

УДК 342.51

О.М. Окопник

**СУТЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:
КОНСТИТУЦІЙНА ПРАКТИКА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

В умовах проведення в Україні реформ особливої актуальності набуває питання підвищення ефективності регулювання статусу органів виконавчої влади. Законодавство про органи виконавчої влади в науковій літературі розглядається як "статутний блок" адміністративного законодавства. Процес його розвитку і реформування має базуватися на необхідності підвищення рівня обґрунтованості сучасного стану, а також подальшої раціоналізації структурної перебудови як усієї системи органів виконавчої влади, так і кожного з них.

Ключові слова: *органи виконавчої влади, державна влада, управління.*

В условиях проведения в Украине реформ особую актуальность приобретает вопрос повышения эффективности регулирования статуса органов исполнительной власти. Законодательство об органах исполнительной власти в научной литературе рассматривается как "уставный блок" административного законодательства. Процесс его развития и реформирования должна базироваться на необходимости повышения уровня обоснованности современного состояния, а также дальнейшей рационализации структурной перестройки как всей системы органов исполнительной власти, так и каждого из них.

Ключевые слова: *органы исполнительной власти, государственная власть, управление.*

In terms of reforms in Ukraine particularly crucial question improve regulation of the executive power. Legislation on executive power in the scientific literature is regarded as a "statutory power" of administrative law. The process of development and reform must be based on the need to increase the validity of the current state and further rationalization of structural adjustment as a whole system of executive power, and each of them.

Key words: *government agencies, state government, management.*

Реформування українського суспільства, виникнення і розповсюдження нових суб'єктів правових і суспільних відносин створюють об'єктивну потребу пошуку принципово нових підходів до розуміння правових явищ, підходів, які б відповідали сучасній концепції правового регулювання.

Організація і діяльність органів державної влади в Україні є сферою правового життя, що зазнає найсуттєвіших, найглибінніших змін. Притаманний сьогодні національній правовій системі України динамізм, зміна співвідношення приватного та публічного в механізмі правового регулювання, поява численних нових галузей та інститутів

законодавства детермінують сучасний стан розвитку юридичної науки, спрямованої на створення якісно оновленої теоретичної бази правотворчої та правозастосувальної діяльності. Чимале місце серед досліджень українських правників займають наукові роботи, присвячені організації та діяльності виконавчої влади, окремих її підсистем, органів та посадових осіб. Теоретико-правовий аналіз організаційно-правових форм діяльності виконавчої влади повинен сприяти розробці цілісної концепції реформування державно-правової системи.

Серед провідних вітчизняних авторів, що займаються науковими дослідженнями у сфері державного управління слід відзначити В. Авер'янова, В. Бакуменко, А. Васильєва, І. Коліушко, В. Колпакова, О. Крупчана, В. Малиновського, Н. Нижника, В. Петкова, В. Цветкова та ін.

Останніми роками спостерігається відмова від надмірної ідеологізації проблеми функціонування державної і, зокрема, виконавчої влади і перехід від абсолютизації принципу розподілу влад та практики його реалізації до більш виважених, логічно, історично та емпірично обґрунтованих позицій. Що ж являє собою розподіл влади: теоретичну концепцію, спосіб організації державного апарату чи об'єктивну властивість його функціонування? У новітніх дослідженнях спростовується теза про обумовленість системи розподілу влади природою людини і про формулювання основних постулатів теорії поділу державних органів на законодавчі, виконавчі та судові ще у давньогрецькій філософії [11, с. 287]. Часто цитована прибічниками "вічності" і "природності" сучасних конституційно-правових конструкцій фраза Платона про необхідність "не тільки поділу влади між правителями, але й її змішування" [5, с. 75-90] є лише вираженням ідеї спеціалізації державних органів і координації управлінської діяльності. Така спеціалізація здійснювалася за найрізноманітнішими ознаками: владні органи античності поділялися на військові та цивільні, релігійні та світські, центральні та місцеві та ін. Спроби відшукати сліди новітніх політико-правових доктрин у об'єктивно обумовленій різноманітності організаційних форм державного впливу на архаїчне та середньовічне суспільство є безперспективними. Реальним історичним генезисом концепції розподілу влади і первісних теоретичних уявлень про сутність та призначення виконавчої влади став соціальний конфлікт між абсолютистськими режимами європейських держав XVII-XVIII ст. і політичними прагненнями народженої Реформацією і колонізацією Нового Світу торговельно-промислової буржуазії.

Першою науковою працею, у якій говорилось про розподіл влади слід вважати працю Дж. Локка "Про державу". Головна загроза свободі, вважав Джон Локк, полягає в зосередженні влади в руках абсолютного монарха, який сам встановлює закони та примушує до їх виконання. З метою запобігання узурпації влади Джон Локк пропонував розподілити її між законодавчими, виконавчими і федеративними органами. Відзначалася також необхідність створення судових органів, хоча у якості окремої гілки влади суди Локком не розглядалися [2, с. 95]. Слід підкреслити, що з моменту виникнення наукових поглядів про систему розподілу влади, всі автори, як прихильники, так і опоненти даної концепції заохочували увагу на певній визначеності компетенції виконавчої влади і наявності в неї реальних важелів впливу на інші гілки влади: економічних, силових та організаційних.

Теорія розподілу влади, запропонована Шарль Луї Монтеск'є у класичному творі "Про дух законів" [6], передбачала виділення законодавчих, виконавчих зовнішніх, виконавчих внутрішніх та судових органів. При цьому Монтеск'є також відзначав, що "судова влада у певному розумінні не є владою" і наголошував на тому, що розподіл влади є способом організації державних органів, притаманним демократичним республікам майбутнього. Реальністю ж абсолютистської Франції Монтеск'є вважав узурпацію владних повноважень монархом і створюваними ним виконавчими органами.

Практична реалізація доктринальних положень Локка та Монтеск'є вперше була здійснена у США, після проголошення незалежності. Сполучені Штати і нині залишаються державою, де принцип розподілу влади реалізовано найбільш послідовно. Разом з тим, і у США неодноразово здійснювалися як теоретичні спроби переглянути засади побудови державного апарату, так і відхилення від реалізації принципу розподілу влади на практиці (нижче розглядатимуться державно-правові погляди В. Вільсона та К.Левенштейна з цієї проблеми).

Спроби перенести заокеанський досвід на європейський ґрунт за часів Французької революції виявилися значно менш вдалими. Перешкодою знов стала діяльність виконавчих органів, зокрема, Комітету громадського порятунку, якому вдалося тероризувати Конвент. Як іронічно і, водночас, із співчуттям, відзначає Т. Карлейль, "перший з дворічних парламентів, за яким прийшли б інші, якби паперова конституція була чогось варта, трагічно загинув ще до закінчення першого року повноважень" [4, с. 303].

Конституційна практика європейських держав XIX-XX ст. пішла шляхом часткової реалізації теорії розподілу влади, з врахуванням культурних, економічних та соціальних особливостей кожної з національних європейських держав. Об'єктивні перешкоди на шляху втілення концепції поділу законодавчих, виконавчих та судових повноважень стимулювали прагнення до наукової ревізії її вихідних постулатів.

З розгорнутою критикою теорії розподілу влади виступив Л. Дюгі, який стверджував, що вона суперечить більш загальному принципу – національного та державного суверенітету. За словами Дюгі, "суверенітет є, по суті, персоніфікованою волею нації; як і всяка інша особистість та втілена у неї воля, вона неподільна. Концепція суверенітету, єдиного у трьох владах, є метафізичною концепцією, аналогічною християнській таємниці Троїці, яка надихала інколи химери Конституційної асамблеї 1789 р., але яка є неприйнятною для створення реального права" [13, с. 541].

У якості однієї з різновидностей концепції Дюгі можна розглядати критику доктрини розподілу влади В. Вільсоном, який, також схилиючись до суто функціональної інтерпретації проблеми, дійшов висновку про неефективність диференціації влади у зв'язку із зростанням завдань виконавчої влади та необхідністю більш оперативно приймати рішення у сучасній державі [3].

Дж. Бурдо оголошує теорію розподілу влади міфом та вважає можливим інтерпретувати її як розподіл праці, функцій чи, врешті-решт, сфер діяльності держави [12, с. 314-315].

Спонууючи зазначеним авторам, А. Есмен вказував на динамічний характер балансу рівноваги між вищими органами влади, який підтримується завдяки постійним зусиллям законодавця, спрямованим на обмеження зловживань з боку інших, насамперед, виконавчих, органів [14, с. 392-475]. В якості своєрідного синтезу розглянутих точок зору може бути названа концепція розподілу влади у конституційній державі М. Оріу. Зміст конституційного порядку він бачить в утворенні системи дієздатних інститутів, а завдання права – в чіткому визначенні їх взаємовідношення, організації та функцій [15]. Розглядаючи проблему з точки зору адміністративного права, він підкреслив, що на практиці співвідношення двох властей є далеким від ідеального, що об'єктивно існує стійка тенденція до пригнічення законодавчої влади виконавчою, парламенту – стійким бюрократичним апаратом сучасної держави [16, с. 34-35].

У праці К. Левенштейна можна знайти принципову відмову від доктрини розподілу влади. Основний аргумент – статичність концепції, її невідповідність динамізму епохи радикальних соціально-політичних перетворень. Принцип розподілу властей, згідно цієї точки зору завжди був "більш політичною ідеологією, ніж моделлю дійсної політичної організації" [17, с. 566-608]. Здавалося б, практика цілком підтверджувала висновки процитованого автора. За словами його сучасника Легі, одного з провідних діячів адміністрації Ф.Д. Рузвельта, "якби знайшовся хто-небудь, крім Рузвельта, хто знав би, чого бажає Америка, це було б для мене дивним відкриттям" [10, с. 345].

Але цей аналіз змушує Левенштейна, як і інших критиків, прийти до парадоксальної дилеми: чим пояснити той факт, що нереалістична доктрина стала основою сучасного конституціоналізму? Пояснення цього феномену можливе лише завдяки соціологічному дослідженню тих принципів соціальних змін, які призвели до відмови від буквального тлумачення принципу розподілу влади і його перетворення на інструмент взаємодії держави та громадянського суспільства. В цьому аспекті праця Левенштейна досягла результатів, визнаних сучасною наукою. Формулюючи висновки коментованого автора в термінах сучасної соціологічної теорії, можна відзначити факт трансформації механізму влади традиційного парламентаризму в умовах модернізації, яка після Першої світової війни охопила не тільки сферу економіки і суспільних відносин, але і політичну владу. Для усвідомлення суті і спрямованості цієї трансформації необхідно подолати ортодоксальний погляд на співвідношення держави і громадянського суспільства, згідно до якого останнє має з часом поглянути державу. Навпаки, саме розвинуте громадянське суспільство визначає становлення правової, демократичної держави з ефективною системою управління [7, с. 148].

Оновлена теорія розподілу влади періоду кінця XX – початку XXI сторіччя розглядає конституцію і систему вищих державних органів не як продукт функціонування і розвитку держави, а як акт громадянського суспільства і за цієї умови зростання повноважень і обсягів діяльності органів виконавчої влади не становлять загрози для демократичної системи, оскільки у такому суспільстві діє механізм створення компенсуючих переваг [9, 28]. Як відзначає В. Речицький, прийняття реальної конституції є актом політичної ініціативи народу і означає, що громадськість не тільки усвідомила своє принципове верховенство щодо державної влади, але й почала ототожнювати себе з головним чинником прогресу [8, с. 127]. В зв'язку з цим, ак-

цент у розгляді взаємного статусу законодавчих, виконавчих та судових органів переноситься із балансу повноважень на баланс відповідальності.

Отримав у новітніх дослідженнях своє визнання (і, головне, наукове обґрунтування) також той факт, що діяльність виконавчої влади не може бути зведена до виконання законів і здійснення поточного управління. До сфери діяльності виконавчих органів має бути віднесено також застосування до громадян заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень; здійснення позасудового захисту прав громадян в порядку адміністративного оскарження; розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, включаючи надання адміністративних послуг; прийняття зобов'язуючих рішень в процесі вирішення "публічних потреб" (наприклад, відведення земель, будівництво громадських споруд); відомча нормотворчість тощо [1, с. 115].

Отже, на органи виконавчої влади покладається обов'язок щодо безпосередньої реалізації функцій держави по забезпеченню загальнонаціонального розвитку та громадської безпеки у всіх сферах життєдіяльності суспільства, що зазнають державно-владного впливу. Запропоноване розуміння виконавчої влади як такої, що "виконує" функції держави, відповідає сучасному стану досліджень у сфері розподілу влади. Необхідно відмовитися від спрощених, ідеологічно упереджених міркувань про "рівність" гілок влади. Дійсно, вплив держави на суспільство проявляється, насамперед, у конкретних управлінських рішеннях, прийняття та здійснення яких завжди передбачає певний простір дискреційності, власного розсуду органу чи посадової особи виконавчої влади. Внаслідок викладеного, повноваження парламенту, уряду та органів правосуддя не можуть бути політично рівноцінними. Власне, у наведеному висновку немає нічого нового навіть у порівнянні з поглядами Дж. Локка. Нова методологія дослідження виконавчої влади характеризується лише прагненням відмовитися від безумовно негативної оцінки такої нерівності, з врахуванням того, що баланс між гілками влади в реальних умовах функціонування політичної системи досягається, перш за все, за допомогою контрольних повноважень законодавчої влади, інститутів конституційної відповідальності та судового оскарження неправомірних актів, дій та бездіяльності органів виконавчої влади. Істотним уявляється і вплив такої переоцінки сутності виконавчої влади на критерії ефективності державного управління, яка не може і не по-

винна розглядатися у сучасних умовах лише як повне виконання нормативних вимог. Відношення до виконавчого органу як до виразника державних інтересів у певній сфері життя суспільства дозволить подолати позитивізм у ставленні до проблем управлінської діяльності, оскільки саме визначення мети, її обґрунтованість та відповідність потребам суспільства і, власне, досягнення цієї мети стає першою ланкою оцінки ефективності управління.

Використана література:

1. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконавча влада": полемічні нотатки" / В. Авер'янов // *Право України*. - 2004. - № 5. - 113 - 116 с.
2. Безродний Є.Ф. Світова класична думка про державу і право / Безродний Є.Ф., Ковальчук Г.К., Масний О.С. - К. : Юрінком-Інтер, 1999. - 400 с.
3. Вильсон В. Государство: Прошлое и настоящее институциональных учреждений. М. : Саблин, 1905. - 152 с.
4. Карлейль Т. Французская революция. История / Т. Карлейль. - М. : Мысль, 1991, - 575 с.
5. Медушевский А.Н. Становление и развитие доктрины разделения властей / А.Н. Медушевский // *Вестник Российской Академии наук*. - 1994. - т. 64. - №1 - с. 75-92.
6. Монтескье Ш.-Л. Избр. соч. / Ш.-Л. Монтескье. - М. : Наука, 1951. - Т. 2. - 388 с.
7. Перегуда Є. Державне управління має бути поставлене на науковий ґрунт / Є. Перегуда // *Право України*. - 2004. - № 7. - 147 -150 с.
8. Речицький В. Конституційний процес в Україні як феномен демократії / В. Речицький // *Вісник Академії правових наук України*. - 1995. - № 4. - 127 -33 с.
9. Ролз Дж. Теория справедливости / Ролз Дж. - Новосибирск, 1995. - 320 с.
10. Уткин А. И. Дипломатия Франклина Рузвельта / А. И. Уткин Свердловск : Изд-во Уральского университета, 1990. - 544 с.
11. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти / Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.. К. : Ін Юре, 2003, - 496 с.
12. Burdeau G. Traite de Science Politique. T. V. Les Regimes Politiques. Paris, 1980. - 472 P.
13. Duguit L. Traile de Droit Constitutionnel. Vol. 2. La Theorie Generate de l'Etat. Paris, 1923. - 742 P.

14. Esmein A. Elements de Droit Constitutionnel Francais et Compare. Paris: L. Larose & L. Terin, 1909. – 506 P.
15. Hauriou M. Precis de Droit Constitutionnel. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929. – 222 P.
16. Houriou M. Precis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris, 1911. – 284 P.
17. Loewenstein K. The Balance between Legislative and Executive Pover: a Study in Comparative Constitutional Law //Chicago Law Rev. 1938. №5. P. 566–608.