

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.36>

КОНЦЕПТ «ВИКОНАВЧА ВЛАДА» У СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ

Журавель Ярослав Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
(Академія праці, соціальних відносин
і туризму, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано наукові підходи правознавців до еволюції, сутності та особливостей понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади». З'ясовано, що публічна адміністрація, ключовою ланкою якої в умовах розпочатої реформи і децентралізації є центральні органи виконавчої влади, сьогодні перебуває на етапі трансформації. Теоретично обґрунтовано, що серед усіх органів влади саме виконавчі здійснюють діяльність у широких сферах суспільного життя, серед яких – управління економічною, соціальною, культурною сферами та адміністративно-політичним будівництвом. Установлено, що головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління, тобто функції виконавчої влади визначаються цілями і функціями державного управління. Вказано, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і будуть здійснюватися перетворення. На підставі аналізу концептуальних позицій науковців розмежовано поняття «виконавча влада» та «державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)».

Зроблено висновок, що виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. У процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації. Акцентовано увагу на тому, що правова природа виконавчої влади, її співвідношення із сумісними категоріями та визначення її ролі й місця в загальній системі владних відносин в аспекті реформування правової системи в Україні потребує ґрунтовного переосмислення.

Ключові слова: виконавча влада, державне управління, трансформація, законодавча влада, децентралізація, адміністративна реформа.

THE CONCEPT OF «EXECUTIVE POWER» IN CONTEMPORARY POLITICAL AND MANAGEMENT DISCOURSE

Zhuravel Yaroslav Volodimirovich,
Candidate of Law Sciences, Associate
Professor,
Dean of the Faculty of Law
(Academy of Labour, Social Relations and
Tourism, Kyiv, Ukraine)

The author of the article has analyzed scientific approaches of legal scholars to the evolution, nature and specific features of the concepts of “executive power”, “executive

authorities". It has been found out that the public administration, whose key element in the context of the initiated reform and decentralization is the central executive authorities, is currently undergoing a transformation stage. It has been theoretically substantiated that it is the executive power among all other authorities carries out activities in broad spheres of public life, including the management of economic, social, cultural spheres, administrative and political construction. It has been established that the main purpose of the executive power is the qualitative fulfillment of tasks and functions of public administration, that is, the functions of the executive power are determined by the goals and functions of public administration. It has been clarified that reforming of the system of executive authorities is possible only if there is a clear awareness and understanding of the essence of the object that is the subject of the transformations. Based on the analysis of the conceptual positions of scholars, the concepts of "executive power" and "public administration (executive and managing activity)" have been distinguished.

It is concluded that the executive power holds a special place among the branches of state power. In the implementation of this power, there is a real realization of laws and other normative acts of the state, practical application of all levers of state regulation and management of important processes of social development. The peculiarity of executive authorities lies in its functions, which are aimed at the implementation of normative legal acts and the state development strategy of the state with a view to their implementation in general. It has been emphasized that the legal nature of the executive power, its correlation with compatible categories and determination of its role and place within the general system of power relations in the aspect of reforming the legal system in Ukraine needs a thorough rethinking.

Key words: executive power, public administration, transformation, legislative power, decentralization, administrative reform.

Вступ. З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, які до цього часу не здійснені. Публічна адміністрація, ключовою ланкою якої в умовах розпочатої реформи і децентралізації є центральні органи виконавчої влади, сьогодні перебуває на етапі трансформації. Реформа державного управління здобула комплексну підтримку з боку Європейського Союзу. Законом України від 16.09.2014 № 1678 ратифіковано Угоду про асоціацію, основна мета якої – сприяти поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках. В умовах трансформації суспільства саме реформа покликана сприяти як «комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, так і розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава» [1]. На думку О.М. Бабича, результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному, і місцевому рівнях з урахуванням запровадження децентралізації, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць [2]. Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа почалася з реорганізації центральних органів виконавчої влади.

Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, необхідно теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади.

Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і здійснюватимуться перетворення [3].

Дослідженням сутності та особливостей поняття «органи виконавчої влади» присвячено чимало наукових праць провідних науковців. Йдеться про праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй, І.Б. Коліушка, Ю.М. Козлова, Н.Р. Нижник, О.Ю. Макаренка, О.М. Окопника, О.В. Хоменка, С.О. Чикурлія, В.М. Шаповала та інших учених. Проте проведення в Україні адміністративної реформи, основна мета якої – реформування органів виконавчої влади та створення цілісної, ефективної і наближеної до народу системи органів виконавчої влади, зумовлює актуальність дослідження сучасного розуміння виконавчої влади, яке зумовлене потребою пошуку оптимальних, відповідних сучасним завданням розвитку української державності моделей побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів.

Мета статті полягає у розгляді питань, що стосуються з'ясування сутності та особливостей виконавчої влади, діяльність якої спрямовується на виконання законів та інших нормативно-правових актів; розмежуванні термінів «виконавча влада» та «державне управління»; аналізі наукових підходів науковців до еволюції, сутності та особливостей понять «виконавча влада» та «органи виконавчої влади».

Результати дослідження. Сучасний стан законодавчого закріплення органів виконавчої влади можна ототожнювати з офіційним прийняттям і поступовим запровадженням ідеї розподілу влади [4]. Цю ідею було відтворено у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. У п. 3 розділу III цього акта закріплено, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [5]. Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України [6]. Зазначимо, що, зважаючи на те, що у період радянської доби у правовій науці домінувала теорія про поєднання законодавчої та виконавчої влади, термін «виконавча влада» тривалий час був вилучений із наукового, зокрема конституційно-правового, обігу. В умовах дії принципу поєднання влад замість терміна «виконавча влада» деякий час існував термін «державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)». Деякі правники (Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький, В.В. Зуй) наголошують на тому, що виконавчу владу не слід ототожнювати з державним управлінням, оскільки категорія «виконавча влада» має політичний характер, а поняття «державне управління» – правовий та організаційний [7]. Не погоджуючись із такою позицією, В.Б. Авер'янов, навпаки, вказував, що ці дві категорії є політико-правовими, не збігаються за змістом, а тому їх не можна ототожнювати, але й повністю відокремлювати також не можна. Він звертав увагу на специфіку їх співвідношення, яка полягає у реалізації функцій держави [8]. Проте із закріпленням у Конституції України принципу розподілу влад можливі суперечки припинилися.

У ст. 113 Конституції України передбачено, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України; ст. 114 вказує на існування центральних органів виконавчої влади (міністерств); ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади [6]. Отже, органи виконавчої влади України поділяються на: а) вищі; б) центральні; в) місцеві; г) спеціальні.

Щодо розуміння категорії «виконавча влада» як різновиду державної влади у науковій літературі існують різні підходи як за змістом, так і за формою. Наприклад,

на думку В.Б. Авер'янова, «особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку» [9, с. 30]. Досліджуючи еволюцію поняття «виконавча влада», С.О. Чикурлій дійшов висновку, що його розвиток як політико-правової категорії пов'язаний із теорією поділу влади [10, с. 10], що була сформована англійськими та французькими науковцями XVII–XVIII ст. та знайшла своє подальше відображення у політико-правових актах і політико-правовій практиці більшості країн світу [11, с. 55]. «Принцип поділу влади допустимо тлумачити не більше як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні органи. Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування [12, с. 38]. М.Г. Жуган і В.В. Марченко пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність повинні знаходитися у відношенні відповідності, яке унеможливорює домінування будь-якої гілки влади. Крім того, поділ влади виключає наявність суб'єкта, який би уособлював державну владу і, таким чином, перетворював гілки влади на інструмент реалізації його владної волі [13].

Таким чином, серед усіх органів влади саме виконавчі органи здійснюють діяльність у широких сферах суспільного життя, серед яких – управління економічною, соціальною, культурною сферами та адміністративно-політичним будівництвом. «Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [14]. На думку О.Ю. Макаренка, характерною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів [15]. С.Г. Стеценко стверджує, що «виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність і багато іншого. Суто ж виконання законів не домінує серед інших складників призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета, призначення у його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи іншою мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади й метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Саме для цього існують держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині лежить пріоритет у діяльності виконавчої влади, адже саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює в життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності держави...» [16].

Нам імпонує науковий підхід С.В. Петкова, який вважає, що роль виконавчої гілки влади має зосередитися саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невластивої їй функції нормотворення. Йдеться про створення нових загальнообов'язкових правил поведінки, які сьогодні виконавча гілка влади активно продукує, подекуди підміняючи або змінюючи сут-

ність чинного законодавства [17]. Отже, головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління, тобто функції виконавчої влади визначаються цілями і функціями державного управління.

У цьому контексті доволі слушною є й думка Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій та О.В. Музи, які стверджують, що у нових умовах, які складаються в державі, мають бути розроблені принципово нові стратегія і концепція змін органів виконавчої влади. Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, слід теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади порівняно з іншими органами управління. Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і здійснюватимуться перетворення [3, с. 22].

Висновки. Таким чином, виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління. Виконавча влада має свою, притаманну лише їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні управління майже всіма сферами країни: економічною, політичною, культурною, соціальною, правовою, на міжнародному рівні тощо. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації.

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. У процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

У подальших наукових працях доцільно на теоретичному рівні дослідити сучасні концепції подальшого реформування системи органів виконавчої влади, систематизації та внесення відповідних змін до чинного законодавства, яке регламентує цей напрям діяльності, адже будь-яка організаційна модель державного управління буде неефективною, якщо недосконалими є відносини між її елементами.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
3. Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава : ПУЕТ, 2012. 144 с.
4. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

7. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право. 624 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
9. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30-35.
10. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 22 с.
11. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2009. № 2. С. 55-59.
12. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
13. Жуган М.Г., Марченко В.В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. 2011. № 2. С. 193-200.
14. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 18-20.
15. Макаренко О.Ю. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управління». *Право України*. 2000. № 6. С. 23-26.
16. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67-72.
17. Петков С.В. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України. *Вісник Чернівецького національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 4. С. 107-116.