

*М. П. Ткач, асистент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується правова природа державної влади та виконавчої влади, їх співвідношення. На підставі проведеного аналізу змісту виконавчої влади та її сутнісних характеристик робиться спроба дефініції виконавчої влади.

Ключові слова: влада, державна влада, виконавча влада.

Стаття посвячена дослідженню правової природи державної влади та виконавчої влади, їх співвідношення. На основі проведеного аналізу змісту виконавчої влади та її сутнісних характеристик проводиться спроба дефініції виконавчої влади.

Ключевые слова: власть, государственная власть, исполнительная власть.

Постановка проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Демократичні зміни, що відбулися у дев'яності роки ХХ століття, обумовили необхідність реформування української державності. Державно-правові тенденції розвитку сучасної держави говорять про постійне розширення повноважень органів виконавчої влади та відведенню виконавчій владі особливого місця серед гілок державної влади. Термін “виконавча влада” широко використовується у вітчизняному законодавстві, однак єдиний підхід до його визначення у юридичній науці так і не склався. Це зумовлено тим, що проблеми державної влади традиційно розглядалися в контексті предметів різних юридичних наук: теорії та історії держави і права, конституційного права, адміністративного права, політології, соціології права та інших. Так, дослідженню поняття виконавчої влади присвячені праці теоретиків держави і права: С. С. Алексєєва, В. М. Копейчикова, В. О. Котюка, М. Н. Марченка, П. М. Рабіновича, Ю. С. Шемшученка. Серед вчених-конституціоналістів проблемі дефініції виконавчої влади свої праці присвячували В. Ф. Погорілко, В. М. Шаповал, М. В. Баглай. Поняттю виконавчої влади присвячена значна кількість праць вчених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова. Але незважаючи на значну кількість наукових досліджень у цій сфері, в тому числі дисертаційних, дискусія щодо поняття виконавчої влади досі триває. Крім того, досі відсутнє його чітке законодавче закріплення. Єдиним нормативно-правовим актом, у якому міститься визначення поняття “виконавча влада”, є Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 № 810/98, у якому виконавча влада визначається як “одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки”.

Таке різноманіття думок призводить до того, що теоретичні уявлення про соціально-юридичну природу державної влади іноді мають відірваний від практики характер, а дефініції державної влади, в тому числі виконавчої влади, сформульовані в межах галузевих юридичних наук, суттєво відрізняються, що і зумовлює актуальність теми даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Дослідивши різні підходи до розуміння сутності виконавчої влади, можна дійти висновку про те, що основні з них зводяться до наступного:

- 1) визначення виконавчої влади як системи органів державної влади. Так, В. М. Шаповал визначає виконавчу владу як систему органів державної влади, які здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції [14, с. 179]; К. С. Бельський вважає, що виконавча влада – це система органів виконавчої влади, що у процесі виконання законів здійснюють практичне управління суспільством і використовують для цього у передбачених законом випадках адміністративний примус [2, с. 24]. Ряд авторів заперечують цю позицію [10, с. 374; 6, с. 63; 1, с. 13]. На наш погляд, виконавчу владу не можна визначати як систему органів державної влади, оскільки в такому значенні виконавча влада фактично ототожнюється із суб'єктом її реалізації. Слід погодитися з Л. Л. Поповим, який зазначає, що виконавча влада набуває динамічних якостей через діяльність таких державних органів, які можуть характеризуватися як суб'єкти виконавчої влади. Разом з тим, маючи суб'єктний склад, виконавча влада не може розумітися як система органів державної влади, оскільки отримує своє вираження у їх практичній діяльності [1, с. 13];

- 2) розуміння виконавчої влади як державної управлінської діяльності або сукупності державно-владних повноважень. Зокрема, Ю. М. Старилів пропонує наступне визначення виконавчої влади: виконавча влада – це діяльність з управління державою та суспільством, що підпорядкована контролю з боку інших гілок влади і полягає у виконанні спеціально створеними органами державної влади особливих функцій та встановленої законом компетенції [8, с. 89], а А. С. Сахарова і О. В. Хоменко визначають виконавчу владу як сукупність державно-владних повноважень, що реалізуються спеціально уповноваженими органами, найважливішою функцією яких є виконання законів та інших нормативно-правових актів і реалізація державної політики [7, с. 34; 13, с. 5]. З такою позицією також не можна погодитися, оскільки в такому розумінні виконавча влада ототожнюється з формами її реалізації. Виконавча влада має державно-правову природу і в інтересах практичної реалізації законів органи виконавчої влади використовують певний обсяг державно-владних повноважень, що можуть бути реалізовані практично лише у вигляді сукупності певних дій, тобто діяльності. Так, Ю. М. Козлов зазначає, що виконавча діяльність не тотожна виконавчій владі, а є формою її практичної реалізації [4, с. 6];
- 3) виконавча влада – здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [5, с. 36]. Прибічники цього підходу також вказують на похідний, субсидіарний характер виконавчої влади, оскільки вона спрямована на виконання законів та інших актів законодавчої влади шляхом здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень [11, с. 67];
- 4) виконавча влада – казуальні відносини, основними структурними елементами яких є суб'єкт (той, що владарює) і об'єкт влади (той, що зазнає владного впливу з боку суб'єкта) [9, с. 12].

Така різниця у розумінні виконавчої влади, на наш погляд, викликана відсутністю однозначного розуміння державної влади в цілому. У політико-правовій думці завжди було відсутнє єдине розуміння влади, що зумовлене багатогранністю цього поняття, і науковці, визначаючи поняття влади, часто виходять за межі його формально-юридичного розуміння. Так, ще Б. А. Кістяківський у праці “Сутність державної влади” зазначав: “Б. А. Коркунов, намагаючись дати визначення не державній владі, а владарюванню взагалі, переносить спір у зовсім іншу площину, тим самим допускається грубої методологічної помилки і направляє свою увагу на ті елементи володарювання, що не мають юридичного характеру ... Право регулює відносини між людьми взагалі і розглядає їх суто формально, тому формально-юридичне визначення влади не може торкатися сутності влади, тобто тих відносин панування і підпорядкування, що обумовлені соціально-психологічними та історико-політичними причинами, з одного боку, та ідейною стороною влади з іншого” [3, с. 37–40].

На наш погляд, визначаючи зміст і сутність понять “державна влада” і “виконавча влада”, перш за все, слід звернутися до сутності поняття “влада”.

У загальнофілософському розумінні поняття “влада” можна визначити як здатність і можливість здійснювати визначальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою яких-небудь засобів – волі, авторитету, права, насильства.

Влада завжди існує у будь-якій організованій, більш чи менш стійкій і цілеспрямованій спільноті людей. Зміст, що вкладається у поняття “влада” різними політико-правовими концепціями, зумовлений відмінностями у характері і рівнях розвитку суспільств, у яких вони виникали. Крім того, державна влада не є єдиним видом суспільної влади, різновидами якої також можуть бути: влада роду, племені, общини, різних суспільних об'єднань, батьківська і церковна влада. Кожен з цих видів влади має власні специфічні риси, однак спільною для них усіх буде наявність можливості примусити підкорятися своїй волі інших осіб.

Отже, з формально-юридичної точки зору, діяльність державної влади можна розкласти на ряд велінь і виконання цих велінь, а тому державна влада є можливістю держави в особі державних органів владарювати безумовно і розпоряджатися життєдіяльністю суспільства і бути в змозі примушувати до виконання своїх велінь. Крім того, воля держави може бути виражена лише у правових формах.

Таким чином, поняття “державна влада” не тотожне за змістом ані державним органам, ані їх повноваженням чи компетенції, ані державній діяльності, ані відносинам влади. За сутністю державна влада є нематеріальним об'єктом, певним потенціалом, що полягає у здатності і можливості держави нав'язувати волю підвладним, який реалізовується (стає “видимим”) через вступ держави у державно-владні відносини шляхом здійснення нею державної діяльності. Вдалою аналогією, яка проілюструє сутність державної влади, може бути порівняння її з потенціальною енергією (енергією спокою), якою наділений певний об'єкт, що під час виконання певної роботи (руху, впливу на нього тощо) перетворюється у кінетичну енергію (енергію руху).

З огляду на зазначене виконавчу владу можна визначити лише через поняття державної влади як однієї з її складових, враховуючи її структурно-функціональні характеристики.

Теорія поділу влади виходить з того, що державна влада не може належати одному суб'єкту, оскільки це створює загрозу виникнення антидемократичного режиму, а також обмежуватися законотворчою діяльністю, оскільки тоді неможливо буде забезпечити виконання законів. Відповідно, державна влада повинна будуватися на певній функціональній спеціалізації, не порушуючи принципу єдності. З цього витікає, що саме державна влада, як певний потенціал, слугує основою функціонування владних суб'єктів, які уособлюють ту чи іншу гілку влади. Кожна гілка влади є невід'ємним елементом єдиного механізму: законодавча і судова влада створюють правові приписи, виконавча влада забезпечує їх виконання. І оскільки державна влада – це здатність і можливість нав'язувати свою волю суспільству, то законодавча і судова влада в даному випадку є вираженням цієї волі, а виконавча влада – її реалізацією.

Кожна з трьох гілок влади має певну самостійність та кожній з них відповідають певні державні органи. Особливості виконавчої влади зумовлені її сутнісними характеристиками і полягають у наступному:

- 1) виконавча влада як самостійна (у функціональному значенні) гілка єдиної державної влади існує у розвинених демократичних державах та носить публічний характер;
- 2) функції виконавчої влади пов'язані із практичною реалізацією законів, для чого вона використовує певний обсяг державно-владних повноважень, а інша їх частина припадає на частку законодавчої і судової влади;
- 3) виконавча влада взаємодіє з законодавчою і судовою владою на основі системи стримувань і противаг;
- 4) будучи гілкою єдиної державної влади вона не може ототожнюватися з видом державної діяльності та формами її реалізації;
- 5) виконавча влада реалізується через відповідну систему державних органів, що має функціональну та організаційну єдність, поняття “виконавча влада” і “органи виконавчої влади” не тотожні;
- 6) виконавча влада реалізується у владних відносинах, до структури яких входять суб'єкт і об'єкт влади, головним з яких виступає суспільство, виконавча влада існує не сама для себе, головною її метою є служіння цьому суспільству;
- 7) виконавча влада має динамічний характер і покликана оперативно реагувати на постійні зміни, що відбуваються у суспільному житті;
- 8) виконавча влада повинна бути стабільною і стійкою, незважаючи на певну мобільність, саме тому основи організації і діяльності виконавчої влади повинні бути закладені в конституції – акті, що є постійним і рідко зазнає змін;
- 9) виконавча влада має загальний характер і повинна охоплювати всі сфери життя суспільства, діяти безперервно;
- 10) діяльність виконавчої влади має підзаконний характер.

Отже, виконавча влада – це окрема гілка державної влади, яка має організуючий, універсальний, загальний, динамічний характер і полягає у здатності і можливості реалізовувати волю держави шляхом організації і забезпечення виконання законів та судових рішень.

Список літератури

1. Административное право [Текст] : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 703 с.
2. Бельский К. С. Феноменология административного права [Текст] / К. С. Бельский. – Смоленск, 1995. – 144 с.
3. Кистяковский Б. А. Сущность государственной власти [Текст] / Б. А. Кистяковский. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1913. – 41 с.
4. Козлов Ю. М. Административное право [Текст] : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации [Текст] : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Консультант Плюс, 2009. – 617 с.
7. Сахарова А. С. Исполнительная власть: проблемы дефиниции / А. С. Сахарова // Сибирский юридический вестник. – 2003. – № 2. – С. 31–34.
8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права [Текст] Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. – 728 с.
9. Старостин Е. О. Правовые формы осуществления государственной власти : [Текст] : автореф. дис канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. О. Старостин. – Нижний Новгород, 2006. – 34 с.
10. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : 2001. – 652 с.

11. Тужик В. В. Державна виконавча влада в Україні: поняття та сутність / В. В. Тужик // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 66–70.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – 24.10.2011 р.
13. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Хоменко; [Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого]. – Х., 2005. – 20 с.
14. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. 264 с.

Summary

In the article the analysis of the legal nature of state authority and executive authority is carried out, the correlation between theirs senses is investigated. The essential features of executive authority are considered. According to this analysis the author develop the notion of executive authority.

Отримано 10.10.2011

Ткач, М.П. Проблеми дефініції виконавчої влади / М. П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 2 (5). – С. 54–57.