

Артемичук Д. О.,
здобувач

Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ВИКОНАВЧА ВЛАДА: ПОНЯТТЯ І ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена актуальній проблемі дослідження поняття виконавчої влади. Увага приділяється вузькому та широкому аспекту означеного поняття. Дається власне визначення виконавчої влади. Здійснюється загальна характеристика форм організації виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, регламентарна влада, кабінет міністрів, контрасигнування, глава держави.

Постановка проблеми. Процеси перетворень, які останній часом набули загально-фундаментального характеру, не можуть не мати у своїй основі відповідного наукового підґрунтя. У цих умовах будь-які дослідження понятійних аспектів існування галок державної влади не можуть не мати певного прикладного характеру. При цьому слід мати на увазі, що якщо стратегію розвитку, що здійснюється в рамках реалізації законодавчої влади, можуть визначити домінуючі в суспільстві політичні сили в рамках діяльності парламенту, то поточне управління державою зазвичай покладається на органи виконавчої влади. Саме тому питання дослідження виконавчої влади набувають своєї актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід мати на увазі, що більшість праць, присвячених аналізу виконавчої влади, зосереджені в рамках наук конституційного та адміністративного права. Можна назвати фундаментальну працю відомого українського конституціоналіста В. Скрипнюк «Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти», один з розділів якої присвячений системі органів виконавчої влади в Україні [1, с. 323-387], а також праці В. Сухоноса (мол.), В. Чиркіна, В. Шаповала та ін. Серед дослідників адміністративного права можна згадати праці В. Авер'янова, М. Лапіної, Д. Лук'янця тощо.

Однак питання теоретичного осмислення виконавчої влади залишилося поза увагою більшості вищезазначених науковців. Зокрема питання поняття виконавчої влади та її основні різновиди, які б аналізувалися в контексті загальної теорії держави і права в сучасній Україні, все ще залишаються поза увагою дослідників.

Мета статті присвячується поняттю виконавчої влади, її основним аспектам та формам організації.

Для реалізації означеної мети слід вирішити наступні взаємопов'язані завдання. По-перше, на основі праць відомих правознавців дати власне визначення виконавчої влади. По-друге, розглянути виконавчу владу в широкому та вузькому аспекті. По-третє, загалом охарактеризувати форми організації виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Так само, як і законодавча влада, виконавча також є різноплановим явищем. Думка про те, що виконавча влада – це гілка, яка займається «виконанням законів», є не зовсім коректною. С. Алексєєв свого часу абсолютно вірно зазначав: «...виявилось, що в житті, особливо у зв'язку з переходом суспільства до індустріальної та постіндустріальної епохи, діяльність виконавчих органів не вичерпується одним лише «виконанням законів». Це більш ґрунтовна та різноманітна управлінська діяльність, пов'язана з реалізацією самого суспільного призначення держави, здійсненням нею функцій. Ось чому так гостро стоїть проблема підпорядковано-

сті та порядку формування уряду, а звідси й проблема вибору між президентською та парламентською формами правління» [2, с. 17].

Цієї точки зору дотримуються й інші правознавці. Так, В. Сухонос (мол.) вказує на те, що «для характеристики виконавчої влади більше підходить «організація виконання законів»: прийняття відповідних рішень, постанов, указів тощо, які забезпечують реалізацію нормативно-правових актів» [3, с. 168]. В. Шаповал наголошує, що виконавча влада – це «сукупність повноважень і функцій по управлінню державою» [4, с. 386].

Таким чином, можна припустити, що виконавча влада являє собою ту гілку державної влади, яка виявляється при виконанні законодавства за конкретних суспільних процесів та взаємозв'язків.

Звісно, такий підхід задовольняє далеко не всіх вчених. Як приклад, можна згадати, що ще у другій половині XIX ст. відомий швейцарський правознавець І. Блунчлі визнавав невдалим саму назву цієї гілки влади, і, вказуючи на її предметний характер та різноманітність форм її діяльності, наголошував, що сутність виконавчої влади далеко не вичерпується занадто загальним поняттям «виконання» [5, с. 387-388].

В працях російських дореволюційних мислителів поділ влади здебільшого розглядався в трохи звуженому контексті. Як приклад, можна згадати, що свого часу В. Гессен, критикуючи теорію поділу влади Ш. Монтеск'є, фактично ототожнював виконавчу владу з урядовою: «Триада влад Монтеск'є опирається не на один, а на два відмінних один від одного принципи: формальному (при відокремленні законодавчої влади від урядової) та матеріальному (при відокремленні судової влади від тієї чи іншої)» [6]. Така помилка багато в чому впливала з не відокремлення структурного та функціонального поділу влади одне від одного.

На сьогодні такі погляди сповідує значна кількість правознавців. Так, відомий російський вчений В. Халіпов вказує, що виконавча влада являє собою «систему органів державного управління, що діє на основі Конституції та принципів поділу законодавчої, виконавчої та судової влади» [7, с. 64].

Водночас вже з'являються праці, автори яких все більшою мірою усвідомлюють саме функціональний характер гілок влади. Так, російський правознавець І. Коротець розглядає виконавчу владу як «один з видів державної влади, що забезпечує реалізацію прийнятих законодавчою владою законів та інших нормативно-правових актів на всій території країни» [8, с. 488].

Однак наведені визначення потребують істотних уточнень, які полягають у розкритті сутності виконавчої влади через її порівняння з державним управлінням.

За загальним правилом державне управління – це «певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер» і полягає «в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень» [9, с. 119]. Свого часу проф. В. Авер'янов наголошував на тому, що державному управлінню «властиві всі ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу дер-

жавної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими органами та посадовими особами виконавчої влади» [9, с. 119-120]. Водночас вчений вказував, що державне управління здійснюється і «за межами функціонування виконавчої влади – у внутрішній організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій» [9, с. 120].

Як ми бачимо, державне управління є більш широкою категорією, аніж власне виконавча влада. Водночас функціональна діяльність виконавчої влади практично є тотожною державному управлінню, яке обов'язково здійснюється на основі та в рамках виконання законів. Зазвичай, у такому випадку мова йде про прийняття спеціальних підзаконних нормативно-правових актів.

Ще з радянських часів виконавча влада розглядалася або як правозастосовна (функціональна характеристика), або як система органів державного управління (структурна характеристика).

При цьому застосування права зазвичай завершується виданням спеціальних актів [3, с. 470].

Виходячи з цього, *виконавчу владу можна визначити як здатність та можливість держави в особі її органів нав'язувати свою волю об'єкту управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування підзаконних нормативно-правових та правозастосовних актів.*

Можна виділити виконавчу владу в широкому аспекті та виконавчу владу у вузькому аспекті.

Витоки того, що умовно можна назвати виконавчою владою в широкому аспекті, слід шукати у працях Дж. Лока та Ш. Л. Монтеск'є.

Дж. Лок, обґрунтовуючи необхідність поділу влади, писав: «Але через те, що закони, які створюються один раз і за короткий термін, мають постійну та незмінну силу і потребують неперервного виконання або нагляду за цим виконанням, необхідно, щоб завжди існувала влада, яка б наглядала за виконанням створених і чинних законів. З цієї причини законодавчу і виконавчу влади часто доводиться розділяти» [10, с. 207]. Водночас філософ виділяв федеративну владу, призначенням якої є «право війни та миру, право створювати коаліції та союзи й право вести справи з усіма особами та спільнотами поза межами даного спільнотворення». При цьому, на його думку федеративна і виконавча (охоплює виконання внутрішніх законів суспільства) влади «майже завжди об'єднані», тому що якщо «сила суспільства перебуватиме під різним командуванням», то «це може рано чи пізно спричинити безладдя та загибель» [10, с. 208].

Ще далі у цьому плані йде Ш. Л. Монтеск'є. У своєму трактаті «Про дух законів» філософ фактично наголошував на існуванні двох гілок влади: «У кожній державі є три види влади: влада законодавча, влада виконавча, що відає питанням міжнародного права, та влада виконавча, що відає питанням громадянськими... Останню можна назвати судовою, а другу – просто виконавчою владою держави» [11, с. 290].

Як ми бачимо, Ш. Л. Монтеск'є фактично виділяє дві гілки влади: законодавчу та виконавчу. При цьому виконавча влада Ш. Л. Монтеск'є відповідає федеративній владі Дж. Лока. Щодо виконавчої влади Дж. Лока, то вона частково співпадає із судовою владою Ш. Л. Монтеск'є. Можна при-

пустити, що останній вважав єдиною внутрішньою функцією держави правосуддя. Проте реалії сьогодення не дозволяють нам погодитися з такою точкою зору, адже внутрішня політика держави є більш багатогранною.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна припустити, що виконавча влада, реалізується у двох напрямках: зовнішньому (умовно цю гілку влади можна визначити як «федеративну»), спрямованому за межі країни, та внутрішньому, спрямованому всередину країни.

Виконавча влада, діяльність якої спрямована всередину країни, також є неоднаковою. Так, виділяють дві форми реалізації виконавчої влади: правову та організаційну.

Правова форма реалізації виконавчої влади втілюється у двох видах діяльності: правотворчість і застосування права. При цьому правотворча діяльність органів виконавчої влади реалізується в рамках так званої регламентарної влади – право уряду та інших органів виконавчої влади регулювати суспільні відносини нормативними актами (регламентами), юридична сила яких є нижчою за закони.

На нашу думку, є абсолютно вірною ідея щодо обмеження регламентарної влади. Цілком слушно зауважив доктор юридичних наук В. Сіренко: «Стосовно виконавчої влади існує обмеження відомчої нормотворчості та делегованого законодавства, затвердження принципу верховенства закону в реалізації виконавчої влади» [12, с. 126].

Регламентарна влада, застосування права та організаційна форма є тими напрямками, саме завдяки яким здійснюється поточне управління державними справами. Саме тому, на думку автора, виконавчу владу, діяльність якої спрямована всередину країни, слід визначити як управлінську.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна зазначити, що за своїм спрямуванням виконавча влада поділяється на федеративну і управлінську.

Не меншу кількість питань піднімає проблематика організації виконавчої влади, адже на сьогодні відомі дві точки зору на неї. Зокрема відомий російський правознавець С. Котляревський виділяв три форми організації вищої виконавчої влади: монархічну, президентську та колегіальну [13, с. 179].

Відомий російський філософ О. Зинов'єв відкидає монархічну форму і виділяє лише дві: президентську та парламентську. При цьому за президентської системи «глава виконавчої влади (президент) обирається загальними виборами, значною мірою є незалежним від законодавчої влади, здійснює контроль над призначенням членів уряду (кабінету), може апелювати прямо до народу (референдум, плебісцит)» [14, с. 317]. За парламентської ж системи «глава виконавчої влади обирається законодавчими зборами, яке домінує» або «законодавча та виконавча влада зосереджені в руках кабінету, правляча партія вирішує, хто буде главою виконавчої влади» [14, с. 317]. При цьому філософ виділяє квазіпрезидентський варіант, за якого «виконавча влада також має свій «технічний» апарат з розподілом та ієрархією функцій і посад» [14, с. 317].

Як ми бачимо, О. Зинов'єв розглядає виконавчу владу виключно в контексті президентської (США), парламентської (Велика Британія та змішаної (Франція) систем правління. При цьому, на нашу думку, питання щодо виборів президента належать до його статусу не стільки як глави виконавчої влади, скільки як глави держави. Проте в контексті реалізації повноважень (залежність чи незалежність від парламенту) така класифікація може бути доречною.

На нашу думку, дійсно можна виділити дві форми організації виконавчої влади: одноосібну та колегіальну.

За одноосібною формою виконавча влада реалізується

главою держави (президентом чи монархом), а за колегіальною – колегіальною інституцією (Кабінетом Міністрів). Зрозуміло, що в чистому вигляді означені форми зустрічаються дуже рідко, адже навіть в умовах абсолютних та, почасти, дуалістичних монархій глава держави приймає рішення з питань поточного державного управління після відповідних нарад та консультацій, що означає наявність колегіального елемента в організації виконавчої влади. В умовах колегіальної форми істотною роль відіграє прем'єр-міністр, що дозволяє нам наголошувати на існуванні певного одноосібного елемента при прийнятті рішень. Фактично ми можемо наголошувати на організації виконавчої влади в контексті форми правління. Так, одноосібна форма притаманна абсолютним та дуалістичним монархіям, президентським та президентсько-парламентським республікам. Колегіальна ж притаманна для парламентсько-президентських і парламентських республік, а також для парламентарних монархій і республік, які називають себе соціалістичними (хоча для останнього це здебільшого є формальним).

У свою чергу, колегіальна форма виконавчої влади може існувати у вигляді двох моделей. Згідно першої моделі рішення приймається главою держави, проте воно набуває чинності лише у випадку затвердження його відповідним підписом прем'єр-міністра або ж міністра, який відповідає за сферу, в якій глава держави прийняв рішення. Означене явище має назву контрагнітування, а тому означену модель колегіальної форми реалізації виконавчої влади можна визначити як контрагнітувальну.

Друга модель передбачає колегіальне прийняття рішення спеціально уповноваженим на те органом. Зазвичай такий орган визначається як кабінет міністрів, а тому означену модель можна визначити як кабінетну.

Висновки. Таким чином, виконавча влада займається поточним державним управлінням в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах. При цьому всередині країни вона розглядається як управлінська, а за її межами – як федеративна. За своєю організацією вона може бути одноосібною, контрагнітувальною та кабінетною.

Література:

1. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти: [монографія] / В. М. Скрипнюк – К.: Логос, 2010. – 504 с.
2. Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юридическая литература, 1996. – 192 с.
3. Сухонос В. В. Теорія держави і права: [навч. посібник] / В. В. Сухонос. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
4. Шаповал В. М. Виконавча влада / В. М. Шаповал // Юридична ен-

циклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – С. 386–387.

5. Блончли И. К. Общее государственное право / И. К. Блончли; пер с нем Н. Лапидевским; под ред. О. Дмитриева]. – М.: Университетская типография Каткова и К., 1865–1866. – Т. 1. – 1865. – 575 с.
6. Гессен В. М. Основы конституционного права / В. М. Гессен. – Петроград: Право, 1918 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://constitution.garant.ru/DOC_5048630.htm#sub_para_N_99299.
7. Политологический словарь: [учебное пособие] / В. Ф. Халипов, Р. Г. Григорян, А. В. Гришин и др.; под ред. В. Ф. Халипова. – М.: Высшая школа, 1995. – 192 с.
8. Политология: Краткий энциклопедический словарь-справочник / Ю. С. Борцов, И. Д. Коротец. – Ростов-на-Дону: Феникс; М.: Зевс, 1997. – 603 с. – (Учеб. лит. по соц.-гуманит. дисциплинам).
9. Авер'янов В. Б. Державне управління / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 119–120.
10. Лок Джон. Два трактати про врядування / Джон Лок; пер. з англ. О. Терех, Р. Димирець. – К.: Основи, 2001. – 265 с.
11. Монтеск'є Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтеск'є // Монтеск'є Ш. Л. Избранные произведения; пер. с франц.; ред. М. П. Баскин. – М.: Ин-т философии АН СССР, 1955. – С. 159–730.
12. Сиренко В. Ф. Государство: демократическое, правовое, социальное (Очерки. Дискуссионные вопросы) / В. Сиренко. – К.: Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2013. – 340 с.
13. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / Котляревский С. А. – СПб.: Типография Альтшулера, 1907. – 252 с.
14. Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу / А. А. Зиновьев. – М.: Центрполиграф, 2000. – 638 с.

Артемчук Д. О. Исполнительная власть: понятие и формы организации

Аннотация. Статья посвящена актуальной проблеме исследования понятия исполнительной власти. В частности, внимание уделяется узкому и широкому аспекту указанного понятия. Дается собственное определение исполнительной власти. Осуществляется общая характеристика форм организации исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, регламентарная власть, кабинет министров, контрагнітування, глава государства.

Artemchuk D. Executive power: concept and forms of organization

Summary. Article is devoted to the problem of research concepts executive. In particular, attention is paid to the narrow and broad aspect of the concept. Given own definition of definition of the executive. Is carried out a general description of the forms of organization of executive power.

Key words: executive power, regulatory power, cabinet, countersigning, head of state.