

УДК 34(3/9)

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ HISTORICAL ORIGIN OF FORMATION OF THE TERM «EXECUTIVE POWER» IN UKRAINE

Литвин І.І.,
*кандидат юридичних наук,
проректор з науково-педагогічної роботи – директор
Кіровоградського інституту державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

Стаття присвячена аналізу історичного походження поняття «виконавча влада», її інтерпретації на різних етапах побудови правової держави. Також автор проаналізував історичні суспільно-політичні думки провідних адміністративістів щодо політико-юридичної природи виконавчої влади.

Ключові слова: влада, виконавча влада, політична влада, держава.

Статья посвящена анализу исторического происхождения понятия «исполнительная власть», ее интерпретации на разных этапах построения правового государства. Автором также проанализировано исторические общественно-политические мысли ведущих административистов о политико-юридической природе исполнительной власти.

Ключевые слова: власть, исполнительная власть, политическая власть, государство.

The article analyzes the historical origin of the term «executive», its interpretation at different stages of the rule of law. Also the author analyzed the historical political thought leading on political and legal nature of executive.

Key words: power, executive power, political power, state.

Постановка проблеми. Реформування українського суспільства, виникнення і поширення 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 найбільш суттєвих та глибоких 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 правозастосовної діяльності.

Метою цієї статті є аналіз шляхів виникнення, реформування і підвищення ефективності діяльності виконавчої влади як представника державних інтересів у певній сфері життя суспільства.

Неоднозначність інтерпретації поняття «влада» у науковій літературі обумовлена складністю й багатогранністю даного явища. Феномен влади проникає практично в усі сфери людської діяльності. Саме тому проблема влади досліджується багатьма науками й, відповідно, інтерпретується по-різному. Так, філософія розглядає владу, насамперед, як владу над об'єктивними законами суспільства [12, с. 349-352], соціологія – як владу суспільну [9, с. 61-67], політологія – як політичну владу [10, с. 208-211], адміністративне право – як виконавчу владу [5, с. 11-15].

Стан дослідження. Чимале місце серед досліджень українських правників займають наукові роботи, присвя-

чені організації та діяльності виконавчої влади, окремих її підсистем, органів та посадових осіб. Окремі аспекти названої проблематики досліджувались у роботах відомих адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахрака, В. Безденежних, Ю. Битяка, І. Голосніченко, О. Джафарової, В. Колпакова, Д. Овсянка та ін. Але незважаючи на наявність численних наукових досліджень деякі проблеми потребують активізації наукового пошуку. Теоретико-правовий аналіз організаційно-правових форм діяльності виконавчої влади покликаний сприяти розробці цілісної концепції реформування державно-правової системи.

Виклад основного матеріалу. У сучасному державознавстві розуміння феномена влади обумовлено різними концептуальними підходами. Відповідно до західної традиції, первинним видом влади є влада індивідуальна, як похідна від природного права на волю дії, права розпоряджатися собою, речами. Тому поширеними моделями влади є міжперсональні конструкції, відносини між двома і більшою кількістю суб'єктів. Відповідно до позитивістського підходу основу визначення влади складає визнання асиметричності відносин між суб'єктами, а саме – можливість одного суб'єкта впливати на іншого. Влада інтерпретується як здатність або змінювати відносини людей, або зберігати їх, як здатність досягати мети.

В останні роки спостерігається відмова від надмірної ідеологізації проблеми функціонування державної і, зокрема, виконавчої влади та перехід від абсолютизації принципу розподілу влад і практики його реалізації до більш виважених, логічно, історично та емпірично обґрунтованих позицій. У зв'язку з цим постає питання: що являє собою розподіл влади – теоретичну концепцію,

спосіб організації державного апарату чи об'єктивну властивість його функціонування? У сучасних дослідженнях спростовується теза давньогрецьких філософів про умовленість системи розподілу влади природою людини і про формулювання основних постулатів теорії поділу державних органів на законодавчі, виконавчі та судові [13, с. 287]. Часто згадувана прибічниками «вічності» і «природності» сучасних конституційно-правових конструкцій думка Платона про необхідність поділу влади між правителями [7, с. 51-58] розглядається лише як вираження ідеї спеціалізації державних органів і координації управлінської діяльності. Така спеціалізація здійснювалася за різними ознаками: владні органи античності поділялися на військові та цивільні, релігійні та світські, центральні та місцеві тощо.

Влада являє собою якусь особливу властивість соціальної системи, метою якої є підтримка її цілісності, координація загальних колективних цілей з інтересами окремих елементів.

Спільність владних відносин, що відрізняють владу від інших форм соціальної взаємодії, полягає у специфічній ознаці асиметричності, оскільки владне ставлення – це ставлення панування й підпорядкування, впливу і залежності, домінування волі одного учасника над волею іншого.

Заперечувати те, що влада виявляється в процесі підпорядкування, примусу волі певного суб'єкта, було б невірним. Разом з тим вважаємо, що зводити сутність владних відносин тільки до насильства й примусу було б неправильним хоча б тому, що мобілізація людей на досягнення суспільно значимих цілей повинна здійснюватися і реально здійснюється не тільки на основі примусу й насильства.

Сказане дозволяє розглянути поняття «влада» як політико-юридичну категорію і як право та можливість одних правити іншими, впливаючи на їхню поведінку й діяльність, використовуючи при цьому авторитет влади, право, насильство й інші засоби.

Політико-юридична природа виконавчої влади характеризується реальною здатністю даного класу, групи, індивіда проводити свою волю, виражену в політиці. Поняття політичної влади ширше, ніж поняття владновиконавчої. Відомо, що політична діяльність здійснюється не тільки у рамках держави, але й в інших складових соціально-політичної системи: у рамках партій, профспілок, міжнародних організацій і тощо.

Таким чином, виконавча влада являє собою різновид влади політичної. На користь того, що видове поняття виконавчої влади за обсягом значно вужче, ніж категорія «політична влада», свідчить, наприклад, поява на межі третього тисячоліття органів «наддержавної» влади в особі законодавчих (Європарламент) і виконавчих (Комісія Європейських Співтовариств) інститутів, повноваження яких поширюються на територію майже півтора десятка європейських країн.

Визначне місце в історії суспільно-політичної думки посів Михайло Драгоманов – засновник політичної науки в Україні. Для нього джерелом і носієм влади є народ, тому влада, по суті, залишається єдиною, з розподілом функцій між органами влади. Одна тільки участь суспільства у виданні законів, без наявності особистих, громадянських і політичних свобод і їх гарантій, вважає Драгоманов, не мала б на практиці істотного значення, і навпаки: найширші права і свободи, визнані за індивідами і громадянами, без представницьких установ не давали б суспільству дійсної свободи [6, с. 323].

У політичних поглядах Івана Франка – українського суспільного політичного діяча, відобразилось загальносоціальне і пізнавальне ставлення до політичної і правової дійсності. Джерелом і носієм влади в державі повинна бути більшість суспільства. Влада і воля його повинні збігатися – тільки тоді влада набуває народного характеру. На думку І. Франка, держава, у звичайному значенні сло-

ва, зникне. Державу й політику замінить діяльність громад. Держави, в сучасному розумінні, не буде, адже над народом не буде управління зверху, бо сам народ знизу управляє собою, працює на себе, сам утворюється і сам захищається [11, с. 67-68].

Видатний теоретик правової держави Сергій Котляревський у кращих традиціях правознавства розглядав проблему «влади і права». Природа державної влади, на думку Котляревського, «може бути зрозуміла тільки на тлі набагато більш широкому, ніж те, яке в змозі дати ізольована наука про державу». Основою влади є свідомість залежності, нескінченно зміцнювана «одночасним переживанням у маси людей». Примус при цьому «відіграє незначну роль». У ній є не тільки зародок повного поневолення, але й здатність стати великою культурно-етичною цінністю, і в цій якості – передумовою правової держави, забезпечити високий рівень правосвідомості в суспільстві [6, с. 340-341].

Представник соціалістичного напрямку політичної думки України Михайло Грушевський вважав, що в конфліктах народу із владою провина лежить на боці влади, бо інтереси трудового народу – це найвищий закон усякої громадської організації, й коли в державі трудовому народові недобре, – це його право розрахуватися з нею [11, с. 70].

Найвпливовішим представником українського консерватизму і водночас найоригінальнішим українським політичним мислителем вважається В'ячеслав Липинський. Політична концепція В. Липинського будується на таких принципах: сильна влада зосереджується в руках однієї особи, яка очолювала б державну оборону й через кабінет міністрів – державну адміністрацію. Її влада обмежується двома законодавчими палатами: нижча – з'їзд Рад окремих земель, що представляє інтереси територій, вища – трудова Рада, яка представляє інтереси праці. За В. Липинським, тільки власна держава, побудована українською нацією на своїй етнічній території, врятує її від економічного розпаду. Головна орієнтація В. Липинського: ніхто нам не збудує держави, коли собі самі не збудуємо; і ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не хочемо бути [11, с. 74-75].

З розпадом СРСР і проголошенням незалежності України [1] почала формуватися її самостійна правова система. Почалося переосмислення класичної політико-правової спадщини, відродження вітчизняного правознавства, активна законотворча робота, результати якої відбилися в Конституції України 1996 року [2].

На сьогодні є науково обгрунтованою думка про те, що діяльність виконавчої влади не може бути зведена тільки 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 [4, с. 115].

Достатньо перспективний підхід до визначення сутності та суспільного призначення виконавчої влади виражено у Рішенні Конституційного Суду України по справі № 1-1/99 від 8 квітня 1999 року (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [3]. Одне з питань, яке виносилося на розгляд органу конституційної юрисдикції, полягало у необхідності тлумачення поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах». Конституційний Суд у п. 5 мотивувальної частини Рішення зазначив: «поняття «орган, уповноваже-

ний державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Таким органом, відповідно до статей 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади». У п. 2 мотивувальної частини того ж Рішення зазначається, що в основі державних інтересів завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Висновки. Отже, з точки зору Конституційного Суду, 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 виявляється, насамперед, у конкретних управлінських рішеннях, прийняття та здійснення яких завжди передбачає певний простір дискреційності, власного розсуду органу чи посадової особи виконавчої влади. Таким чином, повноваження парламенту, уряду та органів правосуддя не можуть бути політично рівноцінними. Власне, таких поглядів дотримувався Джон Локк. Нова методологія дослідження виконавчої влади характеризується лише прагненням відмовитися від безумовно негативної оцінки такої нерівності, з урахуванням 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 повинна розглядатися у сучасних умовах лише як повне виконання нормативних вимог. Відношення до виконавчого органу як до представника 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 [8, с. 208-214].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- 1 Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
- 2 Конституція України (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- 3 Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-1/99 від 8 квітня 1999 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 14.
- 4 Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
- 5 Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
- 6 Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу : [підручник для студ. юрид. ВНЗ] / Г. Г. Демиденко – Харків : Консум, 2004. – 432 с.
- 7 Історія органів внутрішніх справ. навчальні матеріали до спецкурсу: [упорядкув. Л. Зайцев]. – Кіровоград : Імекс ЛТД, 2001. – 236 с.
- 8 Окопник О. М. Суть виконавчої влади: конституційна практика її реалізації / О. М. Окопник // Науковий вісник Національної академії Державної податкової служби (економіка, право). – 2005. – № 1 (28). – С. 208–214.
- 9 Павліченко П. П. Соціологія : навч. посіб. для студ. несоціол. спец. / П. П. Павліченко, Д. А. Литвиненко. – 2-ге вид. – К. : Лібра, 2002. – 254 с.
- 10 Бабкіна О. В. Політологія : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – 528 с.
- 11 Рудич І. М. Політологія : підручник / І. М. Рудич – К. : Либідь, 2004. – 480 с.
- 12 Філософія : навч. посіб. / [Губернський Л. В., Надольний І. Ф., Андрущенко В. П. та ін.] ; за ред. І. Ф. Надольного. – [3-те вид., стер]. – К. : Вікар, 2003. – 457 с.
- 13 Burdeau G. Traite de Science Politique. T. V. Les Regimes Politiques. / G. Burdeau. – Paris, 1980. – 472 p.