

УДК 340.116:316.42

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

PRINCIPLES OF EXECUTIVE AUTHORITIES' FUNCTIONING

Дніпров О.С.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглядаються поняття й види принципів функціонування виконавчої влади. Сформульовано ознаки принципів виконавчої влади. Їх поділено на два види: загальні (конституційні) і спеціальні. До останніх віднесено законність, демократизм, відкритість і прозорість, пріоритет прав і свобод людини.

Ключові слова: принципи, виконавча влада, законність, демократизм, відкритість і прозорість, пріоритет прав і свобод людини.

Відомо, що будь-який вид державної діяльності повинен відповідати певним основоположним засадам, що є гарантіями забезпечення реалізації цілей такого виду державної діяльності, а також гарантіями захисту від можливих відхилень і зловживань. Складність створення ефективної і єдиної системи багаторівневого управління в державі полягає найчастіше в діалектичній суперечливості інтересів центру й місцевої влади, а також у суперечках між органами державної влади загалом. Зіткнення їх інтересів може призвести до конфліктів в аспекті демократизму та легальності діяльності однієї з гілок влади, її легітимності в очах народу. Конфлікт між будь-якими структурними елементами публічної влади зумовлює пониження рівня легітимності всього механізму влади з погляду народу й окремої особистості. У зв'язку із цим особливою актуальності набуває проблема розроблення довгострокової й фундамен-

тальної державної стратегії побудови й функціонування виконавчої гілки влади як такої, що несе на собі найбільший «тягар» державно-владної діяльності. При цьому така стратегія повинна бути вільною від політичної кон'юнктури й орієнтована на підвищення ефективності інститутів виконавчої влади, збереження конституційних основ держави й відповідальність органів державного управління перед громадянами країни.

У рамках реалізації зазначеної стратегії необхідно насамперед чітко позначити й законодавчо закріпити механізми й інструменти практичної реалізації положень верховенства права, тому закріплення основних засад діяльності органів виконавчої влади є вагомим чинником демократизації й ефективності виконавчої влади.

Розглядаючи державну владу як каталізатор розбудови держави якісно нового гуманістичного типу, сучасні

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

науковці спрямовують дослідження визначеної проблеми в русло постановки й практичного розв'язання актуальних проблем державно-владних явищ (Ю. Барабаш, І. Жаровська, М. Козюбра, А. Колодій, І. Кресіна та ін.). Ці автори збагатили теоретичний понятійний і методологічний апарат державотворчих процесів. Проте сучасна правова та політична реальність вимагає ширшого дослідження принципів функціонування окремих гілок влади в сучасному суспільстві. Таким чином, наявність великої кількості теоретичних і практичних питань у зазначеній сфері зумовлює мету наукової статті: проаналізувати принципи функціонування, тобто організації й діяльності органів виконавчої влади. Результати дослідження можуть бути цікавими в контексті конституційної й адміністративної реформи в Україні.

Під принципами в теорії права розуміють певні вихідні начала, основи, ключові положення, визначальне правило існування певного правового явища. В юридичній літературі під принципами розуміють внутрішні переконання, погляди на речі, які визначають норму поведінки; основу організації, дії будь-якого механізму, зокрема й суспільного чи соціально-економічного [1, с. 22].

Науковці також акцентують увагу на належності принципів та їх наявності в будь-якому політико-правовому явищі. Принципи слід розуміти як об'єктивну закономірність, притаманну будь-якому соціально-політичному явищу, сформульовану у вигляді певної ідеї, правила чи засади [2, с. 128].

Отже, принципи як правова категорія є основою інституційності виміру будь-якого явища, оскільки вони відіграють визначальну роль у фор-

муванні змісту й основних напрямів регулятивного впливу на досліджувані об'єкти; виражають типові закономірності здійснення державного регулювання; є вимогами, які мають бути враховані під час реалізації вибраної для дослідження правової категорії; є результатом наукового пізнання, практична дія принципів повністю визначається ставленням людини до них [3, с. 191].

Загалом під принципами функціонування виконавчої влади слід розуміти нормативно закріплені вихідні ідеї, основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюється організація та діяльність виконавчої влади.

Також вважаємо за необхідне виділити такі ознаки принципів виконавчої влади:

1) є фундаментальним чинником, на підставі якого розвиваються й функціонують відповідні правові норми, що регулюють сферу функціонування виконавчої влади в державі;

2) виступає як орієнтир (юридичний вектор), основний пріоритет усієї системи нормативного регулювання діяльності виконавчої влади;

3) являє собою правило поведінки, що стоїть вище приписів приватного рівня та значення, визначає зміст комплексних груп правових норм, формує конкретні моделі поведінки суб'єктів, їхні повноваження, правовий статус, заходи юридичної відповідальності;

4) має нормативне вираження;

5) відповідає принципам організації всього механізму й апарату держави та принципам функціонування публічної влади загалом.

Остання ознака прямо впливає на види принципів, які, на нашу думку, можна поділити на загальні (кон-

ституційні) і спеціальні. Останні характерні виключно для органів виконавчої влади та визначаються їх своєрідністю й особливостями. Дослідимо їх предметно.

Отже, до загальних принципів, на нашу думку, слід віднести такі: законність, демократизм, відкритість і прозорість, пріоритет прав і свобод людини.

Законність. Одним із головних конституційних принципів функціонування державного апарату і його структурних елементів є законність. Особливо велике значення цей принцип має для органів виконавчої влади, оскільки за своєю природою вони призначені для здійснення діяльності з виконання законів. Найважливіша функція органів виконавчої влади – видання підзаконних нормативних правових актів, тобто актів, прийнятих «на основі та на виконання» закону. Підзаконна нормотворчість спрямована на точну, своєчасну та безапеляційну реалізацію положень законів, що є необхідною умовою їх застосування. Таким чином, принцип законності поєднує в собі риси як правотворчості, так і правозастосування.

Слід зазначити, що роль цього принципу зростає в періоди соціальних перетворень і реформ, оскільки ефективна реалізація заходів, що вживаються законодавцем, тобто створення адекватного виконавчорозпорядчого механізму, є істотним елементом правового регулювання. Відомо, що в ієрархії нормативних правових актів «нижчий» нормативно-правовий акт (акт меншої юридичної сили) не має суперечити «вищому» нормативно-правовому акту (акту вищої юридичної сили). Незважаючи на це, одним із найбільш поширених видів порушень

законності є протиріччя нормативно-правових актів і актів органів виконавчої влади законом.

У практиці підзаконної нормотворчості трапляються й такі порушення, як відсутність правових підстав для видання акта; прийняття акта на виконання скасованого закону; неправильний вибір закону в процесі застосування акта; порушення компетенції органу; невідповідність змісту акта обсягам повноважень органу виконавчої влади, що прийняв його; неправильне використання понять і термінів; перевищення допустимого ступеня самостійності; порушення порядку підготовки та прийняття акта та ін. Оскільки нормативні правові акти переважають в ієрархічній взаємозалежності, різні види порушень законності утворюють причинно-наслідкові зв'язки.

Умовно всі причини порушення законності в нормативно-правових актах органів виконавчої влади поділяються на суб'єктивні й об'єктивні. Суб'єктивними причинами можуть бути такі: поспішність у розгляді та прийнятті нормативних правових актів, порушення технології правотворчого процесу, некомпетентність і низький рівень правової культури окремих розробників акта. Що стосується об'єктивних причин, то до них слід віднести недосконалість нормативно-правової бази (прогалини, колізійні норми і т. д.). На якості прийнятих актів відображаються такі фактори, як відсутність єдності термінології; неузгодженість системи правових актів; невиправдана поспішність підготовки проектів найважливіших правових рішень; недотримання вироблених практикою правотворчості правил законодавчої техніки.

Указана проблема стосується не лише виконавчої влади, вона характерна для всієї системи права й законодавства України. На науковому рівні вже з десятків років обговорюється нагальна необхідність створення законодавчого акта, який би владнав усі теоретичні питання законодавчого регулювання, навіть у першому читанні був прийнятий проект закону «Про нормативно-правові акти» [4]. Однак із того часу (з 2011 р.) жодних зрушень не було. Саме в такому нормативному акті повинні бути висвітлені всі аспекти взаємодії та вказані критерії законності рішень підзаконного рівня.

Принцип законності розкривається також у способі формування органів влади й органів виконавчої влади зокрема, тобто порушення принципів законного формування вищих, центральних чи місцевих органів влади спричиняє деформацію всього комплексного механізму влади, визначає відсутність легальності та легітимності такого органу. Це прямо впливає на можливість здійснювати державно-владну діяльність.

Демократизм. Цей принцип є основою функціонування всієї системи публічної влади. Ґрунтується він на концепції влади народу, який віддає частину своїх повноважень створеним органам для виконання волі народу й задля його добробуту. Недемократична виконавча влада грубо зневажає всі основні принципи участі громадськості в діяльності влади, дотримуючись їх лише формально. Якщо ж суспільство зробило поступовий перехід до демократії, а в свідомості закріпилися й знайшли підтримку всі основні принципи демократії, то таке громадянське суспільство не допустить повернення до авторитаризму. Демократична виконавча влада дотриму-

ється основних принципів демократії. Вона ефективно виконує свої функції, сприяє подальшому вдосконаленню всього державного апарату.

Звернемо увагу на сучасні трансформації поняття «демократизм». Вони зумовлені тим, що нині навіть недемократичні держави намагаються створити «видимість» демократичних процесів (формальне проведення виборів, існування опозиції, яка, щоправда, є підконтрольною владі, формальне реформування системи влади, «боротьба» з корупцією без фактичних результатів, і такий перелік можна продовжувати). Що стосується тоталітарного режиму, то сучасний погляд на нього як на політичний режим, в якому влада функціонує на ґрунті зрощування однієї партії з державним механізмом на основі державної власності, уже не відповідає сучасним реаліям. Як засвідчує практика сьогодення, тоталітарно-автократичні режими зростають і функціонують не стільки на державній власності, скільки на олігархічно-приватній власності й відповідній політико-кримінальній владі. Навряд чи потрібно називати приклади таких режимів на території СНГ, яких чимало [5, с. 441]. Тому акцентуємо увагу на реальності функціонування принципу демократизму, а не на його формальних ознаках.

Відкритість і прозорість. Поняття відкритості розуміється як відсутність утаємниченості, можливість вільного, прямого доступу до всієї системи владних органів, зокрема й органів виконавчої влади. Державна політика не тільки створює умови для відкритості влади, але й стимулює, заохочує громадськість до активних дій щодо доступу до державно-владного рішення на всіх етапах його прийняття. Із цього при-

воду погодимося із С. Вавженчуком, який відзначає, що з погляду конституційно-правової науки принцип відкритості означає як відкритість доступу на службу в органах виконавчої влади, так і постійну можливість громадян отримувати адекватну інформацію про різноманітні інститути виконавчої влади [6, с. 15].

Отже, принцип відкритості вказує на можливість отримання інформації. Під час правореалізаційної діяльності для окремого громадянина (та й для певного колективу) відкритість є вагомим критерієм, однак для ефективної правореалізаційної практики цього недостатньо. Поряд із принципом відкритості має бути принцип прозорості. Н. Гудима принцип прозорості пов'язує зі встановленням засад, що забезпечують громадянам та іншим суб'єктам створення й гарантування умов для високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [7, с. 6].

Отже, як визначають науковці, якщо відкритість дає можливість особі спостерігати або брати участь у діяльності органу державної влади, то прозорість слід відносити до можливості особи зрозуміти, як саме працює механізм державного управління, як відбувається процес реалізації, наприклад, місцевою державною адміністрацією її завдань [8, с. 49].

Так, із метою підвищення ефективності та прозорості діяльності системи органів виконавчої влади шляхом запровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі, Кабінет Міністрів України затвердив «Порядок оприлюднення

у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Відповідно до абз. 2 п. 2 Порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом розміщення й постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах [9].

Пріоритет прав і свобод людини. Саме індивід, його права й свободи є найвищою цінністю, а держава зобов'язана визнавати, дотримуватися й захищати їх. Такий принцип став головним досягненням сучасної вітчизняної правової думки.

С. Алексєєв вважає, що фундаментальні людські права, визнані світовим співтовариством, причому незалежно від відтворення або згадки про них у національних законодавчих документах (і в умовах верховенства закону, і в розвиненому прецедентному праві), безпосередньо входять у зміст чинної юридичної системи й мають у країні безпосередню юридичну дію [10, с. 644].

Принцип пріоритету передбачає закріплення на конституційному та законодавчому рівнях прав людини. Євроінтеграційний напрям правової політики держави вказує на потребу імплементації міжнародних європейських стандартів, формування правової системи на основі «людиноцентричного» виміру. Слід зазначити, що пріоритет прав і свобод людини та громадянина включає в себе не тільки формальне закріплення, а й реальне забезпечення встановлених законодавством прав і свобод. Тут на перший план виходять гарантії прав людини, які створюють процедурні, організа-

ційно-правові, соціально-політичні й інші чинники, що дають можливість практичного втілення прав і свобод на рівні індивідуума.

У цьому аспекті істотно актуалізується проблема формування таких конституційно-правових механізмів і гарантій, які б змушували державу в імперативному порядку виконувати ті зобов'язання щодо забезпечення прав людини, які чітко прописані в Конституції України. Фактично ці гарантії пов'язані з реформуванням як правоохоронної системи, так і всієї системи органів державної влади, які покликані створювати законодавчу основу для охорони й захисту прав людини, утілювати та забезпечувати ці права в процесі виконавчої діяльності й у разі потреби відновлювати ці права, а також визначати винних у порушенні таких прав [11, с. 58]. Отже, пріоритет прав і свобод повинен функціонувати не тільки на рівні виконавчої влади, а (що особливо вагомо) у всій політичній і правовій системі суспільства, у всіх державно-правових явищах та інститутах.

Принципи функціонування виконавчої влади є основними критеріями для утворення та діяльності державних органів. Доведено, що під принципами функціонування виконав-

чої влади слід розуміти нормативно закріплені вихідні ідеї, основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюється організація та діяльність виконавчої влади. Виділені такі ознаки принципів виконавчої влади: 1) вони є фундаментальним чинником, на підставі якого розвиваються й функціонують відповідні правові норми, що регулюють сферу функціонування виконавчої влади в державі; 2) виступають орієнтиром (юридичним вектором), основним пріоритетом усієї системи нормативного регулювання діяльності виконавчої влади; 3) являють собою правила поведінки, що стоять вище за приписи приватного рівня та значення, визнають зміст цілих груп правових норм, формують конкретні моделі поведінки суб'єктів, їх повноваження, правовий статус, заходи юридичної відповідальності; 4) мають нормативне вираження; 5) відповідають принципам організації всього механізму й апарату держави та принципам функціонування публічної влади загалом. Остання ознака прямо впливає на види принципів, які, на нашу думку, можна поділити на загальні (конституційні) і спеціальні. До останніх віднесено законність, демократизм, відкритість і прозорість, пріоритет прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Смиронова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України / Т. Смиронова // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21–24.
2. Погорілко В. Муніципальне право України : [підручник] / В. Погорілко ; за ред. В. Погорілка, О. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
3. Малиновський В. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Малиновський. – К., 2003. – С. 191.
4. Проект Закону про нормативно-правові акти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
5. Мацюк А. Проблеми співвідношення понять влади, демократії, народовладдя та самоврядування / А. Мацюк // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 410–418.
6. Вавженчук С. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. Вавженчук ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.

7. Христинченко Н. Принципи відкритості в діяльності органів виконавчої влади: проблеми реалізації / Н. Христинченко // Наше право. – 2013. – № 7. – С. 47–52.

8. Гудима Н. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. Гудима; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2008. – 20 с.

9. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 4.01.2002 р. № 3 // Офіційний вісник України від 25.01.2002 р. – 2002 р. – № 2. – С. 234. – Ст. 57.

10. Алексеев С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. Алексеев. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.

11. Яковлев А. Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина у сучасному конституційному процесі / А. Яковлев // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Право. – 2013. – № 1082, вип. 16. – С. 58–62.

В статье рассматривается понятие и виды принципов функционирования исполнительной власти. Сформулированы признаки принципов исполнительной власти. Они разделены на два вида: общие (конституционные) и специальные. К последним отнесена законность, демократизм, открытость и прозрачность, приоритет прав и свобод человека.

Ключевые слова: принципы, исполнительная власть, законность, демократизм, открытость и прозрачность, приоритет прав и свобод человека.

The article deals with the concepts and types of principles of the executive authorities' functioning. The types of principles is distinguished from such as general (constitutional) and special. The latter include: legality, democracy, openness and transparency, the priority of human rights and freedoms.

Key words: principles, executive power, legality, democracy, openness and transparency, priority of human rights and freedoms.
