

*В. С. Папуша,
здобувач, Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ВИКОНАВЧА ВЛАДА: МІСЦЕ ТА РОЛЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*V. S. Papusha,
Applicant, Taras Shevchenko National University of Kyiv*

EXECUTIVE POWER: ROLE AND PLACE IN THE SYSTEM OF STATE POWER

*В. С. Папуша,
соискатель, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко*

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статті розглядається роль та місце виконавчої влади в системі державної влади. Переглядається функціональні особливості та завдання покладені на виконавчу владу в системі поділу державної влади. Для більш детального розгляду цього аспекту виконавча гілка влади розглядається у взаємодії з виконавчої та судовою гілками влади, зазначається їх відмінність один від одного. Велику увагу приділяється дослідженню виконавчої влади як особливій гілки влади на яку покладається роль виконавця державних функцій. Адже від функціонування виконавчої влади залежить і ефективність втілення нормативно-правових актів держави, захист прав і свобод громадян. В статті зазначається на нетотожності понять виконавчої влади та державного управління. Наголошується на важливості виконавчої влади у здійсненні державного управління.

Резюме. В статье рассматривается роль и место исполнительной власти в системе государственной власти. Пересматриваются функциональные особенности и задачи возложены на исполнительную власть в системе разделения государственной власти. Для более детального рассмотрения этого аспекта исполнительная ветвь власти рассматривается во взаимодействии с исполнительной и судебной ветвями власти, отмечается их отличие друг от друга. Большое внимание уделяется исследованию исполнительной власти как особой ветви власти на которую возлагается роль исполнителя функций. Ведь от функционирования исполнительной власти зависит и эффективность реализации нормативно-правовых актов государства, защита прав и свобод граждан. В статье отмечается на нетождественности понятий исполнительной власти и государственного управления. Отмечается важность исполнительной власти в осуществлении государственного управления.

The article deals with the role and place of executive in the system of state power. Functional features and tasks entrusted to the executive branch in the system of division of state power are reviewed. For deeper research of this aspect the executive branch of government is considered in interaction with the executive and judicial branches; the difference between them is indicated. Much attention is given to research of executive power as a special branch where great role is put on the executant of state functions. Effectiveness of implementation of regulations of the state, protection of the rights and freedoms of citizens depends on the functioning of the executive. Nonidentical notion of executive power and public administration is also noticed. It is emphasized that executive is important in realization of public administration.

Ключові слова: виконавча влада, держава, державне управління, гілка влади, поділ влади.

Ключевые слова: исполнительная власть , государство , государственное управление, ветвь власти , разделение властей .

Keywords: executive, state, public administration, branch of government, separation of powers.

Вступ. В умовах демократичних перетворень в різних сферах суспільства, процесу оновлення державних та суспільних інститутів, руху нашої держави до європейських принципів здійснення державного управління, зміни політичної системи та цінностей все частіше змушують звертатись до дослідження феномену виконавчої влади, по-новому переглянути її природу і характер функціонування. Актуальними в таких умовах стають завдання щодо побудови і закріплення дієздатної держави, становлення ефективної системи виконавчої влади потребують перегляду умов і способів її функціонування.

В таких умовах значно зростає роль виконавчої влади від роботи якої багато в чому залежить ефективність впровадження реформ. Роль виконавчої влади в житті держави і суспільства важко не оцінити. Зазвичай, виконавча влада в повсякденному житті найчастіше контактує з громадянами. Їй відводиться особлива роль – виконання. Серед трьох гілок влади, саме на неї покладається завдання втілення в життя законодавчих актів держави. Виконавча влада є важливою сферою, що виконує функції держави. Від неї залежить на скільки ефективно буде здійснюватись державне управління, реалізовуватимуться захист прав та інтересів громадян. Характерною особливістю виконавчої влади є визначення її функціональних особливостей. Ця особливість виконавчої влади полягає у реалізації на території держави законодавства, здійснення державного управління шляхом розпорядчо-виконавчої діяльності. Тому дослідження виконавчої влади є досить актуальним.

Метою статті є перегляд ролі та місця виконавчої влади в сучасній демократичній державі. Також, в даному контексті слід розглянути її місце серед гілок влади, висвітлити важливість виконавчої влади в державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень. Серед науковців дослідженням виконавчої влади займалися Бабич О.М., Мальцева Є.В., Хоменко О.В., Артемчук Д.О., Дахова І.І., Аверьянов В.Б., Марченко В.В. та ін.

Вклад основного матеріалу. Сучасні демократичні перетворення гостро потребують розгляду питання про місце і роль виконавчої влади, яка займає важливе місце в системі державного управління. Виконавчій владі дедалі частіше відводиться особливе місце серед інших гілок влади.

Сучасні демократичні держави в процесі здійснення державного управління важко увести без поділу гілок влади на законодавчу виконавчу і судову. Будь-яка держава постійно реагує на виклики суспільства, а тому її функціонування забезпечується постійними відповідями на запити громадян, що проявляється шляхом прийняття нормативно-правових актів. Самі нормативно-правові акти передбачають існування структурних елементів , що створюють їх, реалізують та такого, що б виступав гарантом у вирішенні конфліктних ситуації з приводу впровадження в процесі управлінської діяльності держави. Тому, на державному рівні виникають три групи повноважень, котрі асоціюються з діяльністю законодавчої, виконавчої та судової власті.

Даний принцип розподілу влади має два аспекти. По-перше, функціональний аспект, що проявляється у спеціалізації кожної гілки влади на виконанні повноважень в правотворчості , право реалізації чи правосуддя, цим самим стають спеціалізованими у свої сфері. Також, такий спосіб спеціалізації дає можливість підвищувати ефективність державних органів. Другий аспект полягає в обмеженні. Тобто розподіл влади має на меті створення системи, яка не допустить узурпації влади.

Такий поділ вказує на те, що кожна з вищезазначених гілок влади функціонує окремо одна від одної і є незалежними. Таким чином, кожна з гілок наділяється повноваженнями, що в сукупності утворюють систему стримування і противаг, тобто врівноважується їхнє становище в державному управлінні та забезпечуються запобігання до зловживання. Основна мета такого поділу полягає в тому, що ні одна з гілок влади не може зосередити в собі всю суспільну владу в руках однієї політичної сили. Також, дана система спонукає кожну з гілок влади до співпраці, взаємодії при цьому залишаючись незалежними і мати змогу впливати одна на одну. Тут варто зауважити також, що зазначена система поділу є фактично умовною, адже джерелом влади в державі в усіх демократичних державах вважається народ. У цьому випадку йдеться зовсім не про те, щоб розподілити єдину владу між різними суспільними силами або соціальними групами, оскільки державна влада, що поділяється на різні гілки та представлена різними видами органів, в якості носія суверенітету завжди була та залишається єдиною та неділимою, підкореною загальнодержавним інтересам і волі народу[4, с.7]. Поділ гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову вказує на основні види діяльності держави.

Законодавча влада у своїй діяльності зосереджує свою роботу навколо формування правової системи держави. Її роль полягає у забезпеченні правового регулювання суспільства, шляхом законодавства, адже будь-які процеси, відносини що виникають в суспільстві потребують державного регулювання, які зазвичай реалізуються у вигляді законодавчих актів. Завданням законодавчої гілки влади є прийняття законів, які зможуть забезпечити розвиток суспільства, виходячи з потреб громадян. Законотворення є важливим елементом і в той же час інструментом, що спрямований на організацію сфер життєдіяльності суспільства, прав і свобод людини через творення законів. Ця гілка влади відіграє особливу роль – на неї покладається організація та функціонування також інших двох гілок влади, а саме виконавчої та судової.

Судова ж гілка влади представляє собою гілку влади на яку покладається здійснення правосуддя в державі і суспільстві. На відмінну від законодавчої і виконавчої гілок влад в системі розподілу гілок вона покликана також забезпечити функції стримування і противаг. Судова влада, на яку покладається ряд функцій, забезпечує в системі стримування і противаг єдність між іншими гілками влади шляхом вирішення розбіжностей. Особливість судовій владі надають її функції з розгляду справ та вирішення їх виходячи з законодавчої бази. Судова гілка влади діє від імені держави та здійснює функцію конституційного контролю. Такий контроль дозволяє підтримувати стабільність соціальної системи

Тобто, сама держава не має три окремі влади, а має єдину систему за своїм змістом, а її розподіл на три окремі гілки влади є лише способом упорядкувати і ефективно організувати функціонування державного механізму. Але незважаючи на дану систему стримування і противаг, кожна з гілок влади має притаманні лише їй функції та виконує унікальну роль в управлінні державою. Отже, виконавча влада є однією з 3-х традиційних гілок державної влади. У здійсненні покладених на неї законом повноважень у межах компетенції, встановленої конституцією й законами, вона є самостійною і незалежною від інших гілок влади. Як елемент поділу влади, виконавча влада включає низку повноважень з контролю за іншими гілками, а значить, охоплюється системою стримувань і противаг[1, с. 320].

Однак, важливо звернути увагу не просто на розподіл гілок влади, а варто розглядати сам зміст кожної з гілок. Серед трьох гілок влади важливе місце займає виконавча. Саме на неї найбільше покладається обов'язків з управління і ефективного забезпечення державних функцій. Якщо на законодавчу владу покладається основна функція – законотворення, а на судову – це правосуддя, то виконавча влада радше спрямовує свою діяльність навколо реалізації законів чи інших нормативно-правових актів держави, що здійснюються в процесі державного управління. Виконавча влада є важливою гілкою влади та займає особливу роль у політичній системі суспільства. З нею найчастіше зустрічаються громадяни в повсякденному житті. Також вона часто ініціює та організовує ухвалення політичних рішень в життя суспільства. Модель виконавчої влади та її специфічні особливості визначаються багато в чому від того, яка форма правління притаманна державі. Адже виконавча влада значною мірою визначає місце глави держави та уряду, їх ролі у державному механізмі. Функціонування виконавчої влади завжди привертає увагу суспільства, а тому потребує постійного контролю.

Виконавча влада не є продуктом діяльності виключно сучасної держави, а існувала в тій чи іншій формі протягом попередніх століть. Однак, ця влада не визначалася як окрема гілка влади. Багато дослідників вважають, що дослідження сфери діяльності держави, а саме виокремлення здійснення нею виконавчих функцій почалося ще в часи Давньої Греції. Так, відомий грецький мислитель Платон у своїх працях наголошував, що демократичні політії, які вирішують державні питання шляхом народних зборів, здійснюють виконавчі функції держави, тоді як законодавчим органом виступають самі громадяни. Здійснювати ці виконавчі функції покладалося на групу правлячих службових колегій за якими закріплюються постійні посади. Інший представник Давньої Греції Аристотель у своїй праці «Політика» зазначає, що існує три види влад в державі – законодавча, виконавча та судова, тобто мислитель висуває теорію розподілу влад. В часи середньовіччя про виконавчу владу, як окрему сферу діяльності держави мислителями не виокремлюється. В цей час більшість Європейських держав мають централізовану владу, що зосереджується в руках одної особи – монарха. Лише в часи класичного Середньовіччя починаються нові політичні процеси, що призвели до створення в ряді держав парламентів. Однак, на початковому етапі створення і функціонування парламентів, вони не наділялися притаманним лише їм функціям, а скоріше виконували роль дорадчого органу чи арбітра в деяких справах.

Наступним етапом розвитку теорії розподілу влад і зокрема виокремлення виконавчої гілки влади, започатковується мислителем XVII ст. Дж. Локком. Англійського мислителя по праву вважають основоположником розвитку даної теорії. В своїй праці «Два трактати про правління» він розрізняє три влади: законодавчу, виконавчу та федеративну. Кожна з них виконує покладені на неї функції – це законотворення, виконавчі функції і міжнародні відносини. Однак, у Дж. Локка судова влада охоплюється виконавчою і зазначає, що в державі повинна існувати влада, яка має право вказувати яким чином повинна жити держава і застосовувати примус з метою збереження її самої та всіх членів суспільства. Такі функції покладаються саме на виконавчу владу. Згодом дану теорію розвинув Ш.Л. Монтеск'є. Він зазначав, що влада в державі ділиться на законодавчу владу, виконавчу владу, що займається питаннями міжнародного права та таку, що займається питаннями права громадянського.

Наступним мислителем, котрий виокремлював виконавчу владу в окрему гілку влади став Ж.Ж. Руссо. Так, він називає виконавчу владу мозком держави, за сприяння якого рухаються всі її частини тіла. Роль виконавчої влади Руссо так само як і інший мислитель Вольтер визначав у її соціальній спрямованості. Тобто, виконавча влада, як і загалом державне управління, у своїй діяльності повинні керуватись інтересами суспільства.

З історичного досвіду дослідження мислителями різних епох ролі гілок влад в державі, стає зрозуміло, що про реально відокремлену гілку виконавчої влади в сучасному її розумінні варто говорити після становлення та реалізації принципу конституційного розподілу влад. Також, призначення виконавчої гілки влади визначались як певну сферу діяльності держави, що спрямовує свої функції навколо виконання законодавчих актів.

Однак, для детальнішого з'ясування сутності виконавчої влади її ролі в сучасних державах, варто звернутися до самого змісту і призначення виконавчої влади.

Зміст виконавчої влади, діяльності її органів впливає з призначення. Найбільш розповсюдженою позицією щодо призначення виконавчої влади є втілення в життя рішень прийнятих парламентом. Тобто, основна роль виконавчої влади та її органів полягає у забезпеченні реалізації законів держави, що і визначає її зміст. Діяльність виконавчих органів ґрунтується на законах держави і спрямована на їх виконання. Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це представляє сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади. [3, с. 19].

Отже, виконавча влада має свою відміну від інших гілок влад діяльність, що спрямовується на виконання законів, втілення їх в життя. Основним же завданням виконавчої влади є управління соціальними та економічними процесами суспільства, керуючись при цьому законодавчими актами.

Але варто зазначити, що роль виконавчої влади багато в чому полягає не тільки у виконанні законів прийнятих законодавчим органом. Діяльність цієї гілки влади охоплює різні сфери життєдіяльності суспільства. Для більш ефективної роботи вона має повноваження, що не пов'язані виключно з виконанням законодавчих актів. Помилково було б зводити роль і призначення виконавчої лише до виконавчих функцій, адже здійснення державного управління потребує не лише чіткого виконання, а й вміння удосконалювати нормативно-правову базу, реагувати на суспільні потреби тобто за нею залишається можливість творчих дій. Також, органи виконавчої влади виконують і розпорядчі функції, що проявляються при здійсненні державного управління ухвалюючи певні рішення та контролюючи галузі, що підпорядковуються їм.

Органи виконавчої влади можуть ухвалювати нормативні акти загального характеру, втручаючись у сферу компетенції законодавчих органів (делеговане законодавство та регламентарна влада), вони можуть перебирати на себе певні судові функції (Міжвідомча комісія з антидемпінгу), здійснювати контроль за роботою підпорядкованого їм апарату, а також позавідомчий контроль (наприклад, інспекція пожежного нагляду) [5, с. 82].

Отже, виходячи з вищевказаного, виконавчу владу можна охарактеризувати як одну з гілок державної влади на яку покладається реалізація нормативно-правових актів держави шляхом забезпечення їх виконання з метою впливу на державу та суспільство. Така оцінка характеру діяльності виконавчої влади пов'язана в першу чергу з її функціональними особливостями та відведеною для неї ролі серед трьох гілок влад.

Характер виконавчої влади, що зумовлений її призначенням відображає єдність управлінської діяльності держави, тому часто поняття виконавчої влади ототожнюють з поняттям державного управління. З приводу цього, варто зауважити, що державне управління є державно-владною діяльністю. Схожість понять виконавча влада і державне управління полягає у діяльності які вони здійснюють – виконанні. Державне управління за своєю сутністю є тією сферою діяльності, що охоплює всю систему державної влади та спрямовує її на об'єкти управління. Виконавча ж влада покликана здійснювати лише один різновид державної влади. Основний зміст і сутність явища державного управління полягає у його організуючій діяльності, впливу на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування та координації через втілення нормативно-правових актів чи іншої розпорядчої діяльності. Основними елементами у державному управлінні є розпорядча та виконавча діяльності, що спрямовуються на реалізації в життя владних повноважень суб'єктів виконавчої влади.

Отже, частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватись за межами державного управління. В цьому полягає особлива діалектика співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» [3, с.19]. Державне управління ж є поняття ширшим, ніж виконавча влада. Державне управління в процесі своєї діяльності здійснює управління також через органи виконавчої влади, але при цьому виходить і за його межі. Тобто державне управління розповсюджується і на інші державні органи, що не входять до системи органів виконавчої влади.

Висновки. Таким чином, виконавча влада є важливою гілкою влади на яку покладається особлива функція виконання. Саме з цією особливістю вона виконує важливу роль особливо коли йдеться мова про ефективне втілення нормативно-правових актів держави, контроль за втіленням реформ. При цьому дана гілка влади має свою самостійність по відношенню до інших гілок. Також, варто зауважити, що виконавча влада є основою здійснення державного управління, а тому більшість перетворень в державі зазвичай починаються саме з реформування виконавчої гілки, що і спонукає науковців все частіше звертатись до ролі та місця виконавчої влади в системі державної влади.

Література.

1. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий: моногр. /А.С. Автономов. – М: ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с.
2. Бабич О.М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О.М. Бабич // Збірник наукових праць Держава і право. - 2010. - Випуск 50. - С. 302-309.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – С. 18–20
4. Дахова І.І. Конституційно- правовий статус уряду в зарубіжних країнах. – Х.: Фінн, 2008. – С. 7;
5. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої / Мальцева Є.В.// Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 25 (64). - 2012. - № 2. - С. 80-87

6.Марченко В.В. Щодо сутності виконавчої влади./Марченко В.В./ Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО». -2012. - Випуск 19, - С. 21-29.

References.

- 1.Avtonomov A.S. (1999) *Pravovaja ontologija politiki: k postroeniju sistemy kategorij* [Legal ontology of politics: building a system of categories], Infograph, Moscow, Russia;
- 2.Babych O.M. (2010) “Executive power and its place in the system of state power”, *Derzhava i pravo*, vol. 50, pp. 302-309;
- 3.Averyanov V.B. (2002) *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* [Executive power and administrative law], In-Jure, Kyiv, Ukraine;
- 4.Dahova I.I. (2008) *Konstytusijno-pravovyy status uriadu v zarubizhnykh krainakh* [Constitutional and legal status of the government in foreign countries], Finn, Kharkiv, Ukraine;
- 5.Maltseva E.V. (2012) “Theoretical and legal foundations of the essence of executive”, *Juridicheskie nauki*, vol. 25, pp. 80-87;
- 6.Marchenko V.V. (2012) “Towards the nature of executive”, *Pravo*, vol. 19, pp. 21-29.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2015 р.