

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

**О. Дніпров,**

*докторант кафедри адміністративного права  
і процесу Навчально-наукового інституту права та психології НУ  
«Львівська політехніка»,  
кандидат юридичних наук*

У статті розглядається питання аналізу наукових досліджень щодо проблем державної виконавчої влади. Вказується на достатню кількість наукових праць у межах теоретичної юриспруденції, адміністративного та конституційного права. Проте акцент зроблено на тому, що потребує ґрунтовного переосмислення правова природа виконавчої влади, її співвідношення із сумісними категоріями та визначення її ролі й місця в загальній системі владних відносин в аспекті реформування правової системи в Україні.

*Ключові слова:* держава, державотворення, адміністративне право, виконавча влада, законодавча влада

**Формулювання проблеми.** Необхідно зауважити, що процеси державотворення в незалежній Українській державі проходять за умов, які важко назвати сприятливими. Такий стан спричинений низкою складних проблем, з якими намагається впоратися наша держава, насамперед, з тим важким спадком, який вона отримала від колишнього СРСР.

З огляду на це, чинна система державного управління в Україні все ще залишається внутрішньо суперечливою, незавершеною і, що найгірше, відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система загалом є ще доволі неефективною, бо поєднує і старі інститути, що залишилися від тоталітарної доби, й нові інститути, які сформувалися у період незалежності України.

Отже, необхідність дослідження сучасного розуміння виконавчої влади та вироблення нових підходів до такого розуміння, насамперед, зумовлене потребою пошуку оптимальних, відповідних

сучасним завданням розвитку української державності моделей побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів «стримувань і противаг», покликаних забезпечувати взаємодію та гармонізацію функціонування законодавчої і виконавчої гілок державної влади.

Особливо актуальними стають аналіз питання сучасного розуміння та нових підходів до виконавчої влади в системі поділу влади, з огляду на сучасну адміністративну реформу, що в умовах трансформації суспільства покликана, з одного боку, сприяти комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з другого — розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1].

Побудова соціальної, демократичної, правової держави в Україні вимагає постійного вдосконалення всього державного апарату та, насамперед,



органів виконавчої влади. Передусім, необхідно зупинитися на наукових поглядах щодо сутності виконавчої влади як однієї з гілок державної влади.

**Стан дослідження проблеми.** Сучасне наукове дослідження державної влади ґрунтується насамперед працях філософів у контексті політичних і правових учень від античності до часу глобальних змін, це такі вчені як Сократ, Платон, Арістотель, Цицерон, Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма та ін.

Серед сучасних науковців проблему влади та пов'язані з нею дотичні політико-правові явища аналізували В. Авер'янов, І. Жаровська, В. Ковальчук, В. Лемак, В. Ладиченко, Р. Мінченко, В. Сіренко, А. Селіванов та ін. Проте нові політико-правові реалії вимагають нового наукового дослідження питань функціонування виконавчої влади.

**Виклад основних положень.** Насамперед необхідно підкреслити, що упродовж останніх років проблематика виконавчої влади була предметом багатьох наукових праць у багатьох галузях знань. За цією тематикою захищалися дисертації, видавалися монографії, публікувалися статті. Однак стан дослідження виконавчої влади нині важко назвати задовільним, що пов'язано з тим, що вказана проблематика розглядається часто фрагментарно, а іноді проблеми виконавчої влади аналізують лише у контексті інших проблем, зокрема, форм правління, взаємодії з громадянським суспільством, з іншими гілками влади, місцевим самоврядуванням тощо. Тож недостатньо дослідженими залишаються внутрішнє функціонування виконавчої влади, відносини не лише між її органами, а й, функціонерами.

У своєму науковому дослідженні С. Чикурлій простежив еволюцію поняття виконавчої влади та визначив, що розвиток цього поняття як політико-правової категорії, органічно

пов'язаний з теорією поділу влади [2, 10]. Отож виконавча влада в аспекті дослідження завжди прямо чи опосередковано аналізується через призму владних відносин загалом.

Відомий український учений-адміністративіст В. Б. Авер'янов зазначав, що особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів й інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку. Проте за умов реалізації конституційної реформи, що набула чинності з 01.01.2006 року, органи державної виконавчої влади в Україні, поряд з «важелями регулювання й управління», отримують якісно нові важелі впливу на суспільне життя — політичні, державно-владні. Вони фактично реалізують політику коаліції депутатських фракцій, до складу якої належить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України на загальнодержавному та місцевих рівнях [3].

Деякі думки щодо визначення суті виконавчої влади висловлює С. Стеценко, який зазначає, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність і багато іншого. Суто ж виконання законів, на наше переконання, не домінує серед складових призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета, призначення у його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи тією мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади й метою її діяльності — забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Саме для цього існують держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме в цій площині лежить пріоритет у діяльності виконав-



чої влади. Справді, саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює в життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності держави...» [4, 68].

Ще одне визначення виконавчої влади подає І. Дахова. Вчена вважає, що: «Виконавча влада — це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини та громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створених і наділених відповідною компетенцією органів» [5, 26].

Натомість, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Богуцький та В. Зуй сутність виконавчої влади зводять до такого:

- виконавча влада є порівняно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні — атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється разом із законодавчою та судовою, тісно з ними взаємодіючи;
- виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах. На неї покладається найбільша частина загальнодержавних функцій;
- виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що проявляється в її можливостях впливати на поведінку та діяльність людей їхніх об'єднань, у праві й можливостях підпорядковувати собі волю інших;
- виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а тільки на вищому, тому що на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, проте час відсутні органи виконав-

чої влади (державного характеру), крім міст Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування;

- виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, бо остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості;
- виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів — органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів — виконавчої влади — здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [6, 19–20].

З приводу розуміння виконавчої влади як однієї з гілок державної влади О. Макаренко зазначає, що «... характерною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування — вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). До сфери її безпосереднього відання належать економічні, правові, інформаційні, технічні, соціальні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів» [7, 24].

Отже, самостійність кожної гілки визначається цілеспрямованістю, функціональним призначенням кожного виду державного влади.

Багато науковців ототожнюють виконавчу владу з державним управлінням. Наприклад, В. Авер'янов вважає, що виявлення змістового зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з ключових передумов правильного розуміння сутності і самої виконавчої влади та державного управління [8, 37].



Згадувані вище Ю. Битяк, В. Гарашук, В. Богуцький і В. Зуй вважають, що термін «державне управління» широко використовується в науковій літературі, а використання терміна «виконавча влада» пов'язане передусім з переходом до поділу єдиної державної влади на три гілки — законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Крім того, вказані науковці наголошують на тому, що виконавчу владу не можна ототожнювати з державним управлінням. Така позиція вчених ґрунтується на тому, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» — організаційно-правовою. Проте водночас учені вказують на те, що два терміни об'єднують виконавчу спрямованість [6, 19–20].

Натомість, В. Авер'янов, навпаки, зауважує, що ці дві категорії є саме політико-правовими, вони не збігаються за змістом, їх не можна ототожнювати, але й повністю відокремлювати їх одна від одної не можна. Науковець вказує на специфіку їх співвідношення, що полягає в реалізації функцій держави.

Відмінної позиції дотримується В. Шаповал, який вважає, що поняття «державне управління» та «виконавча влада» є синонімами [9, 12].

Ми ж підтримуємо думку тих учених, які вважають, що терміни «державне управління» та «виконавча влада» різні, тому не можуть ототожнюватися. Державне управління за своєю суттю ширше поняття, а виконавча влада є різновидом державного управління, за функціональним призначенням. Державне управління — це діяльність державних органів, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують координацію єдиної державної політики країни з метою досягнення суспільно важливих цілей і вирішення поставлених завдань щодо реалізації функцій держави. Державне управління здійснюється всіма гілками влади. Ви-

конавча влада — це інститут державної влади, що складається із сукупності державних органів, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у визначеній законодавством сфері. Якщо й говорити про виконавчу владу в контексті управління, то тільки з позицій її призначення та ролі. Так, призначенням виконавчої влади є втілення в життя за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади.

Насамперед необхідно акцентувати увагу на тому, що проблема визначення правової природи виконавчої влади в Україні є чи не найскладнішою в юридичній науці. Виконавча влада є різновидом соціальної влади та має публічний характер, який вона отримує завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади та юридичного примусу, котрі вона застосовує.

Правова природа виконавчої влади походить від соціальної влади загалом. Так, в узагальненому вигляді «влада — це здатність і можливість регулювати діяльність людей, здійснюючи вплив на їхні інтереси». Залежно від об'єкта регулювання владу можна поділити на політичну, економічну, ідеологічну; залежно від суб'єкта реалізації влади — на державну владу та самоврядування; від механізму реалізації та організації — на демократичну й диктатуру; за сферою застосування — на економічну, церковну, державну тощо [10, 27–30]. Отже, державна влада є видовим поняттям, особливим різновидом влади, однією з суттєвих ознак держави, що «найбільш концентровано відображає сенс цілеспрямованого владного впливу, що виявляється в умовах суспільства як певна організація».

Правова природа втілюється у принципах функціонування влади. Деякі із сучасних науковців ґрунтовно досліджують їх, серед принципів виділяючи легітимність, легальність, демократизм та ін. Так І. Жаровська визначає, що «впровадження принципу від-



критості, гласності у діяльності органів державної влади є необхідною передумовою просування України по шляху демократичних перетворень, створення ефективних механізмів реалізації та захисту основних прав і свобод людини і громадянина. Так, із одного боку, гласність у роботі органів державної влади надає можливість отримання оперативної, повної й достовірної інформації про стан справ у сфері забезпечення декларованих прав та свобод, а з другого — зобов'язує владу постійно інформувати громадськість про здійснені та перспективні кроки щодо втілення в життя проголошених гуманістичних ідеалів» [12, 23].

Водночас М. Жуган і В. Марченко пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Такий поділ, на їхню думку, неодмінно передбачає їх єдність, але єдність у цьому розумінні не антипод поділу, а зв'язок, завдяки якому гілки влади інтегровані в цілісну систему, в межах якої вони є носії єдиної сутності, перебувають у відношенні взаємної залежності та взаємної автономності. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. При цьому автономність і залежність мають перебувати у відношенні відповідності, що унеможлиблює домінування будь-якої гілки влади. Крім цього, поділ влади запаречує наявність суб'єкта, який би уособлював

державну владу й таким чином перетворював гілки влади на інструмент реалізації владної волі [13, 199]. Отже з цієї позиції не можна розглядати поділ влади як чинник супуручності єдності влади, позаяк усі гілки влади тісно пов'язані одна з одною єдиною метою — втілення в життя волі народу як єдиного джерела влади в країні.

Як вважає В. Ладиченко, принцип поділу влади потрібно розглядати не як антитезу єдності державної влади, а як віддзеркалення своєрідного функціонального розподілу повноважень між державними і їх відносинами, як певну функціонально-компетентісну спеціалізацію, що запобігає ослабленню влади та сепаратизму [14, 23].

**Висновок.** На сучасному етапі роль виконавчої влади вже не зводиться тільки до функціонування механізму «стримування та противаг». Сьогодні в Україні її роль набагато суттєвіша. Вона створює правові і політичні передумови реформування та трансформації права в усіх галузях народного господарства, пропонує реформаторські методи та покликана втілювати їх у життя. Тож потребує ґрунтовного переосмислення правова природа виконавчої влади, її співвідношення із сумісними категоріями та визначення її ролі й місця в загальній системі владних відносин. ♦

#### Список використаних джерел / List of references

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98 // *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2008. С. 10.
3. *Адміністративне право: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина* / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності // *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.



5. Дахова І. *Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект)* // *Право України*. 2002. № 12. С. 26.
6. *Адміністративне право: підручник* / Ю. П. Битяк (кер. автор, кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х.: *Право*. 624 с. С. 19–20.
7. Макаренко О. *Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управління»*. // *Право України*. 2000. № 6. С. 23–26.
8. *Державне управління: теорія і практика* / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К.: *Юрінком Інтер*. 1998. С. 37.
9. Шаповал В. М. *Конституція і виконавча влада*. К.: *Юрінком Інтер*, 2004. 183 с.
10. Онупрієнко А. *Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загально-теоретичні аспекти*. // *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 3. С. 27–30.
11. Ладиченко В. В. *Аксіологічна природа організації державної влади*. // *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 9–15.
12. Жаровська І. М. *Легітимність державної влади у демократичній державі*. // *Університетські наукові записки*. 2009. № 3. С. 20–23.
13. Жуган М., Марченко В. *Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації* // *Право України*. № 2. 2011. С. 193–200.
14. Ладиченко В. *Конституційні основи єдності державної влади*. // *Юридична Україна*. 2011. № 5. С. 20–25.

1. *Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: ukaz Prezidenta Ukrainy vid 22.07.1998 roku № 810/98* // *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 1999. № 21. St. 943.
2. Chykurlii S. O. *Konstytutsiino-pravovyi status orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: avtoref. dys. ...kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 / In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. K., 2008. S. 10.
3. *Administratyvne pravo: pidruch.: u dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna* / red. kolehiia: V. B. Averianov (holova). K.: *Iurydychna dumka*, 2004. 584 s.
4. Stetsenko S. H. *Vykonavcha vlada ta rol Konstytutsii Ukrainy v orhanizatsii yii diialnosti* // *Yurydychna nauka i praktyka*. 2011. № 2. S. 67–72.
5. Dakhova I. *Poniattia vykonavchoi vlady ta yii mistse v derzhavnomu mekhanizmi Ukrainy (konstytutsiinyi aspekt)* // *Pravo Ukrainy*. 2002. № 12. S. 26.
6. *Administratyvne pravo: pidruchnyk* / Yu. P. Bytiak (ker. avtor, kol.), V. M. Harashchuk, V. V. Bohutskyi ta in.; za zah. red. Yu. P. Bytiaka, V. M. Harashchuka, V. V. Zui. X.: *Pravo*. S. 19–20.
7. Makarenko O. *Shchodo spivvidnoshennia poniat «orhan vykonavchoi vlady» ta «orhan derzhavnoi upravlinnia»* // *Pravo Ukrainy*. 2000. № 6. S. 24.
8. *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* / za zah. red. d-ra yuryd. nauk, prof. Averianova V. B. K.: *Yurinkom Inter*. 1998. S. 37.
9. Shapoval V. M. *Konstytutsiia i vykonavcha vlada* / K.: *Yurinkom Inter*, 2004. 183 s.
10. Onupriienko A. *Mistseva vlada v systemi vertykalnoho podilu vlady: zahalnoteoretychni aspekty* // *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*. 2010. № 3. S. 27–30.
11. Ladychenko V. V. *Aksiolohichna pryroda orhanizatsii derzhavnoi vlady* // *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2006. № 1. S. 9–15.
12. Zharovska I. M. *Lehitymnist derzhavnoi vlady u demokratychnii derzhavi* // *Universtetski naukovy zapysky*. 2009. № 3. S. 20–23.
13. Zhuhan M., Marchenko V. *Pryntsyv podilu vlady: suchasni interpretatsii* // *Pravo Ukrainy*. 2011. № 2. S. 193–200.
14. Ladychenko V. *Konstytutsiini osnovy yednosti derzhavnoi vlady* // *Yurydychna Ukraina*. № 5. 2011. S. 20–25.



Надійшла до редакції 02.07.2018 року

**Дніпров О. Концептуальные основы исследования исполнительной власти в системе государственной власти Украины.** В статье рассматривается вопрос анализа научных исследований проблем государственной исполнительной власти. Указывается на достаточное количество научных трудов в пределах теоретической юриспруденции, административного и конституционного права. Однако акцент сделан на том, что основательного переосмысления требует правовая природа исполнительной власти, ее соотношение со смежными категориями и определения ее роли и места в общей системе властных отношений в аспекте реформирования правовой системы Украины.

*Ключевые слова:* государство, административное право, исполнительная власть, законодательная власть

**Dniprov O. Conceptual bases of the executive authorities study in the system of Ukraine state authorities.** The article deals with the issue of scientific research analysis on the problems of executive state authorities. We indicate a sufficient number of scientific works within the theoretical jurisprudence, administrative and constitutional law. However, the emphasis was made on the need for a thorough rethinking of the legal nature of the executive authorities, its relationship with compatible categories and its role and place in the overall system of power relations in the aspect of reforming the legal system in Ukraine.

*Key words:* state, state-building, administrative law, executive power, legislative power