

УДК 340.11

О. В. Хоменко,  
канд. юрид. наук, Національний  
університет «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого», м. Харків

## **ОСОБЛИВОСТІ І ФУНКЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ГІЛКИ ВЛАДИ ДЕРЖАВНОЇ**

У статті здійснено аналіз основних функцій виконавчої влади як гілки влади державної. Зокрема, виокремлено такі провідні напрямки в діяльності органів виконавчої влади, як управління політичне (політична функція) й адміністративне (адміністративна функція), розкрито зміст правозастосовної, юрисдикційної й нормотворчої функцій.

*Ключові слова:* державна влада, гілка влади, виконавча влада, виконавчо-розпорядча діяльність, державне управління, функції виконавчої влади.

Виконавча влада є найбільш видимою інституцією політичної системи суспільства, діяльність якої безпосередньо пов'язана з повсякденним життям громадян. Вона не тільки втілює в життя політичні рішення, а часто ще й ініціює та організовує їх ухвалення, набуваючи домінуючої ролі в житті суспільства. Партійно-політична боротьба в соціумі точиться здебільшого довкола здобуття виконавчої влади або ж визначального впливу на неї. Ефективністю цієї влади й мірою контролю над нею з боку суспільства визначається ступінь його демократизму.

Отже, не випадково проблеми виконавчої влади традиційно перебувають у полі зору вчених-правознавців і досить широко висвітлюються в юридичній науковій літературі. Дослідженням актуальних питань функціонування вико-

навчої влади займалися такі фахівці-правники, як В. Б. Аверьянов, Ю. П. Битяк, І. Б. Коліушко, М. І. Ославський, О. В. Петришин та ін. [Див: 1; 3; 6; 9; 11].

Поняттям «виконавча влада» у його прямому значенні оперують лише у правовій доктрині. Звичайно, ця категорія часто вживається і в інших науках (наприклад, у політології або соціології, теорії управління), але там її точність порушується, оскільки вона здебільшого застосовується надмірно розширено, у значенні будь-якого директивного рішення органу державної влади. Особливе місце в осмисленні виконавчої влади належить адміністративному праву, завдання якого – інтерпретувати й розкрити структуру, повноваження й безліч проявів цієї влади[3]. Проте саме теорія держави і права покликана трактувати виконавчу владу

через установлення найбільш загальних закономірностей її виникнення й функціонування, з'ясувати її призначення й роль у соціумі, а також місце в системі влади державної.

Саме поняття «виконавча влада», можливо, не є найточнішим, бо воно повністю не відбиває тієї важливої ролі, яку відіграють глава держави й уряд у політичному житті країн сучасного світу. Адже ця роль на даний час зовсім не обмежується тільки виконанням законів, що приймаються парламентом. Ця правова категорія більшою мірою вписується у правову доктрину країн з відносно жорстким поділом влади (президентські й напівпрезидентські республіки). У державах з парламентарними формами правління має місце взаємозалежність різних гілок влади, що робить бар'єри між ними менш чіткими [12].

Щодо виникнення виконавчої влади існують дві точки зору. Згідно з першою вона з'явилася майже одразу з появою держави. Зараз стверджується, що в попередні епохи, включаючи й середньовіччя, в монархічних державах функції виконавчої влади виконували їх глави. У державах з республіканською формою правління тієї ж історичної доби ця влада здійснювалася різними вищими посадовими особами (консули – у

Стародавньому Римі, дожі – у Венеції, державні капітани – в Генуї, посадники й архієпископи – в Новгороді) [8, с. 118, 119].

У той же час більшість державознавців зазначають, що виконавча влада – одна з гілок єдиної державної влади, функціонування якої можливе лише за умов реалізації принципу поділу влади [17]. Іншими словами, вести мову про існування виконавчої влади до моменту виникнення й реалізації такого поділу немає підстав. Звісно, можна говорити про законодавчі, виконавчі й судові повноваження (функції) монарха, використовуючи при описі державної влади в класичних монархіях понятійний апарат теорії поділу влади. Але наявність таких функцій ще не означає дійсного, реального існування законодавчої, судової й виконавчої гілок влади, які мали б свої специфічні ознаки, своєрідну сферу діяльності, особливий механізм формування й функціонування. Ось чому більш правильно є точка зору, що про виконавчу владу (у власному значенні цього поняття) може йтися лише за умови реалізації конституційного принципу поділу влади.

Отже, виконавча влада є однією з 3-х традиційних гілок державної влади. У здійсненні покладених на неї законом повноважень у межах компетен-

ції, 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 [2, с. 320].

Повноваження, які становлять зміст виконавчої влади, сенс діяльності її органів, зумовлюють законність її рішень і дій, безпосередньо впливають з її призначення. Але питання про останнє в юридичній науці вирішується неоднозначно. Перша позиція полягає в тому, що ця влада покликана втілювати в життя закони парламенту. У правовій науковій літературі часто стверджується, що законодавча гілка державної влади є спрямовуючою й контролюючою, а виконавча – виконуючою й підзаконною.

З точки зору концепції поділу влади виконавча є владою по виконанню законів, з реалізації їх у житті суспільства будь-якими законними засобами, включаючи примус. Вона має прерогативу виконувати прийняті парламентом закони та інші рішення [5, с. 125]. Однак ні в минулому, ні тим паче сьогодні ця гілка влади не замикається лише на контролі щодо виконання законів. По-перше, у зв'язку з необхідністю забезпечувати реалізацію зако-

нодавчих положень виконавчій гілці влади необхідно вирішувати безліч поточних проблем і питань у найрізноманітніших царинах життя. Особливістю даної влади є й те, що вона здійснюється відповідно до законів, залишаючись при цьому в їх межах значною мірою самостійною при розв'язанні завдань, що стоять перед державою. По-друге, вона вбирає в себе низку повноважень, які ні прямо, ні опосередковано не пов'язані із завданням виконання законів, прийнятих парламентом або народом.

Умовою й важливим чинником, що сприяє виконанню цією владою громадської місії виступає системність її організації й функціонування. У такий спосіб виконавча влада матеріалізується в діяльності спеціальних суб'єктів, що утворюють систему її органів, функціонуючих на центральному й місцевому рівнях і які становлять собою механізм досліджуваної влади. Основними елементами останнього здебільшого виступають глава держави й уряд, характер взаємодії яких між собою, а також з парламентом визначає особливості форми правління тієї чи іншої країни [13, с. 34,35]. Окрім цього, до механізму виконавчої влади входять органи центральні (міністерства, відомства) й місцеві. Перші забезпечують розробку і втілення в життя загальнодер-

жавних програм, виконання законів, нагляд за нижчими органами виконавчої влади. Для здійснення цих завдань міністерства й центральні відомства можуть мати місцеві та/або регіональні представництва. У деяких країнах (у США, більшості країн Латинської Америки) кількість міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади обмежена законом (найчастіше на рівні 20 – 25). Завданням місцевих її органів є забезпечення виконання загальнодержавних програм на місцях, розв'язання проблем місцевого характеру, а також нагляд за законністю рішень місцевого самоврядування [10].

Особливістю механізму виконавчої влади те, що він утворює виконавчу вертикаль. На відміну від законодавчих і судових органів держави, де панує відповідна субординація, органи влади виконавчої пов'язані суворою ієрархією, що ґрунтується на підлеглості. Вони мають право безпосередньо зобов'язувати підлеглі органи, вказуючи їм, як необхідно діяти, як саме вирішувати те чи інше питання тощо. Ієрархія передбачає, що виконавчу владу очолює посадова особа або один орган. Такою особою може бути монарх, що записано в конституціях (прикладом, Марокко) або встановлено конституційним звичаєм

(Великобританія), чи президент (Сполучені Штати Америки). У дійсності ж у парламентарних монархіях і республіках виконавча влада належить уряду і все більше концентрується в руках прем'єр-міністра [16, с. 294].

Поруч з ієрархічністю апаратно-адміністративної діяльності, здійснюваній розгляданням механізмом, притаманні формальність й інструктивна регламентованість. Усе це разом утворює бюрократію, якою науковці називають раціональну форму колективної діяльності людей, ієрархічну систему управління, якій властиві чітке визначення меж компетенції на кожному з рівнів і прийняття публічних рішень у суворій відповідності до порядку, встановленому законами й інструкціями. Позитивність бюрократичної системи полягає в тому, що вона надає державному управлінню певної усталеності, впорядкованості, дисциплінованості й надійності, функціональної ефективності й формальної визначеності. Бюрократичність надає апаратній діяльності формально-раціонального характеру, уможлиблює її планування й інструментально-методичне забезпечення, за провадження оптимальних методів управління, чітке підпорядкування складників владної піраміди, спеціалізацію і професіоналізм управлінських кадрів.

її призначення, зокрема, в тому, щоб бути носієм нормативного, впорядковуючого начала в житті суспільства, що особливо важливо в часи радикальних перетворень.

Зауважимо водночас, що перебільшення ролі і значущості формальної сторони будь-якої справи викликає перетворення бюрократичності на так званий чистий бюрократизм, коли послідовне дотримання інструкцій, зосередження важелів влади в руках апарату чиновників призводить до відриву адміністрування від реальних потреб життя, до помилок у керівництві й до безпорадності в разі виникнення, так би мовити, позаштатних ситуацій [10, с. 257].

Як вбачається, варто підтримати концепцію, яка виходить з того, що функції виконавчої влади тісно пов'язані з суспільними функціями держави й віддзеркалюють способи їх виконання. На різних етапах розвитку держави змінюються підходи до визначення її ролі й функцій. Це пояснюється такими чинниками, як-то: (а) зміна умов функціонування держави й вимог до неї з боку суспільства у зв'язку з переходом до нової фази його життєвого циклу; (б) зміни в економічному й соціально-політичному устрої; (в) кризові періоди, що вимагають посилення урядової регламентації.

Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямків у діяльності органів виконавчої влади, в яких виражається цільове навантаження відповідної гілки влади державної і з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Як вид діяльності органів цієї влади, кожна з них характеризується самостійністю, однорідністю повторюваністю, має свою сферу дії й виконується, як правило, відповідними методами [4, с. 14,15]. Функції відбивають зміст діяльності органів виконавчої влади й відповідною мірою характеризують її сутність. Проте серед науковців не існує одностайної точки зору стосовно конкретного переліку функцій виконавчої влади, що залежить від обраного теоретиком класифікаційного критерію.

Досить часто у структурі здійснення виконавчої влади вирізняють 2 основні функції – політичного керування (політична) й адміністративного управління (адміністративна). Так, згідно з Основним Законом ФРН виконавча влада поширюється, з одного боку, на реалізацію правових норм, тобто на виконання права й управління (функція адміністративна), а з другого – на правлячу владу (функція губернативна) [15].

Змістом політичної функції є розробка державної політики, завдання якої – окреслення кола питань, що потребують першочергової уваги громадськості, зосередження зусиль і коштів для їх вирішення. Розробка державної політики – це підготовка, пропонування й ухвалення відповідних рішень, що мають обов'язкове значення, накреслення шляхів (програм) їх виконання, здійснення кадрових призначень на ключові посади. Про політичність рішення можна вести мову, лише коли є різні варіанти вирішення проблеми, а значить, від волі суб'єкта і форми його волевиявлення залежать остаточний варіант і наслідки останнього. Якщо ж дії суб'єкта регламентовані, тобто за певних умов він зобов'язаний прийняти лише одне конкретне рішення, то в наявності звичайне управлінське рішення [6, с. 65,67].

Змістом адміністративної функції є втілення в життя державної політики шляхом адміністративно-державного управління, тобто діяльності органів та установ виконавчої влади, де працюють професійні державні службовців. Вона передбачає ієрархію й відповідальність за виконання державних рішень нижчих органів перед вищими, а її завдання – спрямованість на цей процес [10, с. 254,256].

Це і є управлінська діяльність у вузькому значенні цього поняття.

Водночас підкреслимо, що виконавчу владу не можна отожднювати із системою державного управління: в інституційному плані остання набагато ширша. Ця влада становить собою державне управління переважно щодо органів нижчого рівня; у цьому сенсі адміністративно-правовий підхід до виконавчої влади вважається допустимим. Що ж до реалізації даної функції, то можемо, таким чином, вважати, що виконавча влада знаходить свій прояв при застосуванні або виконанні законодавства в конкретних суспільних процесах і взаємозв'язках, при задоволенні конкретних інтересів, забезпеченні прав і свобод громадян.

Разом з функцією виконання законів та інших нормативно-правових актів, виконавча влада здійснює ще й розпорядчу функцію. Її органи від імені держави і з відповідними повноваженнями ухвалюють ті чи інші рішення, керують підпорядкованими їм галузями, застосовують поряд з методами переконання також засоби державного примусу [14, с. 21]. Вони вправі ухвалювати нормативні акти загального характеру, втручаючись у сферу компетенції законодавчих органів (делеговане законодавство й

регламентарна влада), брати на себе певні квазісудові функції, контролювати роботу підпорядкованого їм апарату, а також здійснювати позавідомчий контроль. Як бачимо, виконавча влада не тільки виконує норми законів, а й здійснює загальне керівництво державними справами.

Розгалуженість функцій виконавчої влади підтверджується положеннями Конституції України. Так, Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Основного Закону країни забезпечує: (а) державний суверенітет та економічну самостійність України, (б) здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, (в) виконання Конституції і законів України, нормативних актів, указів Президента, (г) вжиття заходів стосовно дотримання прав та свобод людини і громадянина та ін. [7, с. 557,558].

Будучи гілкою єдиної державної влади, виконавча не може отожднюватися з видом державної діяльності. Виконавчо-розпорядча діяльність – не сама влада, а лише форма її практичної реалізації. Влада – сутнісне вираження такої діяльності, її функціональної й компетенційної визначеності, базова категорія. Виходячи з цього положення можемо стверджувати, що виконавча влада не тотожна державному управлінню, а виступає певним видом державно-владної діяльності.

Із функціонуванням досліджуваної влади прямо пов'язана правозастосовна, юрисдикційна й нормотворча види діяльності. Від них у першу чергу залежить ефективність виконання законів. Правозастосовний характер цієї влади підтверджується, зокрема, положеннями статей 116 і 119 Конституції України, які вказують, що виконавча влада орієнтована перш за все на реалізацію законів, інших нормативних актів. Застосування нею права є її повсякденною практичною діяльністю, що має творчий, організуючий зміст. Це справжня управлінська діяльність у своєму істинному вигляді. Центральною ланкою правозастосовної діяльності є управлінське рішення, тобто владний індивідуальний акт – усний або письмовий, адресований відповідному колу осіб з метою вирішення конкретної проблеми.

Основна спрямованість юрисдикційної функції органів виконавчої влади у правовій демократичній державі – захист прав і свобод громадян. Саме вона забезпечує ефективну охорону громадського порядку, дисциплінує роботу державного апарату. Її завдання – застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, які вчинили правопорушення.

Ефективність функціонування виконавчої влади можлива лише за умови, якщо в державі створено стійку й жорстку централізовану й ієрархічну її вертикаль, яка дозволить точно і своєчасно запроваджувати в життя прийняті рішення. До особливих принципів, на яких ґрунтується діяльність даної влади, відносять: (а) оперативність, (б) організацію на підставі адміністративної підлеглості, (в) підзаконність і (г) підзвітність перед представницькими органами [5, с.125]. Якщо органи законодавчої влади закріплюють у праві рішення нормативного характеру, то органи влади виконавчої на підставі своїх державно-владних повноважень забезпечують застосування цих нормативних розпоряджень, продовжують їх піднормативне регулювання у випадках, коли необхідна їх конкретизація. Отже, будучи наділеною правом здійснювати розпорядчу діяльність, ця гілка влади у процесі виконання законів видає власні нормативні правові акти, тобто виконує функцію підзаконного регулювання суспільних відносин. Правотворча діяльність органів виконавчої влади в межах її компетенції продовжує діяль-

ність, розпочату законодавцем. Якщо норми закону не регулюють безпосередньо управлінських відносин (а вони потребують правової регламентації), цю функцію беруть на себе відповідні органи виконавчої влади.

Якщо звернути пильну увагу на розвиток гілок влади в сучасному світі, маємо констатувати, що саме виконавчій владі притаманний найбільший динамізм. Змінюються її функції, вводяться нові форми й методи здійснення, зростає сфера нормотворчих повноважень та ін. Тенденцією останніх десятиліть у світі стало деяке зміцнення, посилення ролі цієї влади в житті суспільства. З огляду на своєрідні риси останньої саме органи, які є носіями, найчастіше намагаються порушити баланс гілок влади, вийти з-під контролю інших органів державної влади. Для уникнення зайвого посилення ролі виконавчої влади її діяльність повинна весь час супроводжуватися постійним внутрішнім і спеціальним зовнішнім контролем з боку уповноважених органів, посадових осіб, а також громадськості. Отже, дослідження цих аспектів функціонування влади виконавчої як гілки влади державної сьогодні залишається актуальним.

**Список літератури:** 1. Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Вісн. акад. прав. наук України. – 2004. – № 2(37). – С. 139-149. 2. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий: моногр. /А. С. Автономов. – М: ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с. 3. Адміністративне право:

підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с. 4. *Бельский К. С.* О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Гос-во и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21. 5. Загальна теорія держави і права: підруч. [ для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. ] / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с. 6. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: моногр. / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с. 7. Конституція України: наук.-практ. комент. / ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – Х.: Право; К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 808 с. 8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: [в 4-х т. – Т.2] – М.: Изд-во БЭК. – 246 с. 9. *Ославський М. І.* Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. [ для студ. вищ. навч. закл. ] / М. І. Ославський. – К.: Знання, 2008. – 216 с. 10. Основи демократії: навч. посіб. [ для студ. вищ. навч. закл. ] / за заг. ред. А. Колодій. – [вид. 2-ге, стереотип.] – К.: Ай Бі, 2004. – 668 с. 11. *Петришин А. В.* Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: моногр. / А. В. Петришин. – Х.: Факт, 1998. – 168 с. 12. *Протасова В. Є.* Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: моногр. / В. Є. Протасова. – Х.: Право, 2009. – 208 с. 13. Сравнительное конституционное право: учебник ИГП / под. ред. В. Н. Тропина, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. – М.: РАН, 1996. – 448 с. 14. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права / Ю. А. Тихомиров. – М.: ЮРИНФОРМ центр, 1998. – 798 с. 15. Федеративная республика Германия: конституция и законодательные акты / пер. с нем.; сост. Т. Г. Мощакова; под ред. Ю. П. Урьяса. – М.: Прогресс, 1991. – 472 с. 16. *Чиркин В. Е.* Государствоведение: учебник [2-е изд., испр. и доп. ] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2000. – 384 с. 17. Юридична енциклопедія: [ в 6-ти т. ] / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 1998 – Т.4: Н–П. – 720 с.

### ОСОБЕННОСТИ И ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ВЕТВИ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ Хоменко Е.В.

В статье осуществлен анализ основных функций исполнительной власти как ветви власти государственной. В частности, выделены такие ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти, как управление политическое (политическая функция) и административное (административная функция), раскрыто содержание правоприменительной, юрисдикционной и нормотворческой функций.

*Ключевые слова:* государственная власть, ветвь власти, исполнительная власть, исполнительно-распорядительная деятельность, государственное управление, функции исполнительной власти.

### THE PECULIARITIES AND FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE POWER AS A BRANCH OF THE STATE POWER Khomenko O.V.

The article gives the analysis of the executive power as a branch of the state power. Besides, it determines such basic directions in the activities of the executive power bodies as political control (political function) and management control (administrative function). It also shows the contents of law enforcement, jurisdictional and rule – proclaiming functions.

*Key words:* state power, branch of power, executive power, executive and distributive activity, public administration, functions of the executive power.

*Надійшла до редакції 15.11.2011 р.*