

**Олексій Дніпров**

кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри адміністративного права і процесу  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національного університету "Львівська політехніка"

## **СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

© Дніпров О., 2017

Розглянуто види принципів функціонування виконавчої влади. Сформульовано ознаки принципів виконавчої влади. Їх поділено на два види: загальні (конституційні) та спеціальні. До останніх належать: вторинність виконавчої влади, єдина централізована побудова, розподіл повноважень між рівнями виконавчої влади, підзвітність та підконтрольність влади.

Ключові слова: принципи, виконавча влада, вторинність, єдина централізована побудова, розподіл повноважень, підзвітність та підконтрольність влади.

Алексей Дніпров

## **СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Рассмотрены виды принципов функционирования исполнительной власти. Сформулированы признаки принципов исполнительной власти. Они разделены на два вида: общие (конституционные) и специальные. К последним относятся: вторичность исполнительной власти, единое централизованное построение, распределение полномочий между уровнями исполнительной власти, подотчетность и подконтрольность власти.

Ключевые слова: принципы, исполнительная власть, вторичность, единое централизованное построение, распределение полномочий, подотчетность и подконтрольность власти.

Alexei Dniprov

Educational-Scientific Institute of Law and Psychology  
Lviv Polytechnic National University  
doctoral student of the department of administrative law and process  
k.u.n.

## **SPECIAL PRINCIPLES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY FUNCTIONING**

**Annotation.** The article examines the types of principles for the functioning of the executive branch. The signs of the principles of executive power are formulated. They are divided into two types: general (constitutional) and special. The latter include: the secondary character of the executive power, a single centralized structure, the distribution of powers among the levels of executive power, accountability and control of power.

**Key words: principles, executive power, secondary, unified centralized structure, distribution of powers, accountability and control of authority.**

**Постановка проблеми.** Сучасне правове регулювання державно-владної сфери потребує удосконалення. Нормотворча діяльність має низку не вирішених проблем. Окрім того, політична складова є вагомим чинником, що впливає на деформацію певних правових процесів. Тому в Україні необхідно створити загальну стратегію владних відносин.

Вказане є викликом як для практики, так і для науки. Вагомим є аналіз основних засад, керівних принципів, які мають стати фундаментом для майбутнього правового регулювання.

**Стан дослідження.** Розглядаючи державну владу як каталізатор розбудови держави якісно нового гуманістичного типу, сучасні науковці – такі, як Ю. Барабаш, І. Жаровська, М. Козюбра, А. Колодій, І. Кресіна спрямовують дослідження визначеної проблеми у напрям постановки і практичного розв'язання актуальних проблем державно-владних явищ. Вказані автори значно збагатили теоретичний понятійний та методологічний апарат державотворчих процесів. Разом із тим сучасна правова та політична реальність вимагає ширшого дослідження принципів функціонування окремих гілок влади у сучасному суспільстві. Отже, наявна велика кількість проблемних теоретичних та практичних питань у зазначеній сфері.

**Метою статті** є проаналізувати спеціальні принципи функціонування, тобто організації і діяльності органів виконавчої влади. Результати дослідження можуть бути цікавими в контексті конституційної та адміністративної реформи в Україні.

**Виклад основних положень.** Під принципами в теорії права розуміють певні вихідні начала, основи, ключові положення, визначальне правило щодо існування певного правового явища. На нашу думку, під принципами функціонування виконавчої влади розуміють нормативно закріплені вихідні ідеї, основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюються організація та діяльність виконавчої влади.

Нами також виділено ознаки принципів виконавчої влади. Серед них такі: 1) є фундаментальним чинником, на підставі, якого розвиваються і функціонують відповідні правові норми, що регулюють сферу функціонування виконавчої влади в державі; 2) є орієнтиром (юридичним вектором), основним пріоритетом всієї 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, їх повноваження, правовий статус, заходи юридичної відповідальності; 4) має нормативне вираження; 5) відповідає принципам організації всього механізму та апарату держави та принципам функціонування публічної влади загалом.

Остання ознака безпосередньо впливає на принципи, які можна виокремити: загальні (конституційні) та спеціальні. До загальних принципів, на нашу думку, належать такі: законність, демократизм, відкритість і прозорість, пріоритет прав та свобод людини.

Спеціальні слід позиціонувати як такі, що характерні виключно для органів виконавчої влади та визначаються їх своєрідністю та особливостями. Дослідимо їх предметно.

**Вторинність виконавчої влади.** Зміст цього принципу відображає те, що в Україні існує влада, яка створюється прямим виборним способом за допомогою інституту виборів. Така влада має безпосередні повноваження від народу. Таких повноважень виконавча влада в нашій державі не має, тому що створюються первинними органами.

Зарубіжна практика має приклади виборності органів влади. Тут вважають, що в умовах демократії що більша участь народу в формуванні влади, то сильніша підтримка суспільством. Тому виконавча влада формується населенням через вільні вибори.

Звертаємо увагу на те, що виборність вагомий, але не основний критерій легітимності. Як вказує І. Жаровська, “чим менша частка громадян, які беруть участь у виборах в органи державної

влади, тим нижчий рівень її легітимності. Однак слід звернути увагу не тільки на відкритість формування органів влади, але й на можливість доступу пересічних членів суспільства до рішень державних органів влади. В демократичній державі цей процес повинен відбуватися в прозорому публічному режимі, на основі об'єктивних потреб розвитку соціуму, в його інтересах і за умови забезпечення всім учасникам цього процесу права на збирання та отримання адекватної інформації про стан справ у системі політичного управління, про цілі, що ставляться в процесі управлінської діяльності та про прийняті законні рішення” [1, с. 21].

Також за первинної виборності виконавчої влади відбувається процес обрання тільки основних представників виконавчої влади – глави держави (за умови, якщо він є главою виконавчої влади), голов регіонального рівня і глав місцевого управління (самоврядування), тобто переважно змінюються політичні фігури виконавчої влади. При цьому основна маса державних службовців, зайнятих в органах виконавчої влади, залишається на своїх місцях, оскільки їх завдання – професіональне, галузеве забезпечення певної державної сфери, котра повинна функціонувати, незважаючи на особливості політичної чи партійної ситуації. Це забезпечує безперервність діяльності органів виконавчої влади та їх стійкість.

**Єдина централізована побудова.** Єдність органів виконавчої влади – це єдність усіх її рівнів, єдність прийнятих рішень в рамках загального політичного курсу. Рішення, прийняті нижчими рівнями, не суперечать офіційним курсом центрального уряду. Єдність виконавчої влади проявляється і в відносинах між її органами. Тут їх діяльність будується за принципом ієрархічності: нижчий підпорядковується вищому, який може в межах своїх повноважень скасувати акт підвідомчого йому органу.

Система органів виконавчої влади є доволі розгалуженою. Водночас усі органи мають єдиний центр, що зумовлює цілісність влади та єдиний напрям державної політики. Ця система будується, враховуючи необхідність забезпечення повсякденного всебічного керівництва господарською, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами у масштабі всієї країни. Ч. 2 ст. 1 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” визначає, що він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [2].

Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центра керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

**Розподіл повноважень між муніципальною владою та рівнями виконавчої влади.** В сучасних умовах можливі два способи девальвації принципу, що мають тенденції : доцентрову і відцентрову.

Доцентрові тенденції призводять до порушення і ослаблення автономії місцевих регіонів та громад. Центр, прагнучи поставити в залежність від себе регіони, застосовує весь арсенал засобів контролю. Всі атрибути автономії (самостійність органів, автономна компетенція, власні фінансові ресурси і автономний бюджет) грубо порушуються центром.

Відцентрові тенденції, навпаки, зміцнюють автономію регіонів, але послаблюють єдність органів виконавчої влади держави. Регіони, прагнучи здобути більшу самостійність, відокремлюються від центру. Вони втручаються в сферу діяльності центрального рівня, перебирають на себе повноваження центрального рівня. Це підкріплюється наявністю міцної фінансової бази і самостійного бюджету у регіонів. Розвиток такої ситуації можливий за слабого центру. В будь-якому випадку відцентрові тенденції також зміщують баланс повноважень між центром і регіонами. Більше того, відцентрові тенденції ведуть до розвитку націоналізму, сепаратизму і подальшого розпаду держави. Подібний процес нерідко сприяє оформленню нових центрів влади, в діяльності яких недемократичні тенденції є визначальними.

**Підзвітність та підконтрольність влади.** Це положення має конституційний характер. Так, у статті 113 Конституції України зазначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Уряд не є органом, що володіє реальною самостійною політичною роллю. Однак за недемократичного режиму можлива девальвація такого принципу. Тоді він стає відповідальним тільки перед тими, хто його формує. Поступово відбувається ерозія відповідальності як перед виборним органом держави, так і перед главою держави.

Згодом є небезпека, що така система пошириться на весь державно-владний апарат. Деформується вертикаль влади, коли прем'єр-міністр фактично відповідальний тільки перед главою держави. Атрибутами такої виконавчої влади є бюрократія, зловживання владою тощо – все це вплив її слабкої відповідальності перед суспільством та іншими гілками державної влади. У перспективі розвиток недемократичних тенденцій призводить до того, що безвідповідальність виконавчої влади стає тотальною. Отже, виконавча влада недемократичного характеру порушує основні принципи демократії.

Механізм підконтрольності в умовах демократії – звичайний засіб демократичного обмеження виконавчої влади. Механізми підконтрольності можуть бути різними: конституційні обов'язки виконавчої влади з боку суспільства, з боку гілок державної влади. Діяльність виконавчої влади, наприклад, обмежена рамками Конституції, а рішення її повинні бути мотивовані, тобто зрозумілі суспільству.

Підзвітність – відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов'язки в світлі цих стандартів, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання. Наділені владою зобов'язані доповідати і обговорювати результати своїх дій у межах своїх повноважень.

Законодавча і судова влада контролюють діяльність органів виконавчої влади, не втручаючись в рамки її компетенції. У цьому сенсі дотримання певної самостійності виконавчої влади іншими гілками слугує, наприклад, конституційне закріплення принципу поділу влади з чітким зазначенням меж прав кожної влади і визначенням механізмів стримувань і противаг у межах взаємодії трьох влад, а також самого принципу поділу влади, який не дає змоги жодній гілці влади мати необмежені повноваження.

Також виконавча влада відповідальна за свої дії перед суспільством. “В сучасних умовах поряд з державним контролем значне місце повинно відводитися і громадській формі контролю, яка є неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в масштабах всієї держави [3, с. 65]. Отже, виконавча влада відповідає основним принципам демократії.

Науковці дуже високо оцінюють значення саме громадського контролю. Так, С. Косінов зазначає, що громадський контроль покликаний сприяти вирішенню цілої низки завдань, зокрема: визнанню, забезпеченню і захисту основних прав і свобод людини і громадянина; підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпеченню прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійсненню громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпеченню зворотного зв'язку між суспільством і державою, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів; зниженню ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень [4, с.10].

Науковці визначають такі типи підзвітності: підзвітність у системі виконавчої влади (внутрішня) та підзвітність перед особами поза системою органів виконавчої влади (зовнішня). Внутрішня підзвітність забезпечується усередині системи органів виконавчої влади. За зовнішньої підзвітності підзвітність передбачає нагляд з боку законодавчої, судової гілок влади, а також з боку громадян та інших осіб за межами системи органів виконавчої влади. Суб'єктами внутрішньої

(горизонтальної) підзвітності є особи, які взаємодіють усередині системи органів виконавчої влади. До їх кола належать органи виконавчої влади всіх рівнів та їх посадові особи.

Існують два види внутрішньої підзвітності. Внутрішня організаційна підзвітність – це підзвітність у межах організації, яка передбачає відносини підзвітності в межах організації. Зовнішня організаційна підзвітність означає надання звітів до вищих органів стосовно досягнутих результатів та забезпечення організаційної підзвітності в межах організації. Внутрішня організаційна підзвітність стосується взаємовідносин між інститутами та іншими особами усередині органу виконавчої влади, а зовнішня – відносини з тими, хто знаходиться поза її межами [5, с. 278].

Цей перелік принципів не є вичерпним. Однак проаналізовані нами принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про засади функціонування виконавчої влади та слугують своєрідним методологічним орієнтиром для дослідження владного механізму як цілісного правового феномену.

**Висновок.** Доведено, що під принципами функціонування виконавчої влади слід розуміти нормативно закріплені вихідні ідеї, основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюються організація та діяльність виконавчої влади.

Їх поділено на два види: загальні (конституційні) та спеціальні. До останніх належать вторинність виконавчої влади, єдина централізована побудова, розподіл повноважень між рівнями виконавчої влади, підзвітність та підконтрольність влади.

1. Жаровська І. М. Легітимність державної влади у демократичній державі / І. М. Жаровська // *Університетські наукові записки*. – 2009. – № 3. – С. 20–23. 2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // *Відомості Верховної Ради*. – 2014. – № 13. – С. 222. 3. Усманова Е. Ф. Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства / Е. Ф. Усманова // *Социально-политические науки*. – 2011. – № 1. – С. 62–65. 4. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С. А. Косінов // *Юрист України*. – 2012. – № 4. – С. 5–11. – С. 10. 5. Підзвітність в органах виконавчої влади: особливості суб'єктного складу / О. М. Синкова // *Держава і право*. – 2009. – Вип. 44. – С. 278–284.

## REFERENCES

1. Zharovskaya I. M. *Legitimacy of state power in a democratic state* / I. M. Zharovskaya // *University scientific notes*. – 2009. – No. 3. – P. 20–23. 2. *About the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine of 27.02.2014 No. 794-VII* // *Information from the Verkhovna Rada*. – 2014. – No. 13, 222 p. 3. Usmanova E. F. *The Institute of Public Control as an integral part of the legal state* / E. F. Usmanova // *Social-political sciences*. – 2011. – No. 1. – P. 62–65. 4. Kosinov S. A. *Public control over state power as a principle of democracy* / S. A. Kosinov // *Lawyer of Ukraine*. – 2012. – No. 4. – P. 5–11, 10 p. 5. Sincon O. M. *Accountability in executive bodies: peculiarities of the subject structure* / O. M. Sincon // *State and Law*. – 2009. – Vip. 44. – P. 278–284.

*Дата надходження: 09.10.2017 р.*