

го закона по аналогії // Суд и применение закона. – М., 1982. – С. 8. **17.** Бачишвили И.М., Зоидзе В.И., Капанадзе Т.Ш. и др. Актуальные проблемы советского права. – Тбилиси, 1988. – С. 212–213. **18.** Сырых В.М. Теория государства и права: Учеб. для вузов. 5-е изд. – М., 2006. – С. 539–540. **19.** Дедов Д.И. Юридический метод: Научное эссе. – М., 2008. – С. 53–54. **20.** Маслов А.А., Шаповалов С.Ю. Взыскание налогов: разрешение спорных ситуаций, арбитражная практика / Под общей ред. С.Ю. Шаповалова. – М., 2003 – С. 14. **21.** Там же.

В. В. ТУЖИК

ДЕРЖАВНА ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

В статье автор исследует правовую природу, понятие, суть и место исполнительной власти в структуре государственной власти в Украине, а также формулирует предложения, направленные на совершенствование исполнительной власти.

The author researchers legal, concept, sense and place of executive power in the structure of state power in Ukraine in the article. Also he formulates at suggestions legislative level directed on perfections of executive power.

Одним із фундаментальних принципів правової, демократичної держави є принцип єдності й поділу державної влади. Теорія поділу державної влади вперше була висунута англійським філософом Дж. Локом у праці «Два дослідження про уряд» (1689 р.). Він поділив державну владу на три незалежні гілки – законодавчу, виконавчу та федеральну. Згодом доктрина поділу державної влади була розвинута в працях французьких мислителів Ш.-Л. Монтеск'є і Ж.-Ж. Руссо. У трактаті «Про дух законів» (1748 р.) Монтеск'є вказував, що у кожній державі є три види влади: влада законодавча, влада виконавча, а також та, що відає питаннями цивільного права. Теорія поділу державної влади була висвітлена й у праці Ж.-Ж. Руссо «Про суспільний договір» (1762 р.). Праці трьох великих мислителів у сукупності становлять концепцію поділу влади в сучасній державі, яку названо класичною¹.

Теорія поділу державної влади поступово дістала втілення у законодавстві багатьох країн світу, і зокрема в Україні. Відповідно до ч.1 ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Серед гілок державної влади виконавча влада посідає особливе місце. Від стану здійснення виконавчої влади залежить рівень реалізації державою більшості своїх основних функцій та завдань. У юридичній літературі питання становлення та розвитку державної виконавчої влади були висвітлені у працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, С.В. Бобровник, В.К. Колпаков, В.М. Копейчиков, В.О. Котюк, П.М. Рабінович, В.М. Селіванов, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, серед науковців нема єдиних поглядів на основні концептуальні питання щодо правової природи виконавчої влади та її сутності.

© ТУЖИК Володимир Васильович – аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Виникнення державної влади пов'язано із виникненням держави як суспільної організації. Так, російський теоретик держави Л. А. Тихомиров зазначав, що влада народжується одночасно із процесом державного розвитку суспільства².

Поняття «державна влада» тісно пов'язане з поняттям із терміном «влада». У широкому розумінні воно означає цілеспрямований вплив, який здійснюється з допомогою певних засобів і методів для досягнення певної мети³. Кожна влада реалізується з допомогою методів: 1) переконання, коли здійснюється свідоме та добровільне виконання владних розпоряджень; 2) примусу, тобто коли виконання владних розпоряджень здійснюється з допомогою певного примусу, а також погрози застосування санкцій у разі не виконання розпоряджень.

Владу можна класифікувати за різними критеріями, у тому числі за суб'єктивним складом. За суб'єктами влада поділяється на державну, політичну, владу громадських організацій, владу родини тощо. З усіх видів влади за суб'єктивним складом найбільш впливовою є державна влада. Вона реалізується спеціально створюваними для цього державними органами і в порядку, передбаченому Конституцією та законами⁴.

У науковій літературі державна влада визначається як організація політичного управління суспільством. Вона поширюється на всі сфери суспільного життя і здійснюється з допомогою спеціального апарату⁵.

Деякі науковці визначають державну владу як систему політичних, моральних і правових відносин між суб'єктами державної влади і громадянами або відносини між владою і підлеглими. Ці відносини регулюються системою права і законодавства, нормами моралі, релігійними нормами, звичаями, традиціями. Вони мають державно-владний характер. За цих відносин державна влада видає закони, укази, розпорядження щодо виконання, дотримання, використання або застосування правових норм⁶.

Виконавча влада – невід'ємна складова державної влади має суспільний характер. Через виконавчу владу держава здійснює свою публічність, а також владно-розпорядчі та охоронні функції.

В юридичній літературі існують різні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади. Так, політологи визначають виконавчу владу як одну з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої у законах волі суспільства, охорону прав і свобод⁷. В. К. Колпаков вважає, що виконавча влада – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади⁸. Іншої думки дотримується В. М. Шаповал: виконавча влада – це сукупність державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні й владно-адміністративні функції. Це своєрідна система, в якій кількісно домінують органи і установи, що діють у сфері вузького визначеного управління. Для їх позначення нерідко використовують термін «адміністративний апарат» або «апарат управління»⁹. Автори підручника «Теорія і права. Академічний курс» визначають виконавчу владу як вторинну, підзаконну гілку державної влади, що має універсальний характер, спрямована на виконання законів та інших актів законодавчої влади шляхом здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень¹⁰. На нашу думку, таке визначення повною мірою розкриває правову природу виконавчої гілки влади і дотримуємось даного визначення.

У сучасних теоретико-правових дослідженнях виконавча влада характеризується наступними ознаками: 1) безпосереднє призначення-виконання законів, участь та здійснення державної політики; 2) наявність розгалуженої системи різноманітних державних органів з численним кадровим складом державних службовців; 3) виконавча влада матеріалізується в діяльності спеціальних суб'єктів, які утворюють систему її органів, що функціонують на центральному й місцевому рівнях і становлять механізм її реалізації; 4) основними елементами механізму виконавчої влади є глава держави, уряд, центральні (міністерства, відомства) й місцеві органи виконавчої влади; 5) ієрархічність, формальність та інструктивна регламентованість владно-виконавчої діяльності (бюрократична організація); 6) поєднання динамізму і стабільності у діяльності виконавчих органів влади; 7) діяльність виконавчої влади, порівняно з іншими гілками влади значною мірою здійснюється за спрощеною процедурою¹¹.

На нашу думку, ця характеристика виконавчої влади є неповною і потребує доповнення. Так, однією з найважливіших ознак цієї гілки влади є правотворчість, яка проявляється у можливості її органів, у межах компетенції, видавати постанови, розпорядження, накази, інструкції тощо. Завдяки можливості видання підзаконних нормативно-правових актів виконавча влада реалізує чинні закони, державну політику, а також здійснює виконавчо-розпорядчі функції. Іншою ознакою виконавчої влади є наявність владно-примусової функції. Функція примусу забезпечує суворе та неухильне виконання законів та підзаконних актів, а також інших владних розпоряджень усіма суб'єктами суспільних відносин.

Дослідження правової природи інституту державної виконавчої влади було б не повним без розкриття поняття органу виконавчої влади, визначення основних функцій та характеристики системи органів виконавчої влади. В юридичній літературі орган виконавчої влади визначають як організаційно відокремлену частину державно-управлінського апарату, що здійснює від імені і за дорученням держави відповідні функції і внаслідок цього наділена відповідною компетенцією, певною організаційною структурою, територіальним масштабом діяльності¹².

Органи виконавчої влади є похідними (вторинними) від представницьких органів. Це проявляється у тому, що органи виконавчої влади формуються представницьким органом (парламентом, главою держави). Вторинність органів виконавчої влади проявляється й у тому, що їх повноваження визначаються законодавчою владою і закріплюються у нормативних актах вищої юридичної сили. Так відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження відповідно до законів України. Кожен орган виконавчої влади є окремою юридичною особою. Це означає, що кожен орган має своє відокремлене майно, печатку і рахунок у фінансовій установі. Діяльність органу виконавчої влади регламентується, як правило, Положенням, яке затверджується у порядку, визначеному законом.

До основних функцій органу виконавчої влади належать: 1) виконання законів шляхом конкретизації їх положень у підзаконних актах та їх реалізація; 2) прийняття підзаконних актів відповідно до законів; 3) підзвітність представницьким органам влади¹³. До цих функцій, на нашу думку, доцільно віднести правоохоронну та контрольно-дозвільну, а також функцію реалізації внутрішньої державної політики (політична функція), яка має переважно політичний характер.

Органи виконавчої влади об'єднані в єдину систему, яка будується на принципах законності, ієрархічної підпорядкованості та компетентності. Залежно від об-

сягу і специфіки компетенції державні органи виконавчої влади поділяються на чотири групи: 1) вищі органи виконавчої влади (уряд); 2) центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети); 3) місцеві органи виконавчої влади та управління (обласні, районні, міські державні адміністрації); 4) органи місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження органів виконавчої влади¹⁴.

У літературі з адміністративного права запропоновано інший підхід градації органів виконавчої влади. Так, за обсягом компетенції органи виконавчої влади поділяються: 1) органи загальні (універсальні); 2) органи галузевої та спеціальної компетенції¹⁵.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України). До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети, державні служби, державні комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р., із змінами і доповненнями).

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України). Крім того, до цього рівня належать органи спеціальної (галузевої) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади (відповідно до зазначеного Указу Президента України центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи)¹⁶.

Президент України не входить до системи органів виконавчої влади, але наділений певним комплексом повноважень щодо впливу на дану гілку влади (ст. 106 Конституції України). Так, до компетенції Президента України належить можливість зупинення актів Кабінету Міністрів України (інститут контрасигнування) з мотивів невідповідності їх Конституції України. Також він наділений повноваженнями щодо подання до парламенту кандидатур на посаду Міністра оборони України, Міністра закордонних справ та Голови Служби Безпеки України.

18 травня 2008 р. набув чинності Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який закріплює основи організації, повноваження і порядок діяльності вищого органу виконавчої влади, встановлює вимоги щодо кандидатури на посаду члена (міністра) Кабінету Міністрів України, а також визначає основні принципи діяльності уряду. Водночас є необхідність у прийнятті закону про єдину систему органів виконавчої влади в Україні, який би став стабілізаційним чинником всієї державної виконавчої влади, у чіткому правовому визначенні кола повноважень Президента України, що дало б змогу ліквідувати дисбаланс між останнім та виконавчою гілкою влади. Аналіз повноважень глави держави дає змогу говорити про нього як про главу виконавчої влади, а таке становище суперечить Основному закону держави.

Нині відсутнє належне правове розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до зниження ефективності державного управління на місцях. Особливо це проявляється у містах обласного значення (Київ, Севастополь).

Доцільно також більш чітко визначити правовий статус органів виконавчої влади у сфері окремих правових відносин (земельні відносини, відносини у сфері

будівництва та ін.). Подібна невизначеність веде до дублювання повноважень органів представницької та виконавчої влади. Вирішення цих та інших питань, так і питань дасть можливість знайти оптимальну модель виконавчої влади в Україні.

1. Великие французские просветители. – М.: Полтиздат, 1987. – С. 147–158.
2. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. – Буэнос-Айрес: Рус. слова, 1968. – С. 14.
3. Современный политологический словарь. – М., Т-1. – С. 203.
4. Короткий політичний словник. – К.: РОВО «Укрвуполіграф», 1991. – С. 29.
5. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2005. – С. 417.
7. Словник політичних термінів. – К.: Політика, 1998. С. 178.
8. Колтаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юринком Інтер, 1999. – С. 376.
9. Шановал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., 1997. – С. 179.
10. Теорія держави і права. Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юринком Інтер, 2006. – С. 163–164.
11. Хоменко О.В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Х., 2005. – С. 9.
12. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 32–33.
13. Теорія держави і права. Академічний курс. – С. 164.
14. Котюк В.О. Цит. праця. – С. 516.
15. Коваль Л.В. Цит. праця. – С. 36.
16. Совгіря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: Навч. посіб. – К.: Юринком Інтер. 2008. – С. 456–457.

Н. П. КОСТЮК

ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Рассматриваются понятие стадий процесса применения норм права, их количество и особенности. Применение норм права определяется как процесс, который осуществляется в регламентированных нормами права рамках. Показано, что стадии процесса применения норм права - это ступени познания истины, они выработаны наукой и практикой.

In the paper the author considers the concept of stages of the process of law norms application, the number and peculiarities of such stages. Application of law norms is defined as a process taking place in the law norms framework. Stages of the process of law norms application are the steps towards learning the truth, these stages are worked out by science and practice.

Сукупність дій посадової особи або державного органу, спрямовані на розв'язання певного завдання правозастосування, є стадією правозастосовного процесу. Кожна стадія, яка є відносно відокремленим ланцюгом, частиною правозастосовної діяльності, тісно зв'язана з наступними стадіями. Лише послідовне і правильне здійснення кожної стадії забезпечує успіх застосування норм права в цілому. Процес застосування норм права є системою послідовних, однорідних стадій правозастосування. Хоча на практиці окремі дії, що відбуваються в процесі правозастосування, є досить близькими і взаємно зумовлюють одна одну, проте теорія виділяє їх в окремі стадії. Основні стадії виражають логіку застосування