

С. В. ДУБОГРІЙ**Г. А. КОСТЕНКО-КОСТЕЙЧУК***Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

ВИКОНАВЧА ВЛАДА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 140–144

Досліджується діяльність органів виконавчої влади у сфері контролю за дотриманням прав та інтересів громадян України. Характеризуються відносини взаємодії з іншими виконавчої гілки влади у процесі контролю за дотриманням прав та інтересів громадян.

Серед гілок державної влади виконавча влада посідає особливе місце. Від стану здійснення виконавчої влади залежить рівень реалізації державою більшості своїх основних функцій та завдань. Державна влада не може бути реалізованою без виконавчої гілки влади, яка є об'єктивною необхідністю для будь-якого суспільства та держави. Саме від якості та ефективності функціонування виконавчої гілки влади залежить авторитет державної влади в цілому. Виконавча гілка влади покликана здійснювати верховне врядування в суспільстві, управління громадськими справами, виконання рішень законодавчої гілки та забезпечення дотримання законів, формувати й провадити загальну політику держави та окремих її підрозділів, управляти процесами забезпечення життєдіяльності суспільства [1, 132].

У юридичній літературі питання становлення та розвитку державної виконавчої влади, а також контролю за діяльністю органів державної влади були висвітлені у працях таких науковців, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. В. Бобровник, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, В. М. Копейчиков, В. О. Котюк, А. М. Куліш, П. М. Рабінович, В. М. Селіванов, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, серед нау-

ковців нема єдиних поглядів на основні концептуальні питання щодо правової природи виконавчої влади та її сутності як суб'єкта контролю [2, 244].

У взаємодії громадянського суспільства і правової держави важливу роль відіграє проблема формування та юридичного закріплення меж і форм державного впливу на суспільне життя, а також можливостей суспільства здійснювати громадський контроль.

На нашу думку, розвиток громадського контролю є одним із факторів, який свідчить про реальність формування в Україні громадянського суспільства. Впровадження інституту громадського контролю особливо важливо для забезпечення законності у сфері державного регулювання господарської діяльності.

Відповідно до чинного законодавства України суб'єкти громадського контролю наділені достатньо широкими контрольними повноваженнями, які вони можуть реалізувати в таких правових формах: участь у розробці рішень органами державної влади; обговорення проектів регуляторних актів; представництво та захист своїх прав і законних інтересів, а також прав й інтересів своїх членів (учасників); виступи з ініціативами з різних питань; участь громадських об'єднань у дорадчо-консультативних органах при державних органах виконавчої влади.

В юридичній літературі виконавча влада розглядається зазвичай у двох значеннях (вузькому й широкому). Наприклад, К. С. Бельський формулює визначення виконавчої влади в широкому змісті слова як систему органів державного управління, побудованих ієрархічно, наділених владними повноваженнями, реалізуючи їх з метою створення умов для нормального функціонування суспільства [3, 76]. Такої самої думки дотримується і професор І. Л. Бачило, визначаючи виконавчу владу як галузь державної влади, виражену системою органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління справами суспільства, забезпечуючи його поступальний розвиток на основі законодавства та самостійної реалізації державно-владних повноважень виконавчо-розпорядницького характеру [3, 77]. В. Ф. Халіпов уявляє виконавчу владу як “систему органів державного управління, діючу на підставі Конституції і принципів поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову. Виконавча влада здійснює свої повноваження самостійно і не має права виходити за їх межі” [4, 64]. Ця влада трактується також як самостійна гілка публічної державної влади, яка має організуючий, універсальний, загальний, динамічний характер і представлена системою органів, покликаних виконувати функції держави переважно у формі правозастосування [5, 6]. Досліджувана влада тлумачиться і як сукупність повноважень по управлінню державними справами, включаючи нормативно-правове (підзаконне) регулювання (адміністративна нормотворчість), зовнішньополітичне представництво, здійснення різного роду адміністративного контролю, іноді законодавства (в порядку делегованої або надзвичайної законотворчості), а також систему державних органів, що здійснюють перелічені вище повноваження. Виконавча влада складається із сукупності державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні і владно-управлінські функції у зазначеній царині, забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни.

Органи виконавчої влади — це первинні елементи апарату державного управління, які

створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади. Орган виконавчої влади має державно-владні повноваження, без яких він втратив би свою специфіку, не зміг би виконувати покладені на нього завдання, забезпечити своє призначення у механізмі держави. Орган виконавчої влади — це носій виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється у порядку, встановленому законом, наділений державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління.

Контроль в органах виконавчої влади не повинен зводитися лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій, а має враховуватися і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та забезпечуватись концентрація зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань. Особлива увага до контролю у сфері виконавчої влади зумовлена характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою у постійному зворотному зв'язку, контролю за динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах та контролю за поведінкою учасників цих відносин.

У нашій країні модель взаємодії гілок влади зазнає постійних змін. Однією з важливих тенденцій цього розвитку є подальше підвищення ролі виконавчої влади, й зокрема, уряду. Можна сказати, що основний масив проєктів законодавства зараз готується саме Кабінетом Міністрів України або за його участі. Крім того, Кабінет Міністрів розробляє всі основні програми соціально-економічного розвитку країни. Саме Кабінет Міністрів України визначає перспективу здійснення заходів в усіх сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Характерною рисою сьогодення діяльності системи органів виконавчої влади є поява у напрямках їх внутрішнього контролю такого виду контролю, як нормотворчий. Об'єкт цього контролю — нормотворча діяльність

органів виконавчої влади. Цей об'єкт визначено Указом Президента України “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” від 9 липня 1999 р. [7]. Цей указ став юридичною передумовою виникнення і розвитку зазначеного нормотворчого контролю. Так, “зазначеним указом Кабінет Міністрів України зобов'язано запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади” (п. 1). Відповідні функції (планування, координації та контролю) “здійснює Міністерство юстиції України” (п. 2). У подальшому було створено Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України [8; 9], який, наголошує С. Станік, “є складовою механізму вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” [10, 5]. Згідно з п. 3 Положення про Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України основними завданнями Інституту є “здійснення моніторингу актів законодавства, аналізу практики їх застосування та підготовка пропозицій для вдосконалення законодавства з урахуванням світового досвіду” [9].

У повсякденній діяльності органів державної влади важливе місце посідає проблема взаємин виконавчої і судової влади. Відносини цих гілок єдиної державної влади проявляються у різноманітних формах, які відображають їх властивості як суб'єктів державної влади в рамках єдиної політичної системи [11]. Завдання, що постають перед нашою країною, є загальними для всіх гілок влади. Про це свідчать і положення Конституції України, яка проголошує, що визнання, дотримання та захист прав і свобод людини й громадянина є обов'язком держави, що ці права й свободи визначають сутність, зміст і застосування законів, діяльності законодавчої й виконавчої гілок влади, місцевого самоврядування і забезпечуються правосуддям, що можна розглядати як фундамент механізму взаємодії виконавчої і судової влади.

Однак у рамках здійснення цих загальних завдань важливо намітити й визначити специфічні функції відповідних систем ор-

ганів державної влади, досліджень їх зв'язку, форми взаємного впливу, шляхи зняття протиріч.

Основною функцією судових органів є здійснення правосуддя. Здійснюючи правосуддя, суди забезпечують охорону не лише прав і законних інтересів громадян, їхніх об'єднань і організацій, а й законні інтереси та права виконавчих органів державної влади у сфері економіки, охорони громадського порядку, забезпечень безпеки та в інших сферах.

Відправлення правосуддя — основна, але не єдина функція судів. У процесі роботи вони здійснюють також функцію судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади стосовно громадян та інших суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері виконавчої і розпорядницької діяльності зазначених органів.

Виконуючи завдання забезпечення законності діяльності державної адміністрації в країні, органи судової влади взаємодіють із органами виконавчої влади, здійснюючи судовий контроль.

В Україні протягом останніх років серед джерел права з'явилась нова форма права — політична доцільність, або політичний прецедент. Тобто правовий акт приймається під впливом конкретних політичних явищ, які вимагають його прийняття. Безумовно, діяльність неупередженої судової влади за таких умов є необхідною.

Судовий контроль — це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [12, 10].

Аналіз наукової літератури у цій сфері дає підстави виокремити такі характерні риси судового контролю:

- відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктами контрольної-наглядової діяльності і підконтрольними суб'єктами;
- оцінка їх діяльності лише з точки зору законності;
- можливості втручання в оперативну діяльність суб'єктів;
- об'єктом контрольної-наглядової діяльності є лише правовідносини;

- зазначені органи можуть здійснювати свої контрольно-наглядові повноваження з власної ініціативи;
- перелік методів діяльності органів обмежений рамками нормативних актів.

Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [13, 10].

Сутність судового контролю проявляється в тому, що суд використовує свої повноваження кожен раз, коли державний орган здійснює незаконну, недоцільну або несправедливу дію чи приймає таке саме рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткого визначення, і їх розширене тлумачення у справах, по яких уже винесено рішення, значною мірою сприяють підвищенню ролі судового контролю в правовому захисті громадян.

Важливо підкреслити, що мета судового контролю полягає не в тому, щоб оскаржити законність того чи іншого рішення. Тут закладено глибший принцип. Судовий контроль, як впливає із самої назви, — це не апеляція на винесене рішення, а перегляд способу, згідно з яким воно прийняте. Суд розглядає не тільки питання про законність процесу прийняття рішень, а й питання про законність самого рішення, акта, дії, про відповідність їх Конституції та законам України [14, 112].

Водночас виникає питання про те, як далеко мають поширюватися межі судового контролю, а конкретно: чи визнається за судом право контролювати лише законність або також доцільність управлінського акту. Щодо цього існує досить одностайна думка, що суд не повинен мати права аналізувати причини й приводи (крім юридичних), на яких засноване рішення органу виконавчої влади. Таке право суду означало б його “вторгнення” у здійснення органом виконавчої влади наданих йому законом повноважень. Інакше кажучи, якби юрисдикційна діяльність суду поширювалася й на оцінку доцільності управлінських рішень, то це б значно зачепило самостійність іншої гілки державної влади — виконавчої.

На особливу увагу заслуговує той факт, що суди зобов'язані одночасно захищати права і законні інтереси самих органів виконавчої влади та їх посадових осіб під час розгляду справ у порядку цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Крім того, зв'язок виконавчої і судової гілок влади реалізується у сфері підготовки кадрів для органів правосуддя, забезпечення судів матеріальними й фінансовими ресурсами, у тому числі засобами оргтехніки, службовими приміщеннями тощо.

Таким чином, можна відзначити такі тенденції взаємодії виконавчої влади з іншими гілками влади: подальше підвищення ролі виконавчої влади в системі державних органів влади; удосконалювання судового контролю за діяльністю виконавчої влади; зміцнення єдності всіх гілок державної влади в їхніх взаєминах між собою.

Виконавча влада є державною владою у вузькому розумінні цього слова, оскільки на відміну від інших гілок влади вона заснована на гранично визначених ієрархічних відносинах, які передбачають чітку організацію державно-службових відносин, підпорядкованість і відповідальність. Навпаки, представницький характер органу законодавчої влади, а також особливий статус судової влади, яка може виступати арбітром між особою і державою, наближають їх до інститутів громадянського суспільства, вказують не тільки на державницькі, а й на суспільні елементи в їх природі.



Література

1. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
2. Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. — М., 1990. — 167 с.
3. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И. Л. Бачило. — М.: Юристь, 1998.
4. Политологический словарь / Под. ред. В. Ф. Халипова. — М.: Высш. шк., 1995. — 192 с.

5. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній країні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2003. — 16 с.

6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — К.: Артек, 2002. — 264 с.

7. Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” від 09.02.1999 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 6. — Ст. 189.

8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України” від 31.03.1999, № 502 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 14.

9. Постанова Кабінету Міністрів України “Питання Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України” від 09.08.1999 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 32. — Ст. 1666.

10. Станік С. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини // Право України. — 1999. — № 5. — С. 3–7.

11. Салищева Н. Г. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 5.

12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

13. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. — К., 2009. — 22 с.

14. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. — Х.: Право, 2000. — 520 с.

Відзначені тенденції взаємодії виконавчої влади з іншими гілками влади, що полягають у подальшому підвищенні ролі виконавчої влади в системі державних органів влади, удосконалюванні судового контролю за діяльністю виконавчої влади, зміцненні єдності всіх гілок державної влади в їхніх взаєминах між собою.

Определены тенденции взаимодействия исполнительной власти с другими ветвями власти, которые в дальнейшем повышают роль исполнительной власти в системе государственных органов власти, совершенствовании судебного контроля за деятельностью исполнительной власти, укреплении единства всех ветвей государственной власти в их взаимоотношениях между собой.

Reported trends in interaction with other executive branches of government that are to further increase the role of the executive branch in state government; perfection of judicial control over the executive power, strengthening the unity of all branches of state power in their relationships with each other.

Надійшла 19 квітня 2012 р.