



СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

Виктория ПЫЛАЕВА,

аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

Summary

The article defines legal confirmation of system elements' principles classification of the activities regarding executive power in Ukraine. The author analyzes the issue of disclosure confirmation of the classification of system elements of principles of executive authorities in Ukraine from the point of view of the doctrine of administrative law and legislation of Ukraine. The main problems of modern domestic science and practice of legal confirmation concerning principles of the executive power activities are reflected. It's presented by the author's definition of the classification of system elements of principles of executive authorities in Ukraine.

Key words: principle, system, classification, legal confirmation.

Аннотация

Статья посвящена определению состояния правового закрепления классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине. Детально проанализирован вопрос закрепления классификации элементов системы принципов деятельности исполнительной власти в Украине с точки зрения доктрины административного права и норм действующего законодательства Украины. Указаны проблемы современной отечественной науки и практики правового закрепления принципов деятельности органов исполнительной власти и предложены пути их решения. Представлено авторское определение классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: принцип, система, классификация, правовое закрепление.

Постановка проблемы. Одной из главных целей, которые составляют основу современной евроинтеграционной политики правительства, является формирование эффективной организации и деятельности исполнительной власти. В свою очередь, меры реформирования исполнительной ветви власти, прежде всего, должны основываться на выработанных мировой практикой основополагающих принципах функционирования исполнительной власти в демократическом, социальном, правовом государстве. Ключевая роль принципов в процессе усовершенствования деятельности органов исполнительной власти объясняется их правовой природой: принципы являются фундаментом правового регулирования деятельности исполнительной власти; ориентиром для усовершенствования правовых норм, которые закрепляют статус и основы деятельности исполнительной власти; самостоятельным источником права и могут быть использованы в случае пробелов в законодательном регулировании; так же они способствуют правильному толкованию правовых норм.

Актуальность темы. В условиях перехода от модели административно-командной системы государствен-

ного управления к построению структуры партнерских и открытых отношений правительства и гражданского общества актуальным вопросом становится пересмотр основ деятельности органов исполнительной власти, которые до сих пор сохраняют в себе элементы советского времени. Важность общетеоретического определения проблем закрепления классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти связана так же с отсутствием единых теоретических представлений относительно понятия, видов и системы данных принципов. С другой стороны, на уровне норм отечественного законодательства до сих пор не закреплено легальное понятие и единая классификация элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти.

Принципы деятельности органов исполнительной власти стали темой исследований многих ученых, таких как Г. Атаманчук, В. Аверьянов, А. Пухнецкая, А. Мельник, И. Патерило, С. Серегин, П. Баранчик, Т. Кравцова, А. Солонар, Т. Коломоец, В. Бакуменко, А. Коваленко, Д. Овсянко, О. Сушинский, Е. Войтенко, АВ. Квитковская, М. Лахижа, Д. Журавлев, Н. Гудима, Н. Нижник, Н. Грицьяк, К. Сергиенко и другие.

Целью статьи является попытка определить состояние правового и нормативного закрепления классификации элементов системы принципов деятельности исполнительной власти в Украине, обозначить проблемные аспекты и предложить авторское решение.

Изложение основного материала исследования. Principium в переводе с латинского означает первоисточник. О принципах всегда идет речь тогда, когда необходимо заложить основу для развития определенного явления. В научной литературе принципы права характеризуют как общие требования к общественным отношениям и их участникам, а также в качестве исходных руководящих основ, отправных установлений, выражающих сущность права и вытекающих из идей справедливости и свободы, также они определяют общую направленность и наиболее существенные черты действующей правовой системы.

Первичной проблемой, с которой мы столкнулись, изучая вопрос правового закрепления принципов деятельности органов исполнительной власти, было то, что в науке административного права отсутствует всеобщая принятая единая система принципов, которая определила бы



единую классификацию данных принципов. Определение принципов исполнительной власти без системного анализа значения и функциональной направленности каждого принципа отдельно приводит к пренебрежению всех необходимых системных связей между принципами и, как следствие, неполноценному отображению и пробелам в правовом закреплении и регулировании основ деятельности органов исполнительной власти.

Хотелось бы отметить, что, рассматривая принципы деятельности органов исполнительной власти, необходимо исходить из того, что они существуют как сложная система, имеющая внутреннюю целостную структуру. Согласно Энциклопедии государственного управления, «система» – это совокупность элементов, которая характеризуется структурой, связями и функциями, что обеспечивают ее целенаправленное развитие как целого [9]. Посредством системы каждый принцип имеет свое место и вместе с тем выражает свою индивидуальность. Система определяет границы, способы и другие проявления конкретной реализации принципов. Полное раскрытие содержания и потенциала любого принципа деятельности органов исполнительной власти возможно лишь в рамках и с учетом его системных зависимостей.

Характеризуя систему принципов деятельности органов исполнительной власти, необходимо отметить, что, согласно классификации системообразующих факторов, она является, во-первых, по своей природе интеллектуальной системой, по средствам существования она абстрактная, детерминированная, поскольку ее поведение определено, по своему происхождению она искусственная; во-вторых, по уровню построения – многоэлементная, открытая, иерархическая, организованная, сложная и сотовая, так как характеризуется разветвленными связями, множеством путей прохождения информации; в-третьих, по уровню функционирования – полифункциональная, равновесная, одноцелевая, эффективная и результативная; в-четвертых, по уровню развития – адаптивная, динамиче-

ская, стабильная, неорганическая, переходная.

Система принципов деятельности органов исполнительной власти существует как совокупность элементов и подсистем, которые являются ее компонентами. Разделение системы на отдельные элементы и подсистемы зависит от цели и конкретных задач исследования. Соотношение между компонентами системы, которые между собой тесно взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимообусловлены, называют связью, которая, в свою очередь, характеризует факторы возникновения и сохранения целостности и свойств системы. Структурные связи являются относительно независимыми от элементов и могут выступать как инвариант при переходе от одной системы к другой, перенося закономерности, которые обнаружены и отражены в структуре одной из них, на другие. Компонентами системы принципов деятельности органов исполнительной власти выступают виды принципов, связи и место которых в системе определяются путем выделения критериев классификации.

Сегодня центральной проблемой для определения классификации элементов системы рассматриваемых нами принципов является существование многих подходов к определению видов принципов исполнительной власти. Отсутствие в правовой науке единой классификации принципов вызывает, в свою очередь, возникновение противоречий в законодательстве, регулирующем основы деятельности исполнительной власти. На сегодняшний день каждый отдельный нормативно правовой акт, регулирующий правовое положение конкретного звена системы исполнительной власти в Украине, предоставляет собственный перечень принципов деятельности каждого органа исполнительной власти отдельно.

Так, например, Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» определяет, что деятельность министерств и других центральных органов исполнительной власти основывается на принципах верховенства права, обеспечения

соблюдения прав и свобод человека и гражданина, непрерывности, законности, обеспечения единства государственной политики, открытости и прозрачности, ответственности и единоначалия [1]. Закон Украины «О местных государственных администрациях» отмечает, что местные государственные администрации действуют на основе ответственности перед человеком и государством за свою деятельность; верховенства права; законности; приоритета прав человека; гласности; сочетания государственных и местных интересов [2]. Законодатель определяет также принципы деятельности некоторых центральных органов исполнительной власти со специальным статусом отдельно: принципы деятельности Антимонопольного комитета Украины (законность, гласность, защита конкуренции на основе равенства физических и юридических лиц перед законом и приоритета прав потребителей, подконтрольность, подотчетность и открытость) [4]; принципы деятельности Фонда государственного имущества Украины (единоначалие, верховенство права, законность, непрерывность, открытость, прозрачность и ответственность) [5]; принципы деятельности Национальной полиции (верховенство права, соблюдение прав и свобод человека, законность, открытость и прозрачность, политическая нейтральность, взаимодействие с населением на принципах партнерства, непрерывность) [6]. На законодательном уровне нашли свое закрепление также принципы взаимодействия органов исполнительной власти с институтами гражданского общества, которые определены в Концепции содействия органами исполнительной власти развитию гражданского общества, а именно: принцип социального партнерства, принцип обеспечения равных возможностей, принцип предоставления социальных услуг, принцип взаимной ответственности, принцип открытости и прозрачности [3].

Хотелось бы отметить, что, определяя принципы деятельности отдельных органов исполнительной власти, законодатель не дает самой дефиниции принципов, которые на-



званы в законе. Исключением является лишь Закон Украины «О Национальной полиции», в котором принципам деятельности полиции предоставлен отдельный второй раздел, где определены содержание и значение каждого принципа, сама дефиниция принципов при этом остается не раскрытой. Кроме того, остается не понят порядок выделения принципов. Во всех вышеупомянутых законах, кроме Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» и Закона Украины «О Национальной полиции», принцип верховенства права находится не на первом месте, как это должно быть, учитывая, что он является основополагающим (фундаментальным) принципом права, содержание которого имеет определяющее значение для всех других принципов деятельности органов исполнительной власти.

Еще одной проблемой правового закрепления классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти выступает отсутствие в научной литературе разграничения принципов организации и принципов деятельности органов исполнительной власти. Чаще всего речь идет об объединении и совместном освещении категорий принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. Необходимо понимать, что исполнительная власть – это вид государственной деятельности, а органы исполнительной власти наделены сложной разветвленной системой форм деятельности и широким кругом компетенции. В то же время орган исполнительной власти является составной частью государственного аппарата – определенным трудовым коллективом, имеет процедуру создания, реорганизации и ликвидации и тому подобное. В связи с чем, под организационными принципами мы понимаем принципы, которые способствуют созданию условий осуществления исполнительной власти как организационной структуры, реализуются посредством иерархически построенной системы органов исполнительной власти. Принципы деятельности исполнительных органов (функциональные принципы) –

это основные принципы, на которых должна осуществляться исполнительная власть в государстве. Функциональный и организационный компоненты, существующие в тесном взаимодействии, формируют само понятие исполнительной власти, при этом они не могут быть взаимозаменяемыми.

Учитывая вышеизложенные проблемы правового и законодательного закрепления принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине, мы предлагаем рассматривать данные принципы на основе системного анализа значения и функциональной направленности каждого принципа отдельно, как единую иерархически построенную системную конструкцию, которая делится на элементы на трех уровнях:

- общий, формируется исходя из классификации общих принципов права, конституционно-правовых принципов, принципов административного права, европейских принципов административного права и стандартов надлежащей публичной администрации и хорошего управления, принципов государственного управления;

- специальный, который формируется посредством принципов, что используются при анализ правовых институтов системы исполнительной власти;

- отдельный, который регулирует функционирование отдельных элементов специального режимного порядка каждой формы деятельности органов исполнительной власти.

Общие принципы деятельности органов исполнительной власти являются концентрированным выражением наиболее существенных признаков, присущих большинству форм деятельности органов исполнительной власти. Принципы общего порядка, прежде всего, берут свои истоки из общих требований и принципов общей теории права, конституционных норм-принципов, таких как принципы, декларирующие общечеловеческие ценности; принципы, которые регулируют построение государственной власти; принципы, характеризующие правовую систему; принципы, которые являются правовой базой для реали-

зации основных социальных прав; принципы, обеспечивающие построение системы правосудия; принципы правового государства. Кроме того, необходимо учитывать принципы административного права, которые играют роль основного регулятора поведения (действий и решений) публичной администрации, не отличаясь от, так сказать, обычного нормативного акта, и дополнительного критерия проверки законности (правомерности) их действий или решений.

Учитывая, что одним из главных критериев присоединения к Европейскому Союзу, предъявляемого к странам-кандидатам, согласно Копенгагенских и Мадридских критериев, является адаптация к *acquis communautaire* (или общего достояния), мы так же руководствуемся принципами и стандартами европейского административного права. Среди отечественных ученых, занимавшихся изучением принципов публичной администрации в Украине, необходимо выделить тех, кто подчеркивает необходимость учета принципов европейского административного пространства: А. Савченко, К. Козлов, Ю. Шаров, В. Аверьянов, А. Пухнецкая, К. Кохалик, В. Корженко, В. Никитин, Н. Каменская, Б. Шевчук, А. Лавренчук, Т. Безверхнюк и другие.

К принципам, которые определяют основы деятельности публичной администрации в европейских странах, относятся принципы надлежащей администрации – “good administration”: законность, отсутствие дискриминации, пропорциональность, запрет злоупотребления властью, беспристрастность и объективность, уважение законных ожиданий, консультирование и предоставление информации, уважение к справедливости, использование простой, понятной и приемлемой для восприятия речи, юридическая определенность, доступ к информации и другие [11, с. 52–53]. От принципов надлежащей администрации необходимо отличать принципы надлежащего управления (“Good Governance”). Согласно Белой книги о Европейском управлении, выделяют пять принципов эффективного



управления: открытость, участие, подотчетность, эффективность и слаженность [13].

Кроме того, определяя общие принципы деятельности органов исполнительной власти, необходимо учитывать классификацию принципов государственного управления, которые хоть и не отражают всего объема и особенностей деятельности органов исполнительной власти, но соотносятся с принципами деятельности органов исполнительной власти как общее и специальное. Вопросам исследования принципов государственного управления в отечественной доктрине занимались такие ученые, как В. Щёкин, А. Рябченко, А. Корнев, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, А. Мельник, А. Оболенский, А. Васина, Л. Гордиенко, В. Цветков, Ю. Козлов, В. Юсупов, Г. Петров, Л. Коваль, Ю. Тихомиров, Д. Овсянко и другие. Классификация принципов государственного управления очень разнообразна, в целом выделяют такие группы принципов: общественно-политические, функционально-структурные, организационно-структурные, принципы государственно-управленческой деятельности [7]; общесистемные, структурные и специализированные принципы государственного управления [8]; общесистемные, специфические, структурно-целевые, структурно-организационные и структурно-процессуальные принципы [12] и т. д.

Проанализировав классификации вышеупомянутых принципов права, к общим элементам системы принципов деятельности органов исполнительной власти мы относим следующие принципы: верховенства права, законности, приоритета прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, пропорциональности, транспарентности, подконтрольности, правовой определенности, ответственности, эффективности и профессионализма. Большинство данных принципов содержатся в положениях Конституции Украины и составляют основы конституционного строя государства, другие выведены из законов Украины, регулирующих основы деятельности органов исполнительной власти в Украине, а

также из норм законодательства Европейского Союза, регулирующего правопорядок ЕАП, и научных выводов отечественных ученых-административистов путем обобщения.

Под специальными принципами мы понимаем исходные положения, которые формируют объективные закономерности деятельности органов исполнительной власти, посредством чего создают соответствующий правовой режим данной деятельности, и в которых находят соответствующую конкретизацию общие принципы деятельности органов исполнительной власти. Система принципов данного порядка формируется посредством принципов, которые используются при анализе правовых институтов системы исполнительной власти: принципы государственной службы, процедурные принципы управления, принципы административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти, принципы неюрисдикционной деятельности органов исполнительной власти, принципы правотворческой деятельности органов исполнительной власти, принципы дисциплинарного производства органов исполнительной власти, принципы взаимодействия органов исполнительной власти с институтами гражданского общества, принципы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти и другие.

Отдельные принципы, которые составляют третью группу классификации элементов системы принципов деятельности исполнительной власти, состоят из принципов подинститутов функционирования её органов. Они тесно связаны с принципами второго порядка и вытекают из них. Например, единичными по отношению к принципам государственной службы являются принципы кадрового обеспечения или принципы работы с персоналом [10]. По отношению к принципам правотворческой деятельности органов исполнительной власти принципами третьего порядка выступают принципы принятия управленческих решений. Принципы административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти опреде-

ленным образом детализируются в принципах процедуры принятия административных актов.

Проведя анализ классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти на основе метода системного иерархического соотношения принципов, мы так же не отрицаем возможность определения других групп принципов, сформированных исходя из четко определенных критериев классификации. За концептуальную основу выделения конкретных групп принципов деятельности органов исполнительной власти могут быть взяты следующие критерии: 1) источник их закрепления: принципы могут быть закреплены законодательно или на уровне принципов права; 2) характер нормативного источника, в котором закреплены принципы: в международных, европейских и внутригосударственных актах, в конституциях, в текущем законодательстве; 3) принципы деятельности органов исполнительной власти, содержание которых вытекает из принципов права, классифицируются на виды по закреплению в общетеоретических принципах права, международных принципах права, принципах Европейского Союза, европейских принципах административного права, конституционных принципах права, принципах административного права Украины, принципах государственного и общественного управления и так далее; 4) по содержанию делятся на материальные (базовые, такие как верховенство права, законности, приоритета прав, свобод и законных интересов граждан, открытости, прозрачности, ответственности) и процедурные принципы (те, что обеспечивают процесс осуществления органами исполнительной власти возложенных на них законом функций: принципы принятия управленческих решений, принципы взаимоотношений публичной администрации с частными лицами, принципы дисциплинарного производства и т. п.); 5) исходя из норм национального законодательства, принципы можно классифицировать в зависимости от органов, на которые они распространяются: принципы деятельности центральных органов исполнитель-



ной власти, принципы деятельности местных государственных администраций, принципы деятельности центральных органов исполнительной власти со специальным статусом, среди которых выделяют принципы деятельности Антимонопольного комитета Украины, принципы деятельности Фонда государственного имущества Украины, принципы деятельности Национальной полиции; и т. д.

Выводы. Проанализировав состояние определения классификации элементов системы принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине, мы указали на существующие проблемы и противоречия правового и законодательного закрепления. Хотелось бы отметить, что построение эффективной и отвечающей современным требованиям системы принципов исполнительной власти в Украине не будет возможно без решения ряда задач: во-первых, необходимо четко понимать, что принципы деятельности органов исполнительной власти существуют как сложная иерархическая система с внутренними связями между элементами ее структуры; во-вторых, принципы исполнительной власти не являются постоянной неизменной категорией, они подвержены изменениям, связанным как с эволюцией модели мирового государственного управления, так и с транзитными условиями отечественного государственностроения, игнорирование которых приводит к торможению развития самой системы исполнительной власти; в-третьих, отмеченный нами научный плюрализм отечественной науки должен быть искоренен, так как, с одной стороны, ведет к классификации элементов системы принципов без четкого определения критериев, и с другой – приводит к коллизиям и противоречиям законодательного закрепления принципов; в-четвертых, классификация принципов должна быть проведена на основе системного анализа значения и функциональной направленности каждого принципа с учетом особенностей национальной системы права и стандартов права Европейского Союза; в-пятых, необходимо устранение противоречий в законодатель-

стве и закрепления на уровне закона единой системы принципов исполнительной власти в Украине.

Список использованной литературы:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

3. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80/print1443767806212057>.

4. Про Антимонопольний комітет України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12/page>.

5. Про Фонд державного майна України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>

6. Про Національну поліцію : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.

7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [учебник] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега Л, 2010. – 525 с.

8. Державне управління : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

10. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : [монографія] / Т.Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.

11. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права :

[монографія] / А.А. Пухтецька ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Ін-т держави і права, 2012. – 236 с.

12. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : [монографія] / О.П. Рябченко ; за загал. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внут. спр, 1999. – 304 с.

13. White Paper on a European Communication Policy [Electronic resource]. – Access mode : http://www.crpm.org/pub/docs/57_contib_crpm_lb_gouv_gb.pdf.