

Удовика Л. Г.

*кандидат філософських наук, доцент кафедри теорії і історії держави та права
юридичного факультету Запорізького національного університету*

Погосян К. А.

студент 5 курсу

юридичного факультету Запорізького національного університету

ВИКОНАВЧА ВЛАДА В ДЕМОКРАТИЧНИХ СУСПІЛЬСТВАХ: ПРИЗНАЧЕННЯ, СУТНІСТЬ, ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ

Актуальність дослідження державної влади спричинена тим, що розпад впливних владних структур і формування основ нової, демократичної системи влади, розробка антикризових заходів і програм модернізації українського суспільства, визначення параметрів конституційної і адміністративної реформ в актуалізують пошук теоретичних основ адекватної часу політичної стратегії, створення нової теорії державного будівництва, утвердження відповідальних структур і комунікацій у сфері владних відносин.

Вченими охоплене широке коло питань, які стосуються розробки загальної теорії влади: Л. Байрачна, К. Гаджієв, О. Ледяєва, А. Панаріч, В. Халіпов, В. Воронцова, В. Ільїн, В. Ледяєв, М. Краснов, В. Серебрянніков, С. Рябов, та ін.

Однак, незважаючи на численну літературу з владної тематики, деякі питання пов'язані з проблемою влади, залишилися без належного розгляду або ж не розглянуті з достатньою мірою ґрунтовності. Метою роботи є здійснення аналізу державної влади і виявлення напрямів реформування державної влади в сучасній Україні.

Виконавча влада є найбільш видимою інституцією політичної системи суспільства, діяльність якої безпосередньо пов'язана з повсякденним життям громадян. Виконавча влада не лише впливає в життя політичні рішення, а часто ще й ініціює та організовує їх ухвалення, набуваючи домінуючу ролі у житті суспільства. Партійно-політична боротьба у суспільстві точиться здебільшого довкола здобуття виконавчої влади чи

визначального впливу на неї. Ефективністю виконавчої влади та мірою контролю над нею з боку суспільства визначається ступінь його демократизму.

Виконавча влада є однією з трьох гілок державної влади. Сенс діяльності виконавчої влади, зміст та характер повноважень її органів, законність її рішень і дій виходять з того, що її призначення полягає у виконанні рішень, прийнятих безпосередньо народом або його представницькими органами, втіленні вираженої в законах волі суспільства; визначенні і здійсненні напрямку розвитку суспільства, програм, виконання яких воно потребує; забезпеченні дотримання законодавчих норм (дії виконавчої влади повинні спиратися на закони й бути спрямованими на їх виконання); нормотворчій діяльності (видання указів, розпоряджень тощо); організації, здійсненні й управлінні внутрішніми та зовнішніми справами в державі; управлінні галузями суспільного господарювання, управлінні функціонуванням органів і установ, що забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і громад (державного апарату); забезпеченні громадського порядку стабільності й безпеки в суспільстві; захисті прав і свобод громадян. Компетенція виконавчої влади охоплює практично усі сфери суспільного життя - економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, національну безпеку і громадський порядок, оборону й зовнішні відносини [1]. Виконавча влада акумулює значні людські, матеріальні,

фінансові, сипові, інформаційні ресурси для розв'язання задач, що виникають, для управління повсякденним життям спільноти, задоволення потреб громадян - для здійснення державної політики. З інституційної точки зору виконавча влада - це цілісний комплекс державних установ, які здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції на центральному (уряд) та місцевому рівнях, мають загальну, галузеву та локальну компетенцію. Ці установи ще називають "апаратом державного управління".

Розрізняють центральні (загальнодержавні) та місцеві органи виконавчої влади [2]. Центральні органи - міністерства, відомства - забезпечують розробку і втілення в життя загальнодержавних програм, виконання законів, нагляд за нижчими органами виконавчої влади. Для здійснення цих завдань міністерства та центральні відомства можуть мати місцеві (та/або регіональні) представництва. У деяких країнах (США, більшість країн Латинської Америки) кількість міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади обмежена законом (найчастіше на рівні 20-25). Але в більшості держав це питання вирішується залежно від безпосередніх потреб управління, а часто й від політичної кон'юнктури [3].

Місцеві органи державної виконавчої влади створюються на регіональному (провінції, області тощо), рідше - на проміжному (райони, департаменти тощо) та місцевому рівнях. Їх завданням є забезпечення виконання загальнодержавних програм на місцях, розв'язання безпосередніх проблем життя громад, а також нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування та регіонального самоуправління.

Останнім часом важливим напрямком реформування місцевої виконавчої влади у країнах Європейського Союзу та державах Центральної й Східної Європи стає дебіюрократизація суспільних відносин, віднесення до компетенції місцевого самоврядування й регіонального самоуправління повноважень щодо вирішення питань місцевого життя. Ці процеси здійснюють

відповідно до принципу субсидіарності - вимоги максимально наблизити до громадян органи, що виконують публічні функції, звести присутність держави на місцевому й регіональному рівнях. До компетенції місцевих органів виконавчої влади належить здійснення державної регіональної політики, нагляд за дотриманням законності, координація дій зацікавлених суб'єктів в ході виконання загальнодержавних (іноді міждержавних) програм [4].

Улаштування виконавчої влади у різних державах має різні форми. Значна роль у здійсненні виконавчої влади в будь-якій державі належить уряду. Разом з тим певну роль у цьому відіграють права держави та представницько-законодавчий орган - парламент. Розподіл повноважень і функцій між правою держави та урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади, характер їх взаємовпливу залежать від форми державного правління, міри централізації управління та його концентрації (зосередження функцій прийняття рішень у центральних, а не місцевих органах виконавчої влади) [5].

Певна роль у здійсненні виконавчої влади належить представницько-законодавчому органу в державі. Він не лише ухвалює державні рішення, але й контролює діяльність уряду запобігає зловживанням повноваженнями носіїв виконавчої влади, створює механізми урівноваження її впливовості. Однак головним суб'єктом здійснення виконавчої влади в будь-якій державі вважається уряд - адміністративний апарат громадського урядування, сукупність бюрократичних установ, відповідальних за управління справами в суспільстві.

У структурі здійснення виконавчої влади розрізняють [6]: політичні функції, політичне керування - розробку державної політики, стратегії суспільного розвитку, ухвалення загальних рішень; функції адміністративного управління - забезпечення виконання рішень, їх втілення у життя. Розробка державної політики у будь-якому суспільстві полягає у визначенні впа питань, що потребують першочергової уваги громадськості, зосередження зусиль та коштів

для їх розв'язання. Далі, розробка державної політики полягає у пропонуванні й ухваленні відповідних рішень, що мають директивне (обов'язкове) значення, визначенні шляхів (програм) їх виконання, здійсненні кадрових призначень на ключові посади.

Політична боротьба між різними силами та гілками влади загалом точиться за можливість визначально впливати на процес розробки державної політики. Значна роль у цьому належить виконавчій владі. Вплив уряду на розробку державної політики полягає, зокрема, у наступному[7]: уряди у більшості випадків є суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто мають повноваження готувати законопроекти й подавати їх парламенту на розгляд і прийняття як законів; уряди розробляють програму своєї діяльності, яка після затвердження її законодавчим органом визначає функціонування багатьох ланок суспільства на певний період часу, саме уряди щороку розробляють і подають на затвердження парламентом проект головного фінансового закону країни - державний бюджет.

Значущості уряду у розробці державної політики додають і його взаємозв'язки з фракціями у парламенті, лобістськими структурами, засобами масової інформації. Масштабність сучасних соціальних процесів, ускладнення задач, які доводиться розв'язувати, роблять недостатнім розуміння уряду як лише "виконавця". Він буває причетним до створення нормативних актів загального характеру (постанови уряду делеговане законодавство), виконує певні квазі-судові функції (Міжвідомча комісія з антидемпінгу в Україні), здійснює контроль за роботою підпорядкованого йому апарату позавідомчий контроль (приміром, інспекція пожежного нагляду) тощо. Отже, є усі підстави вважати органи виконавчої влади "управляючими", такими, що здійснюють загальне керівництво державними справами.

Розробку державної політики здійснює центральна установа виконавчої влади - кабінет міністрів. Водночас підпорядкований урядовому кабінету адміністративний (власне виконавчий) апарат теж здатний впливати на

процес ухвалення політичних рішень. Це буває можливим через те, що саме в структурах адміністративного (виконавчого) апарату накопичуються експертний досвід та інформація, необхідні для ініціювання, розробки й ухвалення того чи іншого політичного рішення. Член урядового кабінету міністр - це політична фігура (до його компетенції належить ухвалення принципів, загальносоціальних рішень). А підпорядкований йому апарат виконавчої влади виконує адміністративно-управлінську роль. Його діяльність (в тому числі й ухвалення рішень) спрямована на дотримання та реалізацію стратегічних (політичних) рішень.

Здійснення державної політики відбувається шляхом адміністративно-державного управління - діяльності органів та установ виконавчої влади (апарату держави), в яких працюють професійні державні службовці, що передбачає ієрархію й відповідальність за виконання державних рішень нижчих органів перед вищими[8]. Апарат держави - це система державних органів, що пов'язані між собою певними принципами підвладності, наділені владними повноваженнями, мають матеріально-технічні ресурси для здійснення своїх функцій, діяльність яких регламентована законами та галузевими інструкціями.

Спільними ознаками державних адміністративних органів є те, що вони: виступають автономними частинами державного апарату, здійснюють державні функції, реалізують певний публічний інтерес; діють від імені держави, місцевої адміністрації і водночас від власного імені; наділені певною компетенцією; несуть відповідальність перед державою за свою діяльність; підпорядковані державним органам вищого рівня (що не поширюється на вищі органи державної влади та суди); створені державою; їх статус, структура і діяльність регламентовані законом та галузевими інструкціями. Невід'ємною властивістю апаратно-адміністративної діяльності є формальність, ієрархічність, інструктивна регламентованість - усе те, що називають бюрократичністю. М. Вебер

називав бюрократією раціональну форму колективної діяльності людей, ієрархічну систему управління, якій властиве чітке визначення меж компетенції на кожному з рівнів, прийняття публічних рішень у строгій відповідності до порядку встановленого законами й інструкціями [9].

Достоїнства бюрократичної системи полягають у тому що вона надає державному управлінню певної усталеності, упорядкованості, дисциплінованості й надійності, функціональної ефективності, формальної визначеності на відміну від рухливості, релятивності критеріїв неформального громадянського суспільства. Бюрократичність надає апаратній діяльності формально-раціонального характеру уможливлене її планування й інструментально-методичне забезпечення, запровадження оптимальних методів управління, чітке підпорядкування складових владної піраміди, спеціалізацію й професіоналізм управлінських кадрів. Призначення бюрократії полягає, зокрема, в тому, щоб бути носієм нормативного, впорядковуючого начала в житті суспільства, що особливо важливо в часи радикальних перетворень. Разом з тим, абсолютизація, перебільшення ролі й значущості формального боку будь-якої справи призводить до перетворення бюрократичності на бюрократизм, куди послідовне дотримання інструкцій, зосередження важелів влади в руках апарату чиновників призводить до відриву адміністрування від реальних потреб життя, до помилок у керівництві й безпорадності в разі виникнення "позаплатних" ситуацій. Бюрократизм призводить до девальвації авторитету державної влади. Здійснюючи управлінські функції, чиновник отримує й зосереджує в своїх руках значну кількість інформації, що надає йому неправочинної впливовості, уможливлене перетворення влади на приватну власність управлінців, сприяє (особливо у тоталітарних суспільствах) утвердженню безконтрольного й необмеженого панування вищого чиновництва. Це призводить до порушення зв'язків управління з інтересами й потребами суспільства, стає підґрунтям зловживань і насильства.

Поширюються протекціонізм, клієнтельні відносини, процеси прийняття важливих загальносуспільних рішень вилучаються зі сфери впливу й контролю громадськості.

Сучасне державне управління, здійснення державної політики - це складна, багато-векторна професійна діяльність працівників органів публічного адміністрування на центральному та місцевому рівнях. Підготовка проектів рішень у рамках державної політики, реалізація політичних рішень потребують спеціальних знань та розгалуженої адміністративної структури.

Залишаються невирішеними питання, пов'язані з виробленням нової єдиної парадигми феномена влади, яка була б здатна піднятися над поляриністю класичної й некласичної парадигм осмислення даного явища, подлати протиріччя між концепціями "влади над" і "влади для". Ці обставини посилюють актуальність проведення дослідження державної влади.

Перелік використаної літератури:

1. Бельскій К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. - 1997, - №3. - С.23.
2. Там само. - С.25.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие. - Москва, 1998. - С. 128.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. - Київ, 1996. - С. 241.
5. Зайцев В. Конфлікти між гілками влади в процесі їх становлення (1991-1996) // Становлення владних структур в Україні (1991-1996). - Київ, 1997. - С. 15.
6. Ващенко К., Кордун О., Павленко Р. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. - Київ, 2000. - С. 32.
7. Веймер Д.Л., Вайманс Е.Р. Аналіз політики: концепції і практика. - Київ, 1998. - С.312.
8. Протестантська етика і дух капіталізму. - К.: Основи, 1994. - С. 173.
9. Державне управління: теорія і практика / В.Б.Авер'янов, В.В.Цветков, В.М.Шаловал та ін. - Київ, 1998. - С. 39.