

УДК 342.553

ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ДЕМОКРАТИЧНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Давидович С.Н.

Національний університет водного господарства та природокористування

В статті подано характеристику основоположних демократичних принципів організації державної влади. Також зроблений аналіз порядку організації вищих органів державної виконавчої влади в Україні. Принциповим є положення, що державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу і судову влади. Кожна з гілок влади повинна виконувати лише свої повноваження не підмінюючи одна одну. Також наголошується на необхідності реформування політичної системи України.

Ключові слова: менеджмент, держава, конституція, державна влада, реформа.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає в тому, щоб на основі розроблених у світовій політології принципів організації органів державної влади провести аналіз процесу організації вищих органів державного правління в Україні, дослідити недоліки вказаного процесу та обґрунтувати необхідність проведення ефективної політичної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування вищих органів державної влади зацікавило багатьох дослідників та державних діячів: В. Стефаніка, Ю. Шемшученка, В. Шаповала, В. Мельниченка, В. Аверьянова, А. Школика. Вказана проблема була ключовою у дослідженнях відомих мислителів різних епох світової та вітчизняної історії.

У принципово нових для України та інших пострадянських держав умовах, певний ключ до розуміння сутності змісту та мети державного управління і політики в перехідних суспільствах дають слова відомого мислителя Н. Макіавеллі про те, що «відкриття нового суспільного устрою не менш небезпечно, ніж відкриття невідомих земель і морів [1, с. 27].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Політична реформа, яка була започаткована в Україні не тільки не сприяла збалансованості у розподілі повноважень між органами які належать до різних гілок влади, але породила нові протиріччя та суперечки між Президентом та Парламентом, між Президентом і Кабінетом Міністрів. Наслідком чого стала політична криза як у державі так і у суспільстві.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є – зробити аналіз положень Конституцій України, законів, інших нормативних актів, які закріплюють основні засади організації вищих органів державної влади України. Також звернути увагу на думку більшості політологів і політиків, що в державі уже давно назріла політична реформа.

Виклад основного матеріалу. В національно владштованій державі, якою є демократична і правова держава, влада здійснюється за допомогою спеціальних органів. Виходячи з цього державна влада поділяється на такі галузі: законодавча, виконавча, судова. Для того, щоб запобігти зловживання владою і виникненню авторитарної, абсолютної влади, не контролюваної правом. Розподіл влади є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації і контролю. Розмежування влади направлене на

те, щоб утримати державну владу від можливих зловживань. Розподіл влад виражається в розподілі компетенцій, у взаємному контролі, в системі взаємних стримань і противаг, збалансованості, тобто рівновага досягається через процеси налагодження і взаємо погодження [2, с. 42].

За допомогою розподілу влад демократична держава організовується і функціонує правовим способом. Державні структури в такій державі позбавлені від стресів, лихоманок, викликаних в монархічних режимах зміною і утвердженням політичних лідерів. Боротьба за владу, особисті амбіції не виходять за межі контролю, вони регламентовані міцним правовим порядком, суворими юридичними процедурами виборів і зміни лідерів.

Принцип поділу влади має два аспекти. По-перше, це розподіл між самими органами держави. Ні одному з органів не належить державна влада в повному об'ємі. Крім того державні органи зобов'язані діяти в межах своїх повноважень і не перебирають на себе функції інших органів. Таким чином, в демократичній державі відсутня будь-яка необмежена влада неконтрольована конституцією і законами. Розподіл влади являється засобом організації державної влади у відповідності до принципів розвинутого суспільства, засобом забезпечення прав і свобод громадян [2, с. 99].

По-друге, розподіл влад – це не застиглий стан відокремлених структур, а працюючий, діючий механізм, досягаючий єдності на основі складного процесу узгодження спеціальних правових процедур, передбачених, у тому числі, і на випадок конфлікту. В демократичному суспільстві державні структури знаходяться під постійним контролем народу. Важливе значення має також і орган конституційного контролю, за допомогою якого забезпечується конституційність усіх законів та підзаконних нормативних актів. В системі взаємних стримань і противаг значну роль відіграє глава держави як стримуючий фактор у прийнятті законодавцем необдуманих, поспішних рішень (право вето, в певних випадках призначення дострокових виборів).

Законодавчі акти, які приймаються в державі потребують спеціального механізму реалізації в суспільному житті. Тому надзвичайно важливою є діяльність органів виконавчо-розпорядчої гілки влади. Виконавча влада повинна здійснюватися на основі і в межах закону. З метою забезпе-

чення законності в діяльності органів виконавчої влади, остання не може підмінити законодавця. Зокрема, відомча нормотворчість, так зване відомче законодавство, необхідно обмежити для того, щоб унеможливити підміну закону, щоб органи виконавчої влади не вирішували питання, віднесені до сфери законодавця. Цим самим принцип законності логічно пов'язується з принципом поділу влади. В цілому проблема полягає не тільки в тому, щоб відомчі акти не суперечили закону, а й в тому, щоб обмежити їх чисельність.

Третя дуже важлива гілка влади – суд, система правосуддя. В демократичній, правовій державі правосуддя здійснюється виключно судами, що і являється найважливішою гарантією прав і свобод особи. Необхідною умовою ефективної діяльності системи судочинства є незалежність суду і суддів від впливу та втручання інших органів державної влади. А громадянин в демократичній державі через судові органи забезпечується правом захисту від свавілля та незаконних дій державних посадових осіб та державних органів.

У правовій, демократичній державі суд не лише вирішує спори про право, а й виступає своєрідним арбітром у процесі законотворчості: "...суд має певні переваги перед законодавцем у оперативності приведення правопорядку у відповідність з вимогами життя. При застосуванні Конституції і законів суд може використовувати аналогію закону і аналогію права, тобто приймати рішення керуючись не тільки буквою, а й духом закону, аксіомами та принципами права. Йдеться, передусім про екстремальні, виняткові ситуації, особливо у процесах, що забезпечують такий баланс двох інших гілок влади, який в остаточному підсумку гарантував би панування в суспільстві права і справедливості [3, с. 7].

Розподіл влад – це не тільки юридично – організаційний, але й соціально – політичний принцип, що дозволяє об'єднати такі суперечливі аспекти соціального життя, як влада і свобода, закон і право, держава і суспільство. Розподіл влади є необхідною умовою, і критерієм демократизації політичного життя. В демократичній державі джерелом влади є народ, тому тільки народ у своїй конкретно – історичній реальності повинен мати можливість приймати участь в реалізації політичної влади. Саме в такій державі забезпечується представництво інтересів різних соціальних груп, плюралізм думок та поглядів.

Звідси – проблема гарантування прав і інтересів меншості. Політична практика показує, що меншість не завжди помиляється, часто за нею стоїть правда і істина. В цілому держава в своїй діяльності повинна демонструвати відкритість і прозорість. Щоб запобігти монополізації влади з боку будь-якого із суб'єктів політичного процесу, владу необхідно розділити та розподілити серед різних учасників політичної системи.

Ст. 6 Конституції України проголошує: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" [4, с. 5]. Реалізація цього принципу в практичній діяльності державного механізму покликана запобігти концентрації всієї влади в руках однієї особи чи одного органу, що, як свідчить історичний досвід, загрожує свавіллям у здійсненні керівництва державою. Для запобігання переваги однієї

гілки влади над іншими, необхідно чітко визначити компетенцію кожної з них та створити реальні можливості уникнути спроб будь – якої гілки влади виконувати непризначені їй функції.

Організація виконавчої влади за Конституції України 1996 р. є доволі суперечливою, а дискусії щодо її положень не вщухають до останнього часу. Передусім мова йде існування двох центрів виконавчої гілки влади, зумовлене положеннями Основного Закону. З одного боку, у статті 113 визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З іншого боку, з аналізу закріпленої у статті 106 компетенції Президента України випливає, що саме глава держави має найбільш важелі управлінського впливу на систему цих органів. Таке конституційно – правове регулювання в українській практиці зумовило наявність двох центрів виконавчої влади – в уряді та апараті Президента. Окреслений стан суперечить елементарному принципу теорії організації виконавчої влади про необхідність існування єдиного центру для ефективного функціонування системи органів виконавчої влади, побудованої ієрархічно.

Відносини між главою держави та уряду набули характеру прямого підпорядкування, попри те, що він не очолював виконавчу владу, а відносився до системи виконавчої влади лише функціонально. Зокрема, за наявності конституційної норми, що Президент України "утворює, реорганізовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", за главою держави було закріплено повноваження утворювати у складі центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом, утворювати департаменти (служби) та призначати на посади і звільняти їх керівників.

Тому і назріло питання про розробку законопроектів про внесення змін до Конституції України. Нажаль, конституційну реформу в Україні було розпочато і здійснено у зв'язку з іншими чинниками, передусім політичного характеру. Саме політичні фактори, а не названі недоліки Основного Закону, значною мірою обумовили зміст закону від 8 грудня 2004 року "Про внесення змін до Конституції України" [5. – 2004. – 8 грудня]. Цей закон, що набув чинності з 1 січня 2006 року, стосується фактично усіх гілок влади, але найбільш ці зміні стосується саме порядку організації вищих органів виконавчої влади.

Відповідно до закону "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року порядок призначення та звільнення керівників органів виконавчої влади відрізняється значною мірою. На відміну від попередньої редакції Основного Закону, Прем'єр-міністр України призначається не главою держави, а парламентом. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій або однієї депутатської фракції, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього глава уряду, у разі прийняття рішення парламентом, призначається на свою посаду. В цій ситуації роль Президента у призначенні Прем'єр-міністра може бути вагомим відповідно

конкретній політичній ситуації, у разі його належності до політичних сил, що становлять більшість у парламенті, проте очевидно формальною, якщо більшість становить конкуруюча з главою держави політична сила. Адже Президент буде просто зобов'язаний за цією нормою представити на схвалення ту кандидатуру, яку запропонує парламентська більшість.

Поza тим, істотно змінено порядок призначення та звільнення із займаних посад керівників як членів уряду, так і інших центральних органів виконавчої влади: Міністр оборони, Міністр закордонних справ та Голова служби безпеки України призначається Верховною Радою та поданням Президента.

Інші члени Кабінету Міністрів, голова антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра.

Виходячи з перелічених повноважень впливає, що повноваження Президента стосовно кадрової політики у сфері виконавчої влади зменшено та передано: насамперед до українського парламенту, але й, чи малою мірою – до уряду та його глави. Академік Ю. Шемшученко слушно зазначає: "...саме парламент повинен відігравати ще більшу роль у суспільстві, формувати уряд і нести відповідальність разом із центральними органами виконавчої влади за зміни в державі" [6, с. 18].

Прийняті зміни певною мірою усувають розглянуті на початку суперечності положень Конституції 1996 року щодо подвійного центру публічної адміністрації, які були однією з причин недостатньо ефективного функціонування вищих органів державної влади в Україні. З окреслених норм впливає, що центр тут таки переходить до уряду, а згадувана роль апарату президента помітно зменшується. Проте ці зміни, як відомо, приймалися в умовах жорсткого політичного протистояння під час Помаранчевої революції, не були піддані достатньому юридичному аналізу, і у зв'язку з цим, не завжди є логічними і послідовними. Зокрема, В. Шаповал зазначає: "зміни до Конституції повинні бути політично зваженими і юридично звіреними, вони мають бути здійснюваними насамперед в період стабілізації..." [7, с. 27].

Серед недоліків підвищення ролі уряду в здійсненні державного управління відсутність механізму, який забезпечив би відповідальне ставлення парламентської більшості до підтримки сформованого ж нею уряду, а також те, що раціональність парламентських систем управління в зарубіжній практиці забезпечується незмінністю адміністративного апарату, принаймні його верхнього ешелону, чого нема в Україні [8, с. 29].

Висновки і пропозиції. Політична реформа, яка була започаткована в Україні, не тільки не сприяла збалансованості у розподілі повноважень між органами, які належать до різних гілок влади, але породила нові протиріччя та суперечки між Президентом та парламентом, між Президентом і Кабінетом Міністрів. Наслідком чого і стала політична криза як в державі так і в суспільстві. Загрозу становить і те, що недосконалість, незрілість судової системи України сторони політичного конфлікту намагаються використати у своїх інтересах, порушуючи основні принципи судочинства, підриваючи авторитет всієї системи судочинства України. Тому, сьогодні Україна потребує комплексної реформи, яка б забезпечила модернізацію всієї політичної системи на шляху до побудови європейської демократичної держави. Важливо не те, якою буде Україна за формою правління: президентською чи парламентською республікою, президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською. Необхідно розробити такий механізм, який би унеможливив встановлення диктатури, узурпації влади і президентом і парламентом, який би визначив принципи відносин представницьких органів з органами виконавчої влади на основі системи взаємних стримань і противаг.

Таким чином, виникає проблема, коли окремі органи та інститути різних гілок влади за певних умов діють як суб'єкти політики, а коли – як суб'єкти управління виходячи із своїх повноважень щодо об'єктів, які підлягають регламентованому впливу. Нині спостерігається стрімке посилення впливу політично безвідповідальних бюрократичних структур державної влади, які намагаються долучити до сфери своєї компетенції не лише ключові виконавські функції, але й основоположні рішення в галузі реалізації державної політики, законотворення і, навіть, здійснення правосуддя [2, с. 96]. Удосконалення структури центральних органів виконавчої влади і місцевих державних адміністрацій, оптимізація функціонального управління і скорочення витрат на утримання державного апарату потребують удосконалення чинного законодавства, розроблення скоординованих заходів щодо підвищення ефективності державної служби.

Підсумовуючи сказане вище, зауважу, що перехід від однієї до іншої форми правління в умовах демократії означає не перерозподіл існуючого, а накопичення нового політичного капіталу. Звідси, надзвичайно важливим є питання злагодженої та ефективної співпраці уряду і парламенту. На нинішньому етапі встановлення нового владного устрою в Україні, коли Президент втрачає своє домінуюче положення стосовно Кабінету Міністрів необхідно вибудувати зовсім інший формат відносин органів виконавчої влади з Верховною Радою України.

Список літератури:

1. Макиавелли Н. Размышления о первом докладе Тита Ливия // Избранное. – М.: Наука, 1972. – С. 372.
2. Чиркин В. Основы сравнительного государственного управления. – М.: Артикул, 1997 – С. 437.
3. Стефаник В. Реалізація судами норм Конституції // Право України. – 1997. – № 8. – С. 7–10.
4. Конституція України. – К.: Преса України, 1997. – С. 80.
5. Закон України: «Про внесення змін до Конституції України». – Голос України, 8 грудня, 2004. – С. 2.
6. Шаповал В. Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади. – Право України. – 1997. – № 1. – С. 27.

7. Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1–2. – С. 29.
8. Шемшученко Ю. Юридичні підвалини парламентаризму в Україні / Юридичний вісник України. – 2007. – 1-7 березня.
9. Шаповал В. Із досвіду організації виконавчої влади у зарубіжних країнах / Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2012. – С. 207–217.
10. Школик А. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2014. – С. 308.

Давидович С.Н.

Национальный университет водного хозяйства и природопользования

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Аннотация

В статье дана характеристика основных демократических принципов организации государственной власти. Также сделан анализ порядка организации высших органов государственной власти в Украине. Принципиальным является положение, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Каждая из ветвей власти должна выполнять только свои полномочия не подменяя друг друга. Также отмечается необходимость реформирования политической системы Украины.

Ключевые слова: менеджмент, государство, конституция, государственная власть, реформа.

Davydovych S.N.

National University of Water Management and Nature Management

STATE MANAGEMENT: DEMOCRATIC BASES OF BUILDING OF PUBLIC AUTHORITIES

Summary

This article gives characteristic to main democratic principles of state authority organization. Also the organization order analysis of executive branch is given. The principle is that state power is exercised on the basis of division into legislative, executive and judicial power. Each branch of government should perform only its powers without substituting one another. It also emphasizes the need to reform the political system of Ukraine.

Keywords: management, state, constitution, state power, reform.