УДК 352.07

Н. В. ФОМІЦЬКА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОДІЛУ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

***Р**озглянуто різні підходи щодо розкриття змісту таких понять, як "влада", "державна влада", "реалізація державної влади", "державне управління" та встановлення відношень між ними.*

***D**ifferent approaches to revealing the context of such terms as "power", "state power", "implementation of power", "public administration" and setting the links between them have been considered.*

Ключові слова: влада, державна влада, реалізація державної влади, державне управління.

Процес розбудови самостійної демократичної України з моменту проголошення її незалежності супроводжувався докорінною перебудовою організації влади в державі. Відхід від жорстко централізованої схеми управління радянських часів, нові умови господарювання вимагали змін форм і методів у роботі владних структур. Трансформація системи управління – процес динамічний, який потребує постійного аналізу та оцінки його адекватності до напрямків розвитку суспільства. І тому теорія державного управління вимагає більш ґрунтовного розуміння процесів розподілу влади і розкриття сутності самого явища влади і її реалізації. Для цього, перш за все, необхідно визначити суттєві ознаки та встановити відношення між такими поняттями, як "влада", "державна влада", "реалізація державної влади", "державне управління". Тому метою даної статті є узагальнення підходів до розуміння змісту названих понять.

Феномен влади в широкому її розумінні вивчався ще з античних часів. Кожне з визначень протягом історії розкривало лише окремі властивості досить ємного поняття. Найбільш визначними дослідженнями питання державної влади, основоположними віхами трансформації змісту даного поняття вважаються роботи Арістотеля, Т. Парсонса, М. Вебера, Ш Монтеск'є, Бурд'є, Паретто, Макіавелі, Форстера, Фрейда та ін. Сьогодні, виходячи з основ як європейської, так і вітчизняної школи, влада визначається за видами та формами. Владу прийнято розглядати за такими видами: політичну, економічну, державну, сімейну владу, враховуючи її різні форми [16, с. 176]. У вітчизняних дослідників форми влади дещо відмінні, хоча всі їх можна знайти у визначенні вчених Уорикського університету Великобританії, які виділяють такі п'ять основних форм влади: сила, переконання, авторитет, примус і маніпулювання [14, с. 75]. Вітчизняні дослідження питання влади стали більш відкритими загалу лише в останні часи. Про закритість цієї теми свідчить хоча б те, що п'ятитомна філософська енциклопедія 1967 р. за редакцією Ф. Константинова не дає поняття ні влади взагалі, ні такого її виду, як державна влада.

Поняття державної влади сьогодні вивчається та аналізується досить широко. Але оскільки ці дослідження не мають під собою багаторічної вітчизняної школи, то і підходи у визначенні цього явища значно різняться: кожен дослідник намагається звести багатоаспектність визначення влади до однієї єдино правильної точки зору і на основі отриманого таким чином абстрактного визначення поняття влади дає визначення державної влади [5, с. 327]. Словник-довідник з державного управління визначає владу як "інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковий атрибут [9, с. 48]".

Дослідження вченими сторін державної влади, її специфіки висвітлюють всю багатоаспектність проявів цього явища. Досить ємнісною в даному плані є класифікація державної влади за А. Глазуновою, в якій використано різні підходи. Автором державна влада визначається таким чином:

1) право, можливість і здатність держави (через державні органи та посадових осіб) здійснювати вплив на долі, відносини і діяльність людей за допомогою різних засобів і методів;

2) система відповідних інститутів і державних органів, які приймають владні рішення;

3) особи, наділені відповідними владними повноваженнями [4, с. 153].

Ці підходи можна класифікувати відповідно як загальний, інституційний та суб'єктний. Основні визначення державної влади вітчизняними вченими, незважаючи на різні бази досліджень, будуються здебільшого на функціональному підході, тобто виходячи з основних функцій управління. "Державна влада – політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [8, с. 329]".

Науковці, тим більше практики, особливо часто вживають поняття "державна влада", стосовно її органів, маючи на увазі лише виконавчу гілку. Тобто дане поняття використовується у вузькому розумінні, як влада, яка здійснює основні функції управління в межах, наданих їй державою повноважень. Таким чином, можна прослідкувати використання функціонального підходу у визначенні тепер уже виконавчої гілки влади. Відтак, вона визначається як гілка влади, що здійснює функції управління на основі чинних законів і нормативних актів [14, с. 203]. Тобто йдеться вже безпосередньо не про саму владу, а про її реалізацію: "Виконавча влада… – влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами [8, с. 327]". Але перш ніж говорити про реалізацію влади, звернімося ще до одного з видів влади, точніше більш ємного поняття, ніж державна влада, яке впевнено увійшло до світової управлінської науки, а саме: публічна

влада. Формування централізованих держав спонукало до поділу публічної влади між двома системами організації суспільного життя: державною – централізованою і муніципальною (місцевою) – децентралізованою [2, с. 5]". Визначення поняття "державна влада" розглядається в трьох аспектах: перший – як влада всіх органів держави, другий – у вузькому розумінні, як виконавча влада і третій – як підсистема в системі органів публічної влади (рис. 1). В останньому визначенні муніципальні органи вважаються органами держави, але не органами державної влади. Ось чому досить важливими стають питання розподілу влади як між її гілками, так і між державою і адміністративно-територіальними одиницями.

У процесі державотворення в Україні важливе місце посідають питання щодо конституційного розподілу влади. Основні теорії поділу влади виникли ще в середні віки. Основоположниками цих учень вважаються Дж. Локк, Ш. Монтеск'є. З того часу ці вчення є основними в дослідженнях питань організації територіальної влади [15].

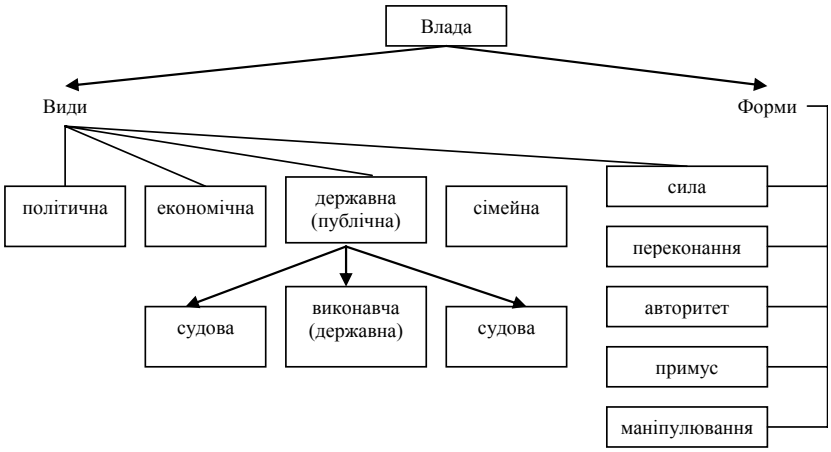

Рис. 1. Схема поєднання видів і форм у визначенні влади

Так, Ш. Монтеск'є стверджував, що поєднання влад і здійснення їх одним органом неприпустимі. Тобто кожна влада повинна здійснюватися відповідним органом, водночас жодна із них не може верховенствувати над іншими та всі вони рівноправні у своєму державницькому призначенні.

Розвиваючи своє вчення, Ш. Монтеск'є вказував на неможливість повного розмежування влад, оскільки між ними завжди існує взаємодія і взаємне втручання. Тому взаємодію він розглядав як таку, за якою влади стримують одна одну, але це стримування спрямоване на просування держави до поставлених цілей.

Вчення Ш. Монтеск'є взято в основу конституціного права в більшості країн світу (починаючи з кінця XVIII ст. і до сьогодні). Форма закріплення ідеї розподілу влади в конституціях стала досить поширеною в країнах, що утворились у результаті розпаду колишньої соціалістичної системи та Союзу. Безпосереднє закріплення ідеї розподілу влади в конституціях цих країн є насамперед декларуванням намірів розбудови демократичного суспільства.

Існує декілька теоретичних підходів розуміння поняття розподілу державної влади. Найбільш поширені з них – це теорія "жорсткого" і "дифузного" розподілу влади. Ознаками "жорсткого" розподілу влади є такі прояви, як недопустимість подвійного мандата, недопустимість мандата законодавчого органу з роботою у виконавчому. Теорія "жорсткого" розподілу, як правило, передбачає протистояння законодавчої і виконавчої влади, яка регулюється механізмом стримування і противаг. До цього механізму слід віднести систему "накладання вето", "узгоджень", "подвійного підписання" тощо. Найбільше підтвердження практикою ця теорія має у президентських і президентсько-парламентських республіках. Виходячи з цього, в Україні можна говорити про спробу створення жорсткого розподілу влади, хоча виконавча влада, найвищим органом якої є Кабінет Міністрів, має досить незначні важелі механізму стримування та противаг.

За теорією "дифузного" розподілу владні повноваження здійснюються різними державними органами і посадовими особами, між якими далеко не завжди можна провести чітку грань за інституційними і функціональними ознаками. Одним із елементів механізму стримування і противаг за такої теорії є баланс повноважень між державними органами і органами місцевого самоврядування. Аналізуючи розподіл влади, слід визначити, яким чином вона ділиться і що при цьому все-таки розподіляється, який з атрибутів підлягає розмежуванню. Важливими у розумінні поділу будь-якої влади є роботи В. Авер'янова, в яких він визначає: "Розподіляється не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. У першому випадку розподіл влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя. У другому – означає організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих, судових (і це тільки основні види) з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними

повноваженнями [14, с. 5]".

Наступний розподіл влади – між центром і місцевим рівнем. Наука про розподіл влади між органами держави та місцевим самоврядуванням розпочинається зі з'ясування, наскільки територіальна спільнота, чи органи, нею утворені, самостійно здійснюють владні функції на відповідній території, або ж вони є здебільшого частиною органів держави та виконують її функції. Зрозуміло, що однозначної відповіді на це питання немає. Сьогодні існує три основні теорії щодо сутності місцевого самоврядування: громадівська, державницька та громадівсько-державницька [11, с. 15–16]. Громадівська теорія місцевого самоврядування розглядає територіальну громаду і органи самоврядування як суб'єкт публічної влади, що не належить державі, а має свій окремий статус. Можна сказати, що з такої точки зору розглядали місцеве управління творці Конституції України 1996 р. У ст. 5 і 6 Основного Закону закріплено: "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування". і "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]". Це означає, що місцеве самоврядування конституційно не є владою держави.

Державницька теорія самоврядування побудована на принципі децентралізації державної влади і ґрунтується на тому, що держава залучає територіальні громади та їх органи виконувати частину функцій і повноважень державної влади. При цьому "місцеве самоврядування є формою державної виконавчої влади [12, с. 15]".

Аналізуючи повноваження органів місцевого самоврядування, які визначено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", можна стверджувати, що громадівська теорія щодо основ самоврядування мало життєздатна. Органи самоврядування на всіх трьох рівнях виконують значну частину функцій держави.

На базовому рівні повноваження органів місцевої влади поділяються на власні (самоврядні) повноваження та делеговані, тобто ті, які делегувала держава органам самоврядування. На обласному і районному рівнях вплив держави проявляється не у виконанні самоврядними органами функцій держави, а в тому, що державні органи виконують значну частину повноважень представницького органу. Таким чином, не зважаючи на те, що громадівська теорія має більш демократичний характер і спостерігається декларування її положень Конституцією, вона не витримує перевірки повноваженнями.

Сучасні уявлення в теорії управління щодо розмежування повноважень, тобто з'ясування питання, як повинна бути розподілена влада в центрі і на місцях, багато в чому суперечать громадівській теорії. Крім того, ця теорія не має стрункої побудови, а свої положення вона базує на дослідженні історичних основ виникнення самоврядування. Слід також відзначити, що практика сучасної побудови відносин між державою та органами самоврядування лише підкреслює неспроможність такої теорії.

Про життєздатність державницької теорії місцевого самоврядування свідчать процеси державотворення, які були започатковані ще в XIX ст. Прихильники цієї теорії мають радикальні погляди щодо самоврядування. Вони обстоюють обмеження самоврядних функцій через побоювання створення держави в державі. Крім того, місцеве самоврядування називають "державною владою особливого роду [3]". Тобто, основною думкою цієї теорії є те, що при деякій самостійності самоврядних органів вони не можуть розглядатися інакше, як у сукупності із загальним механізмом державного управління.

Досить широкого розвитку за останні часи як на Заході, так і на Сході набула громадівсько-державницька теорія, яка є синтезом двох попередніх. Особливого поширення вона набула з розпадом соціалістичного табору та отримала практичне підтвердження в державах, що пішли шляхом демократичних перетворень, до яких належить і Україна.

Основою цієї теорії є незалежність органів самоврядування в питаннях забезпечення життєздатності території та задоволення первинних потреб членів територіальних громад. У сфері політичній ці органи розглядаються як державні і зобов'язані виконувати функції і повноваження держави. Відповідно до цього повноваження самоврядних органів поділяються на власні і делеговані. При виконанні власних повноважень органи громади керуються лише її інтересами з чітким дотриманням законодавства. Виконання делегованих повноважень контролюються органами державної виконавчої влади.

Через поєднання органами місцевого самоврядування ознак двох органів влади громадівсько-державницьку теорію називають також теорією муніципального дуалізму. Виходячи з цієї теорії, навіть первинна перевірка делегованих повноважень органів самоврядування всіх рівнів у нашій країні щодо їх лише "політичного" характеру показала, що цей поділ повноважень здійснено не лише на суто політичній основі.

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

– у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

– у сфері бюджету, фінансів і цін;

– у питаннях управління комунальною власністю;

– у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського транспорту і зв'язку;

– у галузі будівництва;

– у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

– у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

– у сфері соціального захисту населення та інших.

За такими ж сферами можна поділити і повноваження, які делегують районні та обласні ради місцевим державним адміністраціям.

Делеговані повноваження охоплюють усі сфери розвитку територій, тобто вони, крім політичного, носять економічний характер. Виходить, держава через свій законодавчий орган може делегувати громадам та їхнім органам такі повноваження і в такому обсязі, які вважає за потрібне, або перебрати на регіональному рівні їх повноваження собі.

Виходячи з того, як поділена влада в Україні, можна стверджувати про відсутність дотримання використання певних теоретичних концепцій, а відтак, і про складність управління, що зумовлено різними причинами. Відокремлення органів державної виконавчої влади від органів самоврядування існує на рівні району і області, на рівні громади формування органів публічної влади відбувається відповідно до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Розглядаючи державну владу як один із видів влади, слід також розглянути особливості її практичного прояву – реалізації влади, тому що лише тоді, коли необхідні дії здійснюються під загрозою застосування сили, можна говорити про реалізацію влади [14, с. 76]. Це визначення стосується реалізації влади в загальному її розумінні.

Аналізуючи, як реалізується влада, дослідження вчених спираються лише на поняття державної влади в її вузькому розумінні, тобто виконавчої влади. Про процес реалізації виконавчої влади можна говорити, лише виходячи із сутності державного управління: "сама природа виконавчої влади, що зумовлена її призначенням – виконанням законів та інших правових актів підтверджує принципову єдність процесу реалізації цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Ця обставина дозволяє теоретично стверджувати, що виконавча влада і державне управління є органічно пов'язаними складовими єдиного явища, яке заведено позначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави [14, с. 5]". Учені мають низку підходів щодо визначення поняття "реалізація державної влади". "Виконавча влада є гілкою єдиної державної влади, не може ототожнюватись із діяльністю. Наступний вид такої діяльності – не сама влада, а її практична реалізація у формі державного управління [6, с. 11]". Таким чином, основною формою реалізації влади є державне управління. Цієї точки зору дотримується більшість провідних фахівців. За А. Луньовим, державне управління – одна з форм здійснення влади [6, с. 343]. В. Козбаненко також відзначає, що державна влада в повному обсязі здійснює практичний дієвий вплив на об'єкт управління саме у формі державного управління [6, с. 346].

Однак науковці не мають єдиної думки щодо сутності реалізації влади: "Державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою встановлення і розвитку держави [9, с. 64]". Тобто вчені не завжди говорять про управління як про форму реалізації державної влади. Так, Н. Нижник, даючи визначення поняття виконавчої влади, виходячи з аналізу праць Л. Штейна, І. Тарасова та Ю. Козлова, констатує, що поняття виконавчої влади визначається названими вченими як категорія, що має предметно-субстанціональний характер, як політико-правове утворення, яке приводять в рух за допомогою управлінських дій, тобто державного управління [7, с. 24], приходячи все ж до державного управління, як до форми реалізації влади. Чому ж учені визначають, що державне управління є і способом, і формою реалізації державної влади. Звернімось до теоретичних засад щодо розуміння сутності цих категорій. Спосіб часто ототожнюють з методом, як, наприклад, це робив Р. Декарт, хоча це неідентичні поняття. Спосіб є складовою в розумінні поняття "метод управління". Метод складається з прийомів і способів. Прийом – це певна дія, рух. Спосіб – порядок застосування сил і засобів [10, с. 8]. Тобто, виходячи з такого визначення способу, можна стверджувати, що державне управління є порядком застосування реалізації влади держави, а значить, у цьому випадку державне управління розглядається як процес, виступає "…частиною політичного процесу [13, с. 15]".

Форма, за Е. Кантом, є принцип упорядкування, синтезування матерії. Виходячи з цього підходу, сьогодні форму визначають як спосіб існування і прояву змісту [16, с. 595]. Тому стає зрозумілим, чому вчені в різних ситуаціях розглядають державне управління як форму і як спосіб реалізації державної влади. Вираження реалізації влади через спосіб або форму залежить від підходу у визначенні поняття "державне управління". Підтвердженням такої думки може слугувати перелік форм проявів влади. До основних форм прояву влади відносяться володарювання, керівництво, управління, організація, контроль [16, с. 92]. Як бачимо, частиною даних форм є основні функції управління, а значить, при цьому буде використовуватися функціональний підхід у визначенні поняття "управління" як реалізації влади (рис. 2).

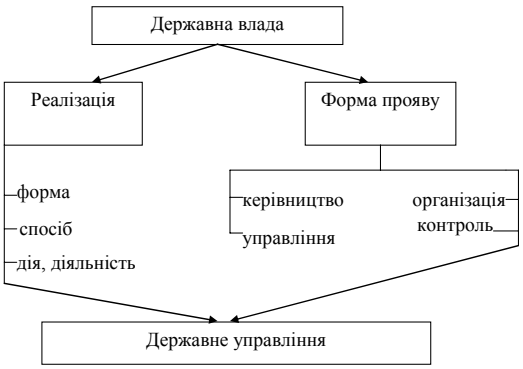

Рис. 2. Схема змістовного наповнення понять “державна влада” і “державне управління”

Визначення поняття “державне управління”, його функцій досить повно і системно розкривається в працях вітчизняних учених В. Бакуменка, В. Князєва, Н. Нижник, Г. Одінцової та ін. Ці напрацювання органічно вливаються в європейську теорію державного управління. Під управлінням розуміють концептуально орієнтоване оформлення суспільного оточення за допомогою політичних інстанцій. Тобто поняття “управління” залишається практично відкритим і означає орієнтовану на спільне благо дію на суб’єкти і відносини в суспільстві [17].

Управління відображає розуміння обмежених можливостей держави щодо вирішення проблем суспільства. Подібність підходів до визначення державної влади та державного управління не означає ідентичності в понятті “реалізація державної влади”, визначаючи його як форму, спосіб, діяльність органів влади та ін. Подальшим напрямком досліджень може стати з’ясування особливостей поняття “реалізація державної влади” стосовно територіального рівня управління.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 8 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. *Баранчук В. М.* Політико-територіальна організація України : проблеми конституційно-правової теорії та практики : автореф. дис. ... канд. філос. наук / В. М. Баранчук – К. : ВІПО, 1997. – 18 с.

3. *Біленчук П. Д.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право); Навч. посібник / П. Д. Біленчук; В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

4. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления : [учебник для вузов] / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.

5. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / [под. ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

6. Державна виконавча влада в Україні : формування та функціонування : [зб. наук. пр.] / кол. авт. ; наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. –ч. 1. – 224 с.

7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні заходи : [навчальний посібник] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.

8. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, А. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

9. Державне управління : [словн.- довід.] / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.) ; Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика ; [за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

10. *Колпаков В. М.* Методы управления : [учебное пособие]. – 2-е изд., испр. и доп. / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.

11. *Мамонова В. В.* Планування розвитку територій : [опорний конспект лекцій] / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 48 с.

12. *Мамонова В. В.* Територіальна організація влади в Україні : [опорний конспект лекцій] / В. В. Мамонова, Є. Л. Кисельов. – 3-тє вид. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 32 с.

13. *Одинцова Г. С.* Организационное проектирование и планирование развития систем управления / Г. С. Одинцова, А. И. Ковалев, Н. Н. Мельтюхова. – К. : Наукова думка, 1986. – С. 153.

14. Политика : [толковый словарь: русско-английский]. – М. : Весь мир, 2001. – 768 с.

15. Територіальна організація в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / [за заг. ред. А. П. Зайця]. – К. : ВД “Ін Юре”, 2002. – 136 с.

16. Философский энциклопедический словарь / [редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др.]. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

17. Gotthard, Breit / Schiele, Sigfrid: Demokratie – Lernen als Aufgabe der politischen Bildung/ Bundeszentrale für politische Bildung/ Bonn 2002.

Надійшла до редколегії 18.06.2009 р.