

Лариса Полякова

ОСНОВНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Зважаючи на складну ситуацію яка склалася у відносинах між Президентом, Верховною Радою та органами виконавчої влади на початковому етапі розвитку держави, з'явилася необхідність історичного аналізу становлення органів виконавчої влади в незалежній Україні та їх взаємодії з іншими гілками влади, а також з'ясування розподілу функцій між Президентом України, Прем'єр-міністром та Кабінетом Міністрів України.

Ключові слова: Президент, Конституція, виконавча влада, Прем'єр-міністр, Кабінет Міністрів.

Постановка проблеми

З проголошенням Декларації про державний суверенітет України та прийняттям ідеї «розподілу влад» виникла необхідність утворення виконавчої влади як окремої гілки єдиної державної влади України та визначення поняття виконавчої влади у Конституції 1978 р. У подальшому історичному розвитку незалежної держави питання організації та взаємодії окремих гілок, правове оформлення державних інститутів влади постало на порядок денний. Зважаючи на складну ситуацію, яка склалася у відносинах між Президентом та органами виконавчої влади на початковому етапі розвитку незалежної держави, з'явилася необхідність історичного аналізу становлення органів виконавчої влади в незалежній Україні та їх взаємодії з іншими гілками влади, а також з'ясування розподілу функцій між Президентом України, Прем'єр-міністром та Кабінетом Міністрів України.

Питання про положення виконавчої влади в системі розподілу влади розглядаються в роботах В. Шаповала [1], А. Колодій, В. Шатіло [2], В. Медведчука [3], А. Коваленка [4]. Невизначеність статусу Уряду в Україні, що є найактуальнішою проблемою сучасного державотворення, розглядається дослідниками: В. Авер'яновим [5], Ю. Тодикою, В. Яворським [6], В. Шаповаловим [1] та іншими. Вчені зосереджують увагу на слабкості позицій уряду у взаємовідносинах з Президентом України, Верховною Радою України.

Мета

Мета даного дослідження полягає у виявленні основних аспектів становлення органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Завдання дослідження полягає у спробі на основі існуючих документів розглянути проблеми визначення статусу Президента України в системі органів виконавчої влади, включення інституту Президента до структури виконавчої влади. Дослідження проектів Конституції дає змогу зафіксувати ряд інших важливих моментів, які безпосередньо пов'язані з правовим оформленням системи органів виконавчої влади. Аналіз основних правових документів в яких визначався статус гілок державної влади дасть можливість проаналізувати основні етапи становлення органів державної влади в незалежній Україні. В роботі використовуються дані Архіву Верховної Ради, які раніше не використовувалися в роботах даного напрямку.

Початок процесу активної розбудови системи єдиної, цілісної та ефективно діючої виконавчої

Вигляд основного матеріалу

влади було започатковано практично одночасно з появою незалежної української держави. Декларація про державний суверенітет України, що була ухвалена Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року та Акт проголошення незалежності України, схвалений Верховною Радою України 24 серпня 1991 року зумовили подальший державно-правовий розвиток України з урахуванням відповідних засад, притаманних незалежній державі. Зокрема, в Декларації було однозначно зафіксовано, що Українська РСР є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя, і що державна влада в Республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. А в Акті проголошення незалежності встановлювалось положення про створення самостійної української держави, що, звичайно, передбачало і поштовх для процесів створення такої невід'ємної структури будь-якої незалежної держави, як ефективна система виконавчої влади, яка була б здатна ліквідувати існуючі «соціальні та економічні диспропорції» та забезпечити життєздатність легальних економічних, соціальних та політичних відносин.

18 квітня 1991 р. Верховна Рада прийняла Закон УРСР «Про створення Кабінету Міністрів Української РСР». У подальшому були прийняті доповнення від 21 травня 1991 р. до діючої Конституції Української РСР 1978 р. про вдосконалення системи державного управління. 25 червня 1991 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про вибори Президента Української РСР» [1,56].

Проте часом початку безпосереднього політичного реформування органів виконавчої влади і створення нової правової основи для їх розвитку слід вважати 5 липня 1991 року, коли було введено інститут Президента як глави держави і виконавчої влади. Мається на увазі прийняття Закону «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», яким було постановлено доповнити Конституцію УРСР главою 12-1 (статті 114-1 – 114-9), та Закону «Про Президента Української РСР». Зокрема, серед найбільш важливих норм щодо діяльності виконавчої влади цими законами вводились такі норми: а) Президент Української РСР є найвищою посадовою особою української держави і главою виконавчої влади; б) Президент Української РСР очолює систему органів державного управління, забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою УРСР, вживає необхідних заходів щодо забезпечення обороноздатності, державної і суспільної безпеки та територіальної цілісності республіки, представляє Верховній Раді УРСР кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра; вносить пропозицію Верховній Раді УРСР про звільнення з посади Прем'єр-міністра, за поданням Прем'єр-міністра призначає і звільняє інших членів Кабінету Міністрів УРСР; г) Президент Української РСР на основі і на виконання Конституції і законів УРСР в межах своєї компетенції видає укази, які є обов'язковими до виконання на території УРСР; г) Президент Української РСР має право скасувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів УРСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств УРСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів УРСР, а також зупиняти дію рішень органів виконавчої влади Союзу РСР на території УРСР, якщо вони суперечать Конституції і законам УРСР [7,8].

Важливою історичною подією стало прийняття Закону «Про вибори Президента України», в якому встанов-

лювалось, що вибори Президента України проводяться за принципами загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. А сам виборчий процес здійснюється на засадах: вільного і рівноправного висунення кандидатів у Президенти України; гласності і відкритості; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування; свободи агітації [9].

А. Коваленко вважає, що все це дало змогу внести елементи структурної зорганізованості до системи виконавчої влади в Україні, чітко відокремити її від законодавчої влади в особі Верховної Ради України, яка набула статусу єдиного органу законодавчої влади в державі. Річ у тому, що відповідно до Конституції УРСР 1978 року та тих широких повноважень, які надавались нею Президії Верховної Ради України (статті 105–106), остання мала достатньо потужні механізми підміни найвищого представницького органу державної влади.

Також за цей період було прийнято ще три важливі з погляду становлення системи виконавчої влади закони:

а) Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року, яким місцеві ради були звільнені від виконання невласливих їм функцій державного управління на місцях і відповідно створювались державні адміністрації на чолі з представниками Президента України в районах та областях, а також у містах Києві та Севастополі, яким були делеговані повноваження представляти державну владу на місцях;

б) Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року, де представник Президента України визначався як глава місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва і Севастополя. До його основних повноважень належали: 1) забезпечення реалізації законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; 2) координація діяльності відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, підпорядкованих міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади; 3) здійснення контролю за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями і установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, іншими юридичними особами Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; 4) зупинення дії актів адміністрації підприємств, організацій і установ, інших юридичних осіб, що суперечать Конституції і законам України, указам Президента України, іншим актам законодавства, та звернення до суду з позовом про визнання їх недійсними; 5) представлення інтересів держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування; 6) утворення відділів, управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації, призначення їх керівників, за винятком керівників місцевих органів міністерств, державних комітетів, інших центральних органів державної виконавчої влади; 7) організація розробки проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм і подання їх на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету і цих програм. Також, стаття 14 цього закону надавала представнику Президента України право видавати розпорядження, які

розглядалися як обов'язкові для виконання органами місцевого і регіонального самоврядування, всіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями і установами, громадськими об'єднаннями, а також посадовими особами і громадянами.

в) Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» від 17 грудня 1992 року, в якому Представництво Президента України в Республіці Крим визначалось органом державної виконавчої влади України. Воно створювалось Президентом України на чолі з постійним представником Президента України, який призначався на посаду і звільнявся з неї Президентом України. При цьому основними завданнями Представництва Президента України в Республіці Крим визначались: 1) здійснення повноважень щодо забезпечення проведення в життя Конституції і законів України з питань, що належать до відання Президента України як Глави держави і Глави виконавчої влади; 2) забезпечення взаємодії органів державної виконавчої влади України з відповідними органами Республіки Крим; 3) сприяння однаковому застосуванню актів законодавства з питань, віднесених до відання України; 4) здійснення передбачених Конституцією України повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету України [4,204].

Важливим моментом в організації діяльності органів виконавчої влади є підготовка нової Конституції незалежної держави. Одним із перших найважливіших кроків у цьому напрямі стало схвалення Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 року Концепції нової Конституції України, якою передбачалось створення принципово нової системи виконавчої влади, яка мала здійснюватися Президентом (Главою виконавчої влади), віцепрезидентом республіки, Кабінетом Міністрів (який мав безпосередньо керувати міністерствами, державними комітетами та іншими органами державного управління) і державною адміністрацією (центральна адміністрація та місцева адміністрація). Відповідно до розробленої концепції система органів виконавчої влади мала ґрунтуватися на таких нормах:

- Президент і віцепрезидент обираються безпосередньо населенням шляхом прямих виборів, але не більш ніж на два терміни підряд;
- Президент є найвищою посадовою особою в державі та главою виконавчої влади;
- Президент здійснює функції по виконанню законів, веденню переговорів та укладанню міжнародних договорів, керує діяльністю Кабінету Міністрів та державної адміністрації;
- повноваження Президента обмежуються виключно функціями виконавчої влади і конституція забороняє будь-які форми його тиску на Верховну Раду;
- як кінцевий спосіб розв'язання кризи у взаємодії законодавчої і виконавчої влади закріплюється право Верховної Ради оголосити референдум із питання дострокового припинення повноважень Президента; при цьому у разі, коли за наслідками референдуму народ висловить довіру Президенту, Верховна Рада підлягає розпуску;
- Кабінет Міністрів керує міністерствами, державними комітетами та іншими органами державного управління;
- державна адміністрація як складова частина виконавчої влади здійснює функціональне і галузеве управління; державну адміністрацію складають центральна адміністрація (міністерства, комітети

та інші відомства) та місцева адміністрація; до державної адміністрації належать, зокрема, органи освіти, охорони здоров'я, фінансів, соціального забезпечення, державної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, попереднього розслідування, оборони, закордонних справ та ін.»

Проте вже в ході початкової роботи над проектом Конституції до наміченої в концепції програми розбудови системи виконавчої влади було внесено суттєві зміни. Так, у проекті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року, в главі 20 «Виконавча влада» не згадувалась посада віце-президента, а місцевими органами державної виконавчої влади визначались обласні (земельні) і районні управи. Ще більш значні зміни було внесено до проекту Конституції України, розробленого Комісією Верховної Ради в редакції від 27 травня 1993 року. В ньому Президент вже формально виключався з системи виконавчої влади і визначався як глава держави (стаття 142), який виступав від її імені, а вищим органом державної виконавчої влади ставав Кабінет Міністрів (стаття 155) [10]. Зрештою, саме цей підхід щодо структурної організації системи виконавчої влади і було реалізовано в прийнятій 28 червня 1996 року Конституції України.

Однак, крім проблеми включення інституту Президента до структури виконавчої влади, дослідження проектів Конституції дає змогу зафіксувати і низку інших важливих моментів, які безпосередньо пов'язані з правовим оформленням системи органів виконавчої влади. Перше, на що слід звернути увагу, це ті зміни, які відбувалися в самій формі юридичної фіксації організації виконавчої влади. Так, у проекті Конституції 1992 року глава «Виконавча влада» складалася з трьох частин, які структурно відтворювали основні ланки системи виконавчої влади: Президент (статті 175—189), Кабінет Міністрів (статті 190—194), місцеві органи виконавчої влади (статті 195—201). Таким чином, інститут Президента включали до виконавчої гілки влади, а проект Конституції 1992 року було досягнуто найбільшої відповідності конституційно-юридичного аспекту безпосередній політико-правовій структурі організації виконавчої влади [10].

У період, коли Президент України був одночасно Главою держави і Главою виконавчої влади, організація цієї гілки державної влади здійснювалась ним. Проте і в той період практична реалізація цього повноваження Президентом зіткнулася з цілою низкою складних проблем.

По-перше, не було з'ясовано, що таке виконавча влада і в чому її відмінність від діяльності колишніх виконавчо-розпорядчих органів, хоча це питання могло бути вирішене через закон про виконавчу владу.

По-друге, не було підготовлено і прийнято пакет законодавчих актів щодо закріплення правових засад цієї влади, зокрема це стосується Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [11,263].

З погляду конституційного визначення структурної організації системи виконавчої влади проект від 27 травня 1993 року виявився значно менш вдалим, ніж попередній. Але водночас саме завдяки ньому було викристалізовано основні проблеми виконавчої влади: а) має реалізовуватися відповідальність уряду перед Президентом; б) що саме має являти собою «виконавча вертикаль»?

Значною мірою спробою вирішення цих двох основоположних питань організації системи виконавчої влади виявилися проекти Конституції від 15 листопада

1995 року та 24 лютого 1996 року (в проекті від 26 жовтня 1993 року єдиною зміною щодо конституційного оформлення системи виконавчої вертикалі слід визнати лише зміну назви «обласної державної адміністрації» на «обласний виконавчий комітет»). Незаперечним позитивним історичним моментом у визначенні виконавчої влади стало викладення основних положень щодо цього в одному розділі. Причому в обох зазначених проектах розділ мав назву «Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади». Тобто в ньому було представлено всю систему виконавчої влади (уряд — центральні органи виконавчої влади — місцеві державні адміністрації), чим знімалося питання щодо належності тих чи інших органів державної влади до цієї системи. Так само в зазначених проектах було зроблено суттєвий крок щодо розв'язання проблеми співвідношення компетенції місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, що дало змогу зняти неузгодженості в законодавстві.

Важливим моментом у становленні органів державної влади є визначення повноважень Кабінету Міністрів.

В проекті Конституції 1992 року це питання виявилось найменш врегульованим, оскільки главою виконавчої влади було визначено Президента, а тому функції та повноваження уряду було виражені в такій формі «Уряд України підпорядковується Президенту, перед ним відповідальний і в своїй діяльності керується його програмою і рішеннями» (стаття 190). Відповідно до цієї форми організації загальної системи виконавчої влади було визначено й повноваження Прем'єр-міністра (стаття 191: «Прем'єр-міністр здійснює безпосереднє керівництво Кабінетом Міністрів та його апаратом, контролює і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади») та міністрів і керівників інших центральних органів виконавчої влади (стаття 193: «Міністри і керівники інших центральних органів виконавчої влади здійснюють керівництво дорученими сферами управління і несуть відповідальність перед Президентом за стан справ у цих сферах»).

Таким чином, більш-менш докладний перелік функцій та повноважень Кабінету Міністрів знаходимо лише в проектах Конституції 27 травня 1993 року, 26 жовтня 1996 р., 15 листопада 1995 року та 24 лютого 1996 р.

Нагадаємо, що питання розвитку виконавчої влади в Україні регулював і Конституційний договір 1995 року. За статтею 19 Конституційного договору між Верховною Радою, і Президентом України, який діяв упродовж 1995–1996 років, Президент України був Главою держави і главою державної виконавчої влади України. Вказана стаття передбачала й порядок здійснення ним виконавчих повноважень: «Президент України як Глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолювані ним уряд — Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади». Президент одноосібно, без участі парламенту, мав призначати прем'єр-міністра і формувати склад Кабінету міністрів, що, зауважимо, не можна вважати демократичним. Важливою з позиції відстеження нашого питання є й стаття 24 Конституційного договору, яка регламентувала, що Президент очолює систему органів державної влади України (п. 4). Відтак було цілком умотивованим, що саме він «створює, реорганізує і ліквідує міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади в межах коштів Державного бюджету України, призначає (затверджує) і звільняє з посад керівників цих органів» (п. 5); «скасовує акти центральних і місцевих органів державної ви-

конавчої влади України, а також акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України» (п. 6); «здійснює в межах, встановлених законом, управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності» (п. 7); «подає на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету України та звіт про його виконання» (п. 9).

У статті 29 Конституційного договору визначалося, що Кабінет міністрів є урядом України (чого, до слова, немає в тексті Конституції), та чітко вказувалося його місце в системі влади: «Уряд України — Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президенту України і відповідальним перед ним. Уряд України у своїй діяльності керується Конституцією, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, Програмою діяльності уряду, схваленою Верховною Радою України».

Прем'єр-міністр відповідно до статті 30 Конституційного договору «організує і координує роботу Уряду — Кабінету Міністрів України, діючи в межах, визначених Президентом України».

«Міністри, керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, керівники органів державної виконавчої влади Автономної Республіки Крим та областей, міст Києва та Севастополя здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність перед Президентом України за стан справ у цих сферах», — говорилося у статті 35 Конституційного договору [12;13,6].

Нова Конституція України від 28 червня 1996 року внесла суттєві корективи стосовно виконавчої гілки влади в порівнянні з Конституційним договором.

В Україні вищим органом в системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ч.1 ст.113 Конституції України). Визначення Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади відображає його роль і місце не лише в системі органів виконавчої влади, а й у системі поділу влади взагалі, характеризує його як орган, який здійснює виконання Конституції України та Законів Верховної Ради України. Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів очолює єдину систему виконавчої влади в Україні, покликаний здійснювати функції і повноважень виконавчої влади на території України; спрямовувати та координувати роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, самостійно вирішувати питання, які піднесені до його відома Конституцією України, законами Верховної Ради України організовувати виконання нормативних актів, міжнародних договорів, конвенцій та угод, здійснювати контроль за їх виконанням органами виконавчої влади і приймати відповідні заходи щодо усунення їх порушень.

Державне управління, яке здійснює Кабінет Міністрів України є функціональним. Від державного управління слід відмежувати функцію політичного керівництва, яка здійснюється вищою ланкою в системі органів виконавчої влади — Кабінетом Міністрів щодо інших виконавчих структур. Під політичним керівництвом розуміють діяльність державних органів і посадових осіб, які посідають верховне, ієрархічно найвище положення у структурі державі й концентрують найвищі повноваження щодо прийняття державних рішень, розподілу фінансових і матеріальних суспільних ресурсів, а також використання силових та інформаційних структур держави [14, 157].

Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції, тому і функції його є численними і різноманіт-

ними. Серед них можна відокремити політичну, економічну, бюджетну, гуманітарну, екологічну, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, адміністративно-організаційну, забезпечення державного суверенітету, національної безпеки [15]. Всі функції Кабінету Міністрів визначені у Конституції України стаття 116.

За формами діяльності Уряду можна виділити нормотворчу, правозастосовну, контрольну та інтерпретаційну функції Кабінету Міністрів України. Пріоритетною функцією Уряду як вищого виконавчого органу є правозастосовна, яка полягає у втіленні в життя рішень і актів парламенту України, у реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Таким чином, за період незалежності України були прийняті ряд Законів, нормативно-правових актів які визначали статус органів виконавчої влади (Президента України і Кабінету Міністрів). Як показав історичний досвід вони сприяли на початковому етапі державотворення становленню гілок державної влади та налагодженню взаємодії між ними. Але сьогодні ще остаточно залишається проблема нормативного визначення статусу Кабінету Міністрів України і організаційних форм здійснення його функцій в системі поділу влади. Політична реформа від 8 грудня 2004 року, як показала складна політична ситуація, не змогла розв'язати всі проблеми діяльності виконавчих органів влади. Реформа зуміла розв'язала проблему надмірної залежності Кабінету Міністрів від Глави держави, але на думку Р. Мартинюка, яку підтримує і автор, виникає інша проблема: безпосередньої залежності уряду від розстановки партійних сил у Парламенті України та ситуації, що складатиметься у взаємовідносинах між цими силами. Відміна реформи 2004 р. у 2010р. привела до посилення позицій Президента України В.Януковича, що можливо, в період реформ приведе до позитивних результатів.

Література.

1. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада/ В.М.Шаповал — К.: Юрінком Інтер., 2004. — 78 с.
2. Шатіло В. Інститут Президентства в системі державної влади України/В.Шатіло — К.: Український центр політичного менеджменту., 2004.
3. Медведчук В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку/В.Медведчук // Право України. — 1998. — №4. — С. 5–9.
4. Коваленко А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика. Монографія/А.Коваленко — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України., 2002. — 508 с.
5. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади України: огляд конституційно-правових засад/В. Авер'янов//Часопис Київського університету права — 2003. — №2. — С. 3–7.
6. Тодика Ю., Яворський В. Президент України: конституційно-правовий статус. Монографія / Ю. Тодика, В.Яворський — Х.: Факт., 1999.
7. Закону «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР»// Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — №33. — Ст. 445.
8. Закону «Про Президента Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — №33. — Ст. 446.
9. Закон «Про вибори Президента України»// Відомості Верховної Ради України. — 1999. - №14. — Ст.81.
10. Архів Верховної Ради. — Фонд 1. — Оп. 35.
11. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні/ Ю.С.Фрицький — Дніпропетровськ «Ліра ЛТД», 2006. — 359 с.

12. Конституційний договір між Верховною Радою, і Президентом України// Архів Верховної Ради. – Фонд 1. – Оп.16. – Спр.5467 б . – С. 1–53.

13. Демократичні механізми формування відповідальної виконавчої влади в Україні. // Інформаційно-аналітичне видання УНЦПД. – 2003. – №7. – 39 с.

14. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні. Політико-правовий аналіз/ Р.С.Мартинюк – Острог., 2007. – 285 с.

15. Конституція України. – Харків «Парус», 2007.

УДК 342.5

Наталія Попович

ДИСКУРСИВНІ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті аналізується державноуправлінський дискурс і тексти, які його репрезентують. Як мовний матеріал використовуються уривки з текстів наукових праць державного управління і розпорядчих документів. Виявлено особливості розуміння сутності дискурсу та визначено основні його характеристики.

Ключові слова: дискурс, комунікативно-когнітивний аспект, текст, структура тексту, мова управлінської діяльності.

Постановка проблеми

➤ Пріоритетність ефективності в державному управлінні потребує нового підходу до проблем комунікативно-когнітивної діяльності суб'єктів управління. Очевидним є факт, що результативність професійної комунікації є залежною від дискурсивної поведінки державного службовця в професійно значущих ситуаціях, від використань у своїй роботі технік ведення діалогу, роботи з/над текстом, від рівня дискурсивних навичок тощо.

Зважаючи на потреби часу, останні десятиліття у фокусі уваги наукових досліджень, що проводяться у різних сферах гуманітарного знання, перебуває дискурс, як об'єкт, що містить, крім вербально вираженого тексту, також інші змістовні ділянки. Незважаючи на великий дослідницький інтерес до особливостей цього виду професійної комунікації, цілісна когнітивна теорія продукування і розуміння дискурсу в окремих соціальних інститутах, зокрема, в державному управлінні, недостатньо розроблена: вивчення та спеціального дослідження потребують питання співвідношення різних когнітивних моделей і стратегій мовної діяльності у процесі дискурсивної взаємодії [5].

Наукова парадигма в аналізі мовних явищ самого дискурсу також суттєво змінилася – з комунікативного на когнітивний аспект. Базовими для розуміння векторності зміненого аспекту є роботи Т. А. ван Дейка і У. Кінча, де поняття дискурсивної стратегії розглядається з точки зору когнітивної теорії розуміння дискурсу.

➤ Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що термін «дискурс» активно використовується щодо різних сфер людської комунікації: зокрема, лінг-

вістичному аналізу піддано когнітивно-функціональний і комунікативно-прагматичний аспекти дискурсу (Т. В. Милевська); як жанр (О. В. Гайкова) та як засіб політичної комунікації (О. Харченко) детально проаналізовано передвиборчий дискурс; досліджено діловий (Л. П. Науменко) і науковий лінгвістичний дискурс (Т. Р. Копилова, В. С. Лук'янець) і дано їх функціонально-стильові характеристики; вивчено дискурсивну поведінку особистості в соціально значущих ситуаціях, специфіку її дискурсивної діяльності (Н. А. Антонова). Крім того, досліджено такі об'єкти, як автобіографічний дискурс (Є. А. Кованова), газетний дискурс (А. В. Смирнова), медійний (Бронікова С. А.), спортивний (Ф. С. Бацевич), рекламний (В. В. Зірка, Т. Ю. Ковалевська), діловий (Л. П. Науменко) і правовий (дослідження мови права Ю. Ф. Прадід, Ю. Л. Мосенкіс). Закономірним є звернення до дискурсу багатьох учених, які розробляли теорію мовленнєвих актів, логічну прагматику спілкування, конверсаційний аналіз, аналіз діалогу, лінгвістичний аналіз тексту, критичний аналіз дискурсу, проблеми соціолінгвістики та етнографії комунікації, когнітивної лінгвістики та психолінгвістики.

У лінгвістичних розвідках теоретичного державного управління спостерігаємо відсутність однозначності та чіткої визначеності щодо необхідності дослідження цього явища, хоча, як показує проведений аналіз наукових розробок, проблемам комунікації присвячено достатню кількість праць (комунікативних аспектів торкалися: В. Д. Бакуменко, І. А. Василенко, В. М. Князев, О. Ю. Лебединська, А. Ф. Мельник, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Г. Райт, С. М. Серьогін, А. М. Ткаченко, В. О. Шамрай, Н. М. Драгомирецька, С. К. Хаджирадева).

➤ Метою дослідження є аналіз когнітивного аспекту державноуправлінського дискурсу (ДУД) [6]. Комплексний характер дослідження передбачає необхідність вивчення різноманітного мовного матеріалу, аналізу текстів професійної комунікації: різного виду документів і наукових текстів державного управління.

Актуальність дослідження зумовлена загальною тенденцією, яка характерна для всього сучасного гуманітарного мислення – підвищеною увагою до ролі мови у формуванні когнітивно-комунікативного компоненту суспільної свідомості, це і спричинило спрямування вектора лінгвістичних досліджень державного управління у бік вивчення дискурсивної поведінки управлінця в професійно значущих ситуаціях, специфіки дискурсивної діяльності, аспекту мовної організації дискурсу.

Дослідження дискурсу державного управління проводилося нами у межах когнітивно-дискурсивного моделювання мови, орієнтованого на вивчення співвідношення мовних форм з їх когнітивними аналогами і, насамперед, з певними структурами знання. Адекватне вирішення цієї проблеми, на нашу думку, неможливе без з'ясування ролі мовних структур у ментальних процесах розуміння та продукування текстів.

ДУД – достатньо складний об'єкт, який має ряд когнітивно-лінгвістичних особливостей, що відрізняють його від усіх інших типів дискурсу. ДУД можна уявити як процес дотримання норми, що продиктована складною та багатовимірною «професійною» картиною світу, актуалізована через базисні поняття держави та управління, через професійно скеровані ідеї і концепти, комунікативні норми, ціннісні орієнтації; схеми, фрейми, стереотипні ситуації, формули; спеціальний тезаурус. Усе це є знаннями, які вербалізуються у текстах професійної спрямованості на лінгвокогнітивному рівні.

Мета

Аналіз останніх досліджень і публікацій