

Якимович Яким Васильович
кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»

До принципів організації виконавчої влади в сучасному світі

Principles of executive power organization in the modern world

Основоположними ідеями функціонування виконавчої влади є саме принципи. Вони створюють фундамент для діяльності всього урядового апарату. Починаючи від формування, взаємодії між суб'єктами, ухвалення рішень, завершуючи реструктуризацією або остаточним припиненням повноважень, увесь урядовий апарат здійснює свою роботу на основі принципів, які ніби колонами підтримують усю систему. До таких принципів, наприклад, згідно з п. 3 ст. 2 Регламенту Ради Міністрів Болгарії належать: *законність, гласність, централізація, координація у формуванні та реалізації політики, децентралізація оперативних функцій, взаємодія та співробітництво*¹.

На відміну від регламенту Ради Міністрів Болгарії, ст. 3 закону Республіки Молдова «Про Уряд» передбачено ще такі принципи: *принцип безперервності, принцип колективної та індивідуальної відповідальності членів уряду, ефективність, фінансова стійкість, захист прав та свобод людини, просування та захист інтересів держави*².

Вважаємо, що, з огляду на проаналізоване законодавство, принципи у наведених країнах є найвичерпнішими. Таким чином, надавши їм характеристику, зуміємо отримати ілюстративний огляд основоположних засад функціонування виконавчої влади в сучасних країнах Європи.

Законність. Цей принцип ґрунтується на ієрархічності нормативних актів. Акти рівня виконавчої влади повинні базуватися та підпорядковуватися законам і конституції. Підзаконні акти не мають того самого ступеня нормативності, а отже, їхня дія поширюється тільки на визначене коло осіб і на конкретну територію, врегульовуючи значно вузкий обсяг питань порівнюючи із законом.

Гласність – це принцип, який захищає відкритість і прозорість урядових. Більша частина урядової юрисдикції мусить мати суспільний доступ. Зрештою, саме «зворотний зв'язок» дає змогу залишатися державній владі по-справжньому представницькою. Статтею 29 Закону Молдови «Про Уряд» передбачено, що гласність урядових засідань включає такі позиції: *трансляція на вебсайті (у цій частині передбачено*

¹ Положення про регламент Ради Міністрів Болгарії. URL: <https://www.government.bg/bg/administratsia/funktsii-i-struktura/ustroystven-pravilnik>

² Про Уряд: Закон Республіки Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133423&lang=ro

два винятки: 1) заборона щодо розгляду питань, які становлять державну таємницю; 2) зупинка прямої трансляції Прем'єр-міністром, якщо останній вважає, що вона гальмуватиме процес прийняття важливих для суспільства рішень); оприлюднення порядку денного за 48 годин до засідання; оприлюднення протоколу засідання протягом трьох днів після його проведення; уряд видає офіційні повідомлення щодо проведення засідань³. У наведеному бракує тільки умови цього ж таки «зворотного зв'язку». Він міг би виражатися, на нашу думку, через присутність постійного представника громадськості на засіданні або проведення анкетування суспільної думки після засідання.

Централізація забезпечує єдність усієї організації; різноманіття рішень має одне спільне джерело. Це узгоджує адміністративну побудову та її роботи. Ідея централізації має давні витоки. Вона використовувалася для управління на місцях або великою кількістю підлеглих (Давній Вавилон за правління царя Кіра II або Римська Імперія за Октавіана Августа)⁴. Варто зазначити, що надмірна ієрархзація може вести до складнощів в ухваленні рішень, процедурних неузгодженостей, бюрократичних нагромаджень, що гальмує «ефективне ухвалення» рішень.

Децентралізація доповнює централізацію. Якщо централізація має стратегічне значення, то децентралізація – це про тактичні рішення. Децентралізація спрямована на вирішення викликів «у деталях». Рішення на місцях можуть ухвалюватися без узгодження центру, якщо вони не порушують загальних стратегічних цілей. Негативний прояв децентралізації буває, якщо прагнення центру відчужені від локальних проблем, якщо віддалені механізми не підтримують стратегічної мети центру та ін. З метою вирішення цього типу неузгодженостей допоміжними принципами є координація, взаємодія та співробітництво.

Принцип координації – це про узгоджену роботу групи суб'єктів. Суттєво, щоб рішення, які ухвалюються у різних сферах, мали спільність і підтримувалися одне одним. Наприклад, торгівля на міжнародному рівні може бути підкріплена взаємодією на рівні культури чи науки. У цьому контексті координація результативна тільки тоді, коли централізована.

Принцип взаємодії передбачає, що підлеглі повинні добре розуміти та поділяти наміри тих задумів, які є предметом координації, а керівники ухвалювати рішення для досягнення потрібних результатів. Взаємодія передбачає обмін інформацією між керівництвом і підлеглими, а також між керівниками різних сфер з метою належного узгодження позицій та цілей.

Принцип співпраці пов'язаний із міркуванням про те, що реалізація будь-якої політики потребує спільної роботи, тобто коли керівник прислуховується до міркувань підлеглих, а підлеглі, виконуючи розпорядження керівника, мають можливість конструктивно поділитися своїм баченням стану справ. Це рушійна сила та джерело ефективності, що веде до відповідного результату.

³ Про Уряд: Закон Республіки Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133423&lang=ro

⁴ Ксенофон. Кіропедія. Наука про Кіра. Переклад Генріха Дакінса / Ксенофон. 2009. URL: https://www.gutenberg.org/files/2085/2085-h/2085-h.htm#2H_4_0011; Підпригора Є. О., Харитонов Є. О. Римське право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. С. 241.

Якщо наведені принципи виконавчої влади в Болгарії здебільшого стосуються внутрішнього функціонування (кооперації суб'єктів організації), то принципи, притаманні уряду Молдови, характеризують зовнішні аспекти функціонування.

Принцип безперервності. У широкому розумінні він означає послідовність у функціонуванні виконавчої влади. Державна влада функціонує на людському чинникові — із мінливістю життя змінюються люди, а також державна політика та державна влада. Ухвалення рішень, які б були послідовними та не суперечили одне одному, зберігаючи стратегічні цілі, відображають зміст принципу. У вузькому ж розумінні він означає, що одна урядова колегія продовжує своє функціонування до повноцінного набуття повноважень іншою урядовою колегією, що забезпечує злагоджене наступництво.

Принцип відповідальності поділяється на два види — колективну та індивідуальну. *Колективна відповідальність* найчастіше політична, коли негативний наслідок наступає у формі суспільного осуду або висловлення недовіри парламентом і розпуску уряду. Вона може бути результатом низької якості роботи уряду, непрофесійності виконання повноважень, суспільного резонансу від рішень чи їх відсутності. *Індивідуальна відповідальність* має більший спектр наслідків. Вона може бути політичною, дисциплінарною, цивільною, адміністративною або кримінальною. Наслідком буде втрата рейтингу, суспільний осуд, відсторонення від роботи, втрати фінансових виплат або остаточне звільнення з посади чи засудження⁵.

Принцип ефективності передбачає здійснення належних кроків для досягнення найкращого результату. З одного боку, коли рішення ухвалюють та виконують один-два посадовця, то його результати оперативніші. З другого боку, для якісного рішення потрібні компетентні службовці, здатні збалансовано розподілити можливості та необхідності. Ефективність пов'язує швидкість та якість роботи, але обидва показники залежать від кваліфікованості суб'єктів, професіоналізму й освіченості. Окрім зазначеного, ефективність також пов'язана з системою організації виконавчої влади, адже сам бюрократичний апарат у своєму задумі може запобігати швидкому та якісному розгляду. Це важливо, коли йдеться про регулювання тривалих відносин — кілька десятиліть чи для кількох наступних поколінь (наприклад, про будівництво електростанції чи серії заводів). Утім, ухвалювати рішення про сьогоднішнє, викликані розвитком та вимогами часу (впровадження технологій, стандартів харчування, будівництво дитячих майданчиків чи зелених зон), потрібно оперативно, а їхня якість має залежати тільки від кількох насправді критичних позицій.

Принцип фінансової стійкості полягає у забезпеченні механізмів, які дають змогу збалансовано здійснювати розподіл фінансів відповідно до можливостей і необхідностей, що виникають у суспільстві. Цей принцип напряду переформується із концепцією соціальної держави, в якій у результаті переробки національного продукту відбувається фінансування соціальних програм. Для реалізації таких програм необхідна стабільна переробка національного продукту, тож і постійні економічні процеси. Податки, митні ставки та запозичення дають тільки тимчасову стійкість, однак у довгостроковому періоді без удосконалення національних потужностей такий підхід може привести до серйозної економічної кризи.

⁵ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. Київ: Ваіте, 2014. С. 290–294.

Захист прав і свобод людини. Цей принцип забезпечує належну взаємодію виконавчої влади із суспільством. Перше, на що має спрямовуватися діяльність урядового апарату, — це забезпечення належного становища людини в суспільстві та людини в державі. Ухвалюючи рішення між покращенням роботи державного органу і належним становищем людини в державі, перевага має схилитися на користь людини. Хоча добробут державного органу також має забезпечуватися та не може нівелюватися. Із цього приводу для захисту державних органів існує наступний принцип.

Принцип просування та захисту інтересів держави. У широкому розумінні принцип захищає суверенітет держави. При цьому захист стосується не тільки інтересів публічної влади, а й суспільства загалом як джерела цієї влади. У вузькому розумінні, якщо метою захисту інтересів є політична складова, то йдеться про просування обраного політичного курсу розвитку держави, який реалізує влада, зокрема й через виконавчу гілку. Якщо ж адміністративна складова, то державні механізми спрямовані на гарантування умов праці, підвищення ефективності та кваліфікації працівників, удосконалення інструментарію та різноманітного забезпечення. Проте, якщо ж це стосуватиметься внутрішніх військ, то держава може перетворитися в «поліцейську державу» із перевищенням меж застосування силового примусу.

Наведені принципи є лише ілюстративною сукупністю для відображення основних засад функціонування виконавчої влади в сучасних країнах. Правове регулювання державного адміністрування може мати також інші засадничі основи відповідно до цілей і характерів організації публічної влади.