

X621.14  
P98

**ДЕРЖАВА**  
**АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВІ**  
**АСПЕКТИ**  
**ВЗАЄМОВІДНОСИН**  
**і ЕКОНОМІКА**

**О.П. Рябченко**

**Видавництво Університету внутрішніх справ**

**МВС України**  
**Університет внутрішніх справ**

**О.П.Рябченко**

# **Держава і економіка:**

**адміністративно-правові аспекти**

**взаємовідносин**

*За загальною редакцією*  
*доктора юридичних наук, професора*  
*О.М. Бандурки*

**Видавництво**  
**Університету внутрішніх справ**  
**Харків 1999**

**Рецензенти:** ректор Одеської державної юридичної академії, д-р юрид. наук, проф. *С.В. Ківалов*; член-кореспондент НАН України, голова Комітету Верховної Ради України з питань судово-правової реформи, д-р юрид. наук *В.Ф. Сіренко*.

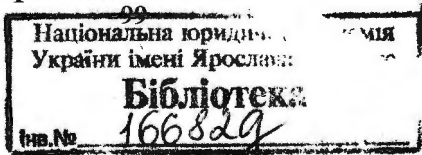
**Рябченко О.П.**

**Р92** Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За загальною ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

*Монографію присвячено дослідженню проблеми взаємовідносин держави і економіки у адміністративно-правовому аспекті. Загальнотеоретичні засади державного управління економікою: поняття, форми, принципи, функції, методи наведені у контексті системних перетворень у суспільних відносинах в Україні. Розглянуто питання впливу економіки на управлінську діяльність держави. Досліджено особливості адміністративно-правового регулювання макроекономічних перетворень.*

*Для фахівців у сфері державного управління, практичних працівників, викладачів і студентів вузів, широкого кола читачів.*

Р 1203020200-012



ББК 67.303я73

©Рябченко О.П., 1999

©Університет внутрішніх справ, 1999

© А.Е. Будрейко, А.С. Тяпкін, макет обкладинки, 1999

Однією з причин кризових явищ у економічних та соціальних відносинах в Україні є невідповідність характеру і системи державного управління новим реаліям державотворення. Зміна відносин власності, переорієнтація економіки на створення конкурентного середовища, політичні зміни, що відбуваються у країні, вимагають підвищення гнучкості державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема, визначення засад трансформації управління, його реорганізацію.

Стратегічні напрямки державного розвитку сформульовані у Конституції України. В ній закріплено ринкову орієнтацію проголошенням права приватної власності (ст.41), забезпечення державного захисту конкуренції (ст.42), права власності на землю (ст.14), соціальну спрямованість економіки (ст.13), рівність прав власності перед законом (ст.13) та визначені засади управління цими процесами.

За умов демократизації суспільних відносин особливої ваги набуває забезпечення ефективного управління державою економікою України в умовах формування ринкових відносин. Сучасна європейська юридична наука виходить з того, що "обов'язок держави підтримувати економічний порядок у суспільстві зумовлює її обов'язок здійснювати певною мірою управління економікою"<sup>1</sup>. Розвиток приватної власності, ринку, свободи угод у країнах зі змішаною економікою неможливий без активної участі держави.

Вивчення та узагальнення вітчизняного досвіду правового регулювання економіки, а також досвіду постсоціалістичних країн показують, що теоретичне осмислення проблем державного управління економікою у перехідний період в Україні зовсім недостатне. У більшості досліджень висвітлюється лише закордон-

<sup>1</sup> Жамен С., Лакур Л. Торгове право (пер. с франц.). – М., 1993. С. 159.

ний досвід, як правило, без урахування специфіки та стартових умов трансформаційних перетворень в Україні.

У зв'язку з цим особливого значення набуває теоретичний аналіз *адміністративно-правових засад державного управління економікою*.

Конституцією України проголошено реалізацію державної влади за демократичним принципом, її поділу на *законодавчу, виконавчу, судову*. Розподіл влади має бути впроваджений у державне управління розробкою відповідних практичних заходів, спрямованих на реалізацію повноважень всіх гілок влади, забезпечення їх рівноправності та дієвості механізму утримань і противаг.

У адміністративному праві державне управління розглядається як здійснення виконавчої влади. Але і органи законодавчої, і органи судової влад здійснюють управлінські функції. Їх функціонування у сполученні з органами виконавчої влади, спрямоване на досягнення спільної мети – побудови незалежної демократичної держави України. У цьому проявляється єдність влад. З іншого боку, кожен з органів має певні повноваження, що відображено у тезі про розподіл влад. Тому проблема державного управління взагалі і державного управління економікою, зокрема, є всебічною, комплексною. Її дослідження повинно охоплювати функціонування органів усіх гілок влади.

Для цього необхідно вирішити наступні завдання: виявити тенденції змін у державному управлінні, спільні й особливі для демократичних і постсоціалістичних країн, які будують демократичне суспільство; визначити умови та виявити специфічні ознаки державного управління економікою України; окреслити методологічний підхід, теоретичні засади державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема; дослідити проблеми правового регулювання відносин у сфері економіки і визначити шляхи їх вдосконалення; дослідити систему та правовий статус органів державної влади та управління, обґрунтувати шляхи їх вдосконалення; визначити правові засади змін відносин власності, бюджетних процесів, реструктуризації економіки України.

Вирішення цих завдань базується на використанні об'єктивних економічних законів та пов'язаних із ними юридичних категорій і понять. Поряд із загальною засадою – діалектичним законом розвитку, застосовуються заходи порівняльного правознавства, такі наукові методи, як логічний, історико-правовий, економіко-правовий, системний, соціологічний.

Разом з тим, основні положення, викладені у монографії, є одним з перших кроків в дослідженні багатоаспектної проблеми взаємовідносин держави і економіки.

## **Розділ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ**

### **§1. Державне управління як спосіб існування соціальної організації**

Процес розбудови української держави має системний характер – демократичне суспільство формується на конституційних засадах, поступово змінюються відносини власності, відбуваються глибокі зміни в системі державного управління. Ці процеси такі, що управляються. Управління повинно ґрунтуватись на науці, на результатах теоретичних досліджень, узагальненні практичного досвіду здійснення управлінських функцій.

Управління є об'єктом дослідження багатьох наук. Кожна з них досліджує його специфічні аспекти: економіка – економічні, юриспруденція – правові, психологія, соціологія – соціально-психологічні аспекти. У філософії (К.Поппер, К.Ясперс) управління аналізується з точки зору проявлення істотних самокеруючих властивостей суспільства. Соціологи (М.Вебер, Т.Веблен, Д.Бернхем) довели існування глибокої кореляційної залежності між станом управління і рівнем впорядкованості суспільних процесів. Звідси витікає дуалістичний характер управління: з одного боку, це – ведення спільних справ, класова функція; з іншого – концепція “ідеальної” управлінської бюрократії. Економісти (Г.Форд, Ф.Тейлор, Г.Емерсон, А.Файоль) розглядають управління як обов'язкову інтегруючу функцію колективної економічної діяльності. У етиці, естетиці, педагогіці (Д.Карнегі, Л.Толстой, Ф.Достоевський) стверджується, що в управлінні реалізуються моральні якості людей, що управління може аналізуватися та оцінюватися за моральними категоріями. Управління, реалізуючись через керуючий вплив, містить у собі значний педаго-

гічний потенціал: воно навчає, виховує людей, формує їх світогляд, характери, збагачує знанням, досвідом.

Управління має історичний і політичний аспекти. Історичний аспект складається з можливості оцінити роль і місце управління у різних типах людської цивілізації (А.Дж.Тойнбі), при вирішенні різних соціальних, релігійних, національних проблем (М.Карамзін, С.Солов'єв, М.Міхайловський). Політичний аспект характеризує можливість управління розподіляти цінності та упорядковувати суспільні процеси.

Серед усіх поглядів та аспектів управління *правові* мають перевагу тому, що їх незнання (або ігнорування) нівелює дію управлінських рішень, самого процесу управління.

Традиційно існує думка про те, що спеціалісти у галузі управління здійснюють інтегративний підхід – управління є частиною великих політичних, економічних, технологічних, соціальних та етичних систем. Основу управління складають концептуальні підходи до нього, принципи та методи управління. Його багатогранність, наявність концептуального підходу є підставою для ствердження щодо науково-методичного фундаменту управління.

Ряд крупних вчених та практиків (Г.Кунц, С.О'Доннел та інші) категорично наполягають на тому, що управління є, насамперед, мистецтвом, що базується на науці. Наука і мистецтво не виключають, а доповнюють одне одного. Базою управління постають досягнення теорії автоматичного регулювання, теорії інформації, кібернетики, економіки, управління реагує на зміни основних концепцій політичного життя суспільства. У той же час, мистецтво управління містить у собі світові досягнення психології, логіки, риторики, етики, філософії, права, способи впливу на особистість та соціум різних релігійних конфесій [1, с.14].

Загальноновизнаною є думка про те, що найбільш узагальнене поняття управління наведено у кібернетичі. Воно визначається як процес упорядкування системи, приведення її у відповідність об'єктивним закономірностям, що діють у певному середовищі. Система є складною, такою, що розвивається. У ній відбуваються процеси прийому, збору, обробки, зберігання та видачі інформації. Система постає *об'єктом* управління, критерієм ефективності

дії – відповідність закономірностям, що мають об’єктивний характер. За таким підходом невизначеним постає *суб’єкт* управління.

Існують спроби розмежувати поняття “теорія управління”, “наукове управління”, “наука управління”. Теорію управління ототожнюють із кібернетикою, наукове управління – з діяльністю по управлінню. Науку управління визначають як науку про закономірності ефективного здійснення усвідомленого та вольового впливу на соціальну систему з метою переведу її з одного стану до іншого, або надання їй певних якостей, властивостей [2, с.14]. На таке визначення науки управління наявно впливає кібернетика.

Існує також точка зору щодо недоцільності погляду на управління як науку. Стверджується, що потрібно лише досліджувати проблеми наукової організації управління. При цьому робиться важливий висновок, що управління є соціальним, являє собою людську діяльність усвідомлено-вольового характеру, спрямовану на забезпечення упорядкованого функціонування різного роду громадських формувань, на поведінку окремих людей. В той же час, робиться висновок про те, що соціальне управління не може виступати об’єктом наукового осмислення та застосування наукових досягнень з метою надання необхідного обґрунтування та ефективності [2, с.17]. Така точка зору не враховує тієї обставини, що об’єктами управління можуть бути не тільки громадські організації та окремі люди, але, насамперед, суспільні відносини.

Отже, типовими варіантами вирішення питання про зміст науки управління є наступні:

- наука управління є і повинна розвиватися;
- науки управління не має і не може бути за причиною багатозначності її предмету;
- єдиною наукою управління є кібернетика;
- є наука управління виробництвом, а усе інше – лише науковість управління;
- оскільки у соціальному сенсі управління здійснюється людьми, усе зводиться до наукової організації праці по управлінню, яка і є наукою управління;
- управління є наукою і мистецтвом, які доповнюють одне одного.

Аналіз специфічних аспектів управління у багатьох галузях наукових знань дозволяє дістатися висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється із спеціальними цілями. Зі зміною державного режиму відповідних змін зазнають основні положення науки управління.

За умов функціонування авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу, управління ототожнювалося з організацією. Підґрунтям такого висновку були наступні положення.

Наводилося, що термін “управління” походить від латинського “адміністрування”. Ю.М.Козлов відмічає, що терміни “адміністрація” та “управління” практично співпадають [3, с.6; 2, с.28]. Цього висновку дотримується В.Ф.Опришко, [4, с.7], апелюючи до того, що практично в усіх випадках, коли вживається корень терміну “адміністрація”, мова йде, насамперед, про управлінську, організуючу діяльність (адміністративні органи, адміністрація підприємства).

Ряд авторів розглядали державне управління як одну з форм державної діяльності державних органів – виконавчо-розпорядчу, організуючу [5, с.15]. Або управління визначалося як управління державою, що здійснюється багатьма органами державної влади та управління [6, с.91; 7, с.91]. Тобто підхід до управління відповідає основним рисам діючого на той час державного устрою.

У Конституції України (ст.1) закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. А у ст.ст. 2-8, 13, 15 містяться засади здійснення демократії в Україні.

У сучасному адміністративному праві управління розглядається як функція суспільної праці, як особливе відношення між людьми на правовій або організаційній основі [8, с.22]. Ряд авторів визначають управління як цілеспрямовану організаційну діяльність людей по досягненню запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці [9, с.24]. Існує думка, що зміст управлінської діяльності зводиться до формування та реалізації соціальних інтересів, які складають предмет управлінської діяльності [10, с.4].

Крім цього, державне управління визначають як здійснення виконавчої влади [11, с.432]. На наш погляд, таке уявлення зву-

жує поняття державного управління, беручи до уваги, що воно є функцією суспільної праці [8, с.22], виражає соціальні інтереси, є організуючою діяльністю держави [11, с.30]. Організуюча діяльність держави проявляється у дії органів державної влади і тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії органів державної влади.

Застосування системного підходу до управління дозволяє розглянути його як систему, що складається з керуючої та тієї, що керують підсистем, між якими існує постійна взаємодія.

Аналіз низки визначень поняття “управління” та застосування системного підходу дозволяє дістатися висновку, що вірним, з нашої точки зору, уявляється визначення управління як процесу взаємодії підсистем, що означені як суб’єкт та об’єкт управління [2, с.32]. При цьому доцільний розглядати (широкий управління природними процесами) та вузький (управління розвитком суспільства) смисл управління.

Управління у широкому смислі можливо розглядати як сукупність дій суб’єкта по упорядкуванню системи природних процесів з метою забезпечення відповідності об’єктивним закономірностям їх розвитку.

Суб’єкт управління є складовою частиною системи і має на неї прямий вплив. Система є об’єктом управління і здійснює зворотний вплив на суб’єкт. Під системою розуміється система природних процесів, які мають об’єктивний, динамічний характер.

Теорія управління виділяє, залежно від суб’єктного та об’єктного складу, три системи управління: технічну, біологічну, соціальну.

Якщо об’єктом управління постають машини й механізми – це технічна система. У випадку здійснення управління тваринними та рослинними організмами – біологічна система. Об’єктом управління соціальної системи є люди.

Але машини, механізми діють на основі законів математики, фізики. Ці закони відображують розвиток природних процесів, тих, які відбуваються у самій природі. Коріння законів розвитку тваринного та рослинного світу також знаходяться у природних процесах. Що стосується соціальної системи управління, то люди, як об’єкти управління, є продуктом еволюції природи.

Отже, з нашої точки зору, якщо розглядати широкий смисл управління, під об’єктом управління доцільно розглядати саме природні процеси в усій їх багатоманітності.

Суспільство розвивається за об’єктивними законами. Неможливо ігнорувати вплив на його розвиток суб’єктивного чиннику – свідомості суб’єктів суспільних відносин – людей. Врахування значного впливу цього чиннику, на відміну від дії об’єктивних природних законів розвитку, дозволяє розглядати управління у вузькому смислі – коли об’єктом управління постає суспільство.

Таким чином, у вузькому смислі, управління можливо розглядати як цілеспрямовану взаємодію між суб’єктом та об’єктом управління з метою досягнення запланованих суб’єктом результатів розвитку суспільства.

Існувала думка, що вузький смисл державного управління складається з розгляду його як однієї з форм державної діяльності. У свою чергу, широкий смисл містить у собі уяву про управління як управління державою [4, с.167; 9, с.24]. З нашої точки зору, саме таке визначення не зовсім доцільне тому, що державне управління охоплює усі форми (види) державної діяльності. При цьому об’єктом управління постає соціальний розвиток суспільства, а не тільки держава. Держава є формою організації суспільства і виникає на певному етапі його розвитку.

Управління розвитком суспільства є соціальним тому, що здійснюється у сфері людської діяльності шляхом координації дій людей, їх об’єднань, суспільства в цілому. Координація дій відбувається з метою побудування суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Процес координації підпорядкований дії основних законів розвитку суспільства, їх вплив здійснюється у напрямку забезпечення соціальної орієнтації економіки.

Проблеми соціального управління досліджувались ще у Стародавні та Середні віки. Перші спроби філософського осмислення практики управління зроблені у першій половині II тисячоліття до нашої ери і являють собою політичні трактати, канони, де, поряд з філософським обґрунтуванням сутності управління, містилися відповідні настанови царям, чиновникам морального, а, пізніше, і правового характеру.

Теоретики виділяли дві форми управління суспільством – *традиціоналізм* та *легізм*. Основу механізму соціального управління за традиціоналізмом складали звичаї, традиції, норми. За другою формою - лежить – жорстке підпорядкування, централізована влада. Але у чистому вигляді ці форми майже не застосовувались. Так, у Стародавній Греції, Древньому Китаї, Древньому Римі не було монопольного панування традиціоналізму або легізму, але існувала боротьба між прихильниками цих управлінських форм.

У ХІХ – ХХ сторіччі завдяки Т.Мору, Т.Гоббсу, Ж.Бодену, Ш.Монтеск'є, Б.Спинозі та ін. людина почала осмислюватися як індивідуальна соціальна система, що має право на існування, а держава – як незалежне від бога “людське устанавлення”. Закон повинен не заперечувати приватну діяльність, а лише вказувати їй певний напрямок.

Найбільш успішні спроби наукового пояснення соціального управління на мікрорівні (окремої організації, установи) були зроблені Ф.Тейлором, А.Файолем, Е.Мейо, Ф.Ротлісбергером, Х.Емерсоном, А.Черчем, А.Слоуном, Г.Бартом. Кожен з них досліджував управління в певному аспекті: соціологічному, організаційному, психологічному. Внаслідок цього розроблені ними рекомендації мали досить обмежений характер.

Розвиток інститутів управління у ХХ сторіччі мав тенденцію до витіснення традиціоналізму раціоналізмом (М.Вебер). В Росії найбільш суттєві результати дослідження проблем управління були у О.Богданова, І.Бурдянського, М.Вітке, О.Гастева, Ф.Дунаєвського, П.Керженцева.

За часів авторитарного державного режиму Радянського Союзу ряд авторів обґрунтували авторитарність соціального управління, мотивуючи наявність певної вольової системи взаємозв'язків, яка забезпечує підпорядкування волі учасників управлінських рішень. Підставою для визнання авторитарного характеру соціального управління було те, що суб'єктом і об'єктом управління є люди, між якими існують певні взаємозв'язки та взаємовідносини [2, с.48]. Стверджувалось, що мета і функції управління диктують необхідність підпорядкування єдиній волі усіх учасників відносин управлінського характеру. Визначалось,

що цей висновок прямо витікає із соціального призначення управління. Противагою “єдиній волі” був лише усвідомлений характер управлінського рішення.

У демократичному суспільстві основою управлінських відносин постає закон, права людини. Саме це виступає противагою владному характеру управління.

Існує думка про управління як соціальну функцію. Вона проявляється у владно-організуючій діяльності, що забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільнозначущих цілей та завдань. Наводиться позитивний сенс соціального управління – свідомий, цілеспрямований, упорядкований вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивостей для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей [12, с.164]. У цьому визначенні підкреслені характер управління та чинники, що на нього впливають. Однак постає незрозумілим, чому автор визначає управління соціальною функцією та при цьому не наводить які функції існують ще, окрім соціальної і стосовно чого визначена ця функція. Крім того, виникає запитання щодо “позитивного сенсу”.

Таким чином, проблема управління взагалі і соціального управління, зокрема, потребує подальшого дослідження.

Першим кроком до цього може бути певне структурування управління розвитком суспільства.

Залежно від сфер суспільного життя як об'єкту управління виділяють економічне (господарське), соціально-політичне та управління духовним життям суспільства, його членів [13, с.60]. Об'єктом управління також може бути особа або колектив. Звідси – виділяється управління процесом діяльності однієї людини або колективу [14, с.62]. Отже, структурування проводилося за об'єктним складом і не враховувало суб'єкту управління.

Систему управління соціальним розвитком суспільства доцільно досліджувати комплексно – у сукупності об'єктного та суб'єктного складу. З позицій об'єктного складу оптимальною є структуризація управління за сферами суспільного життя. За суб'єктним складом можливо виділити державне та громадське управління [4, с.11; 9, с.24]. За Конституцією України (ст. 36) іс-



нують, поряд із громадськими організаціями, політичні партії як форма об'єднання громадян. Виділення політичного управління як окремої складової управління соціальним розвитком суспільства навряд уявляється доцільним. Згідно ст. 37 Конституції України, діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої, судової влади, державних установах та організаціях не допускається. Що стосується органу законодавчої влади, то набуття українським суспільством рис демократизації призвели до активізації процесу формування блоків політичних партій у парламенті, який є державною структурою. При цьому політична воля більшості впливає на характер прийнятих законодавчим органом рішень, але механізм їх реалізації не має політичного характеру і здійснюється через систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Громадське управління, як управління з боку громадських об'єднань, носить організаційний характер і здійснюється на основі статутів громадських об'єднань.

Державне управління має владний, організаційний, виконавчий характер, оскільки виконує усі види державної діяльності: законодавчу, виконавчу, судову. Ці види державної діяльності відображають засади державної влади (ст. 6 Конституції України).

Державному управлінню притаманні певні властивості:

- здійснюється на основі закону (ст.8 Конституції України, де проголошено верховенство права);

- має активний, цілеспрямований характер: згідно ст.13 Конституції України, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки;

- має загальнодержавний характер, тобто охоплює усі сфери суспільних відносин;

- має виконавчо-розпорядчий, організуючий характер стосовно органів державної влади, відносин між членами суспільства. Останнє держава регулює шляхом організації, упорядкування. Діяльність органів державного управління здійснюється на організаційних, юридично-владних, розпорядчих, виконавчих засадах;

- об'єктом управління є суспільні відносини взагалі, економіка, зокрема у вигляді її окремих складових та економічного механізму;

- реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовної та правотворчої діяльності;

- виражається у розробці управлінських рішень на різних рівнях державного управління, у різних його ланках;

- захищає право власності (ст.13 Конституції України);

- регулює приватизаційні та постприватизаційні процеси;

- для регулювання структурних змін в економіці використовує непрямі економічні методи – податки, пільги, субсидії, ціноутворення, реалізує антимонопольну політику, здійснює квотування, ліцензування, дотування;

- контролює діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми власності.

Владні повноваження здійснюють: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів та органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд [15]. Це надає підстави для розширення визначення соціального управління як того, що його призначення – здійснювати виконавчу владу на основі використання правового механізму. Складовими частинами державного управління визначаються виконавча та розпорядча діяльність [9, с.25].

Сутність державного управління проявляється саме через здійснення владних повноважень органом державного управління. Державне управління має владний характер внаслідок того, що реалізувати соціальну спрямованість можливо за умови наявності владних повноважень у органів, які здійснюють державне управління. Крім того, владний характер метою функціонування управління, його властивостями і проявляється у певній формі – інституті державної влади. В.Ф. Сіренко вважає, що саме наявність влади, державно-владних повноважень визначають структуру та методи управління [10, с.5].

Існують такі підходи до джерела влади: формально-юридичний, політичний, соціальний та вольовий. За формально-юридичним підходом влада визначається як сукупність повноважень, що мають державні органи та посадові особи (Ж.Ведель). Політична владність – це складне явище, коли державне право надає владі форму конкретних повноважень, однак лише частина їх складає більш-менш точні прерогативи держави та державних агентів. Соціальне джерело влади формується з її впливу на сві-

домість індивідів [16, с.488]. Вольовий підхід до визначення джерела влади є найбільш поширеним і складається з визначення влади через поняття “воля”. Підхід був поглиблений шляхом визначення двох засад здійснення державної влади: юридичної (законність, легалізація) та соціально-психологічної (легітимність, тобто обґрунтованість в уявленнях населення) [17, с.112].

У юридичній літературі часів тоталітарного соціалізму ці проблеми, особливо проблема легітимності, були недостатньо науково досліджені. Вважалось, що керівництво Комуністичної партії Радянського Союзу висловлює волю народу, забезпечує довіру до державної влади.

У період розбудови української держави особливо гостро постають проблеми легалізації та легітимності державної влади. Їх існування безпосередньо впливає на діяльність органів державної влади тому, що демократична держава, у особ державних органів, пов'язана у своїй діяльності із обов'язковістю забезпечення відповідності управлінських дій нормам права. З іншого боку, держава, здійснюючи владні повноваження, несе відповідальність перед особистістю, суспільством.

Порушення засад легалізації та легітимності веде до відповідальності посадових осіб. Відповідальність може бути політичною (імпічмент президенту; наприклад, у Конституції США 1787 року зумовлено імпічмент президенту за державну зраду); кримінальною (засудження державних посадових осіб за службові злочини); адміністративною (у багатьох країнах існують адміністративні суди, які розглядають скарги громадян на дії посадових осіб).

*Легалізація* (від кореня латинських слів “закон”, “законність”) державної влади – це визнання правомірності її виникнення (встановлення), організації та діяльності [17, с.9]. Найважливішим способом легалізації є прийняття демократичної конституції, яку створено за участю населення, ухвалено на референдумі.

Проблема легалізації державної влади існує ще з IV-III сторіччя до нашої ери. Вона відображалася у суперечках, які існували між школою китайських легістів та прихильниками конфуціанства. Перші затверджували пріоритет традиції, останні – вселенської гармонії. Своєрідні посилання на легалізацію існували у

боротьбі світської та духовної влад у Середні віки. У Франції прихильники “легітимної монархії” Бурбонів виступали проти “узурпатора” Наполеона саме з позицій легалізації.

Легалізація державної влади співвідноситься з визнанням, допущенням, підтримкою певного явища, інституту, органу, управлінського рішення правом. Насамперед, основним законом (хоча у Швеції, Ізраїлі конституція держави складається з де-кількох основних законів).

Проблема легалізації складається з того, щоб забезпечити відповідність правових актів, які здійснюють легалізацію, загальноприйнятим принципам права, у тому числі й міжнародного. Найбільш яскравим прикладом цьому є правові акти гітлерівської Германії, “інституційні акти” бразильської хунти та прийнята у 1967 році Конституція, декрети військових, революційних рад багатьох країн Азії, Африки, Латинської Америки, які приймалися після військових переворотів.

Акти легалізації повинні також відповідати загальнолюдським цінностям. Якщо є невідповідність (наприклад, конституція закріплює антидемократичний режим), зовнішня легалізація стає хибною і не відповідає інтересам народу.

Основу терміну “легітимність” складає той же латинський корінь, що і терміну “легалізація”. Легітимність – це фактичний стан, узаконення не обов'язково формальне, а, найчастіше, – неформальне. Легітимність означає правильність, виправданість, справедливість, законність влади, відповідність цих характеристик влади певним психічним установкам, експектаціям особистості, колективу, соціальної групи, народу.

Сутність легітимності була відображена у ідеях “громадського договору”, які були виказані французькими філософами у 1789 році перед революцією: влада справедлива, якщо не порушує “договірних принципів” суспільства та держави. Ці принципи не були чітко сформульовані, вони презюмувалися.

У наш час елементи договірних відносин присутні у конституціях, спеціальних пактах, що заключаються між державою та політичними, громадськими, релігійними організаціями. Наприклад, у Національному пакті Лівану (1943 р.) передбачений розподіл вищих державних посад між мусульманами, християнами,

членами різних релігійних конфесій. Угода про громадську згоду була укладена у Росії у 1994 р. Вона була підписана понад 800 учасниками, які представляли федеральні державні органи, регіони, політичні партії, громадські організації, але її існування не було успішним.

Отже, легітимність – це делегування, передача влади суспільством його особливій організації – державі та її структурам. Делегування здійснюється за умовою відповідності дій державної влади очікуванням народу. Уявлення про очікування лежать у моральній свідомості людей, частково у правосвідомості.

Як хибна легалізація, існує хибна легітимність, або легітимність “для себе”. Хибна легітимність – присвоєння влади певним класом, соціальною групою, яка вважає себе найбільш передовою і тому заявляє, що має право на керівництво суспільством. Хибна легітимність мала місце у фашистській Германії, у період культу особистості І.В.Сталіна, Мао Цзедуна, Кім Ір Сена.

Проблеми хибної легітимності пов’язані із економічними кризами, кризою державного управління, тінізацією економіки, міжнародними конфліктами.

Залежно від методів перевірки (верифікації) успіху легітимності за допомогою певних засобів розрізняють декілька типів легітимності: традиційну, харизматичну, раціональну.

Традиційна легітимність перевіряється впливом звичаїв. Харизматична – впливом віри, поклонінням вождю. Раціональна – законслухняністю громадян, їх реальними діями з підтримки представників влади, у тому числі й на виборах.

У сучасних умовах найбільш розповсюдженими формами верифікації раціональної легітимності є вибори, референдуми. Важливе значення мають опитування громадської думки.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок щодо сутності державного управління:

- суспільство як соціальна організація – це складна динамічна система, якою потрібно управляти. Управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом;

- управління є особливою соціальною функцією, котра виникає з потреб суспільства, супроводить його історію, набуває полі-

тичного характеру і відповідає державному режиму і формі державного устрою;

- державне управління набуває певного змісту, який проявляється у формах і методах;

- соціальне управління упорядковує суспільні відносини, впливає на їх зміст і навпаки, суспільні відносини визначають зміст державного управління;

- управління має організаційний характер, який проявляється у об’єднанні, узгодженні, регулюванні, координації, контролі за допомогою владно-розпорядчих заходів та заходів примусу. Організаційний характер управління найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль, розподілі обов’язків для досягнення конкретних цілей;

- влада іманентна певній соціальній організації і організується через соціальне управління.

Зміст управління, багатогранність та єдність сторін визначають межі системних характеристик управлінської діяльності. Форма державного управління втілює у собі основні структурні параметри системи, її зовнішню та внутрішню організацію. Сукупність базових категорій – сутність, зміст, форма – визначає основні параметри дослідження державного управління як явища соціальної практики. Спираючись на ці категорії, можна розкрити:

- склад, структуру системи державного управління, кількісну та якісну характеристику її частин, компонентів;

- функції системи державного управління;

- інтегративні системні чинники, механізми, які забезпечують цілісність системи та її вдосконалення;

- зв’язок із зовнішнім середовищем.

## §2. Форми державного управління економікою

Управління має свій зміст та форму. Форма виражає спосіб існування, розвиток. Вона впливає на зміст позитивно або негативно: стимулює або гальмує реалізацію змісту, його розвиток. У свою чергу, зміст визначає форму. Зміст управління являє собою сукупність взаємопов’язаних внутрішніх, суттєвих для якісної

характеристики управління, властивостей та ознак. Зміст державного управління виражається у його цілях, принципах, функціях, методах.

*Форми управління можуть бути: структурними, процесуальними, правовими та неправовими, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій, регулятивними форм.*

Головною формою державного управління є *структурна форма*, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур – суб'єктів управління на об'єкти управління. Сукупність суб'єктів управління являє собою керуючу підсистему, а сукупність об'єктів – підсистем що керується. Кожному суб'єкту управління відповідає певне місце у організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура повинна бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за певними принципами та функціями із використанням відповідних методів.

Фахівці визначають, що структура є різновидом форми будь-якої цілісної системи, є внутрішньою організацією її змісту [18, с.4]. Структура не тільки виділяє певну сукупність компонентів як ціле, як те, що має тільки їй притаманні властивості, але й організує зв'язок цілого із зовнішнім середовищем. Усе вищевикладене безпосередньо відноситься до структури державного управління.

Структура відіграє величезну роль у державному управлінні: зв'язує компоненти, надає їм спільні ознаки, зумовлює виникнення нових якостей, не притаманних жодному з компонентів. Організаційну структуру державного управління утворюють управлінські відносини між людьми в процесі упорядкування суспільних відносин.

Управлінські відносини універсально характеризують державне управління. З одного боку, уся система державного управління складається з управлінських відносин, в процесі функціонування яких у різних сферах суспільного життя забезпечується реалізація волі народу, його інтересів. Склад, внутрішня побудова управлінських відносин являють собою конкретний спосіб організації усієї системи управління. З іншого боку, комплексні від-

носини між громадянами та сферами суспільного життя, у межах яких здійснюється управлінська діяльність структурно утворюють систему державного управління.

Структура системи державного управління проявляється у взаємозв'язку між різними підсистемами (суб'єктом, об'єктом, механізмом управління). Взаємовідносини між підсистемами будуються за схемою "суб'єкт – діяльність – об'єкт". Тип структурних взаємозв'язків залежить від того, що саме в об'єкті управління буде обрано за основу взаємовідносин із суб'єктом. Якщо об'єктом управління є економічні, соціальні, політичні процеси, то зміст структурних відносин складається з використання суб'єктом управління найбільш раціональних форм та методів управлінської діяльності відповідно досягнутому рівню економічного та соціального розвитку суспільства, які забезпечують найбільш ефективне регулювання. Якщо об'єктом управління є люди, конкретні особистості, то взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом забезпечується шляхом включення громадян в управлінський процес.

Структурні форми мають відносну самостійність від змісту державного управління. Так, суб'єктний склад сучасної системи державного управління України являє собою (умовно) три підсистеми: законодавчу, виконавчу, судову. Законодавча підсистема спрямована на вирішення проблем законодавчого забезпечення і організаційно оформлена Верховною Радою. Завдання оперативного управління на конституційних засадах вирішуються виконавчою підсистемою, яка організаційно виражена системою органів виконавчої влади. Судова підсистема призначена бути арбітром у вирішенні питань взаємодії законодавчої та виконавчої підсистем, а також проблем, що існують усередині кожної з підсистем і організаційно складається з Конституційного Суду, судів загальної юрисдикції, арбітражних судів.

У Радянському Союзі організаційна побудова системи державного управління відбувалася на засадах централізації, жорсткої ієрархійної підпорядкованості нижчих органів вищим. Перед розпадом Радянського Союзу була усвідомлена необхідність підвищення гнучкості системи державного управління [19, с.51], шляхом розширення прав та надання більшої самостійності

об'єктам управління – підприємствам та об'єднанням, але централізація управління залишалася незмінною.

Елементи централізації є і у сучасній системі державного управління в Україні. Особливо це стосується системи органів державної виконавчої влади. Централізація проявляється у надмірній кількості чиновників державного апарату, невиправданій роздробленості управлінських функцій, нераціональності розподілу повноважень всередині системи органів виконавчої влади. Але процеси демократизації тривають і вряд було б доцільним стверджувати про сталість сучасної системи державного управління. Трансформаційні процеси, що відбуваються, потребують докладнішого аналізу та розробки практичних рекомендацій.

Наступна форма державного управління – *процесуальна (процедурна, процедуральна)*. Управління – діяльність, яка складається з послідовно змінюючих одне одного у певному порядку дій. Управління протікає за певною процедурою, яка також може розглядатись як форма відносно змісту цієї діяльності. Звідси – існують процесуальні (процедурні, процедуральні) форми управління. Від того, наскільки вірною є процедура і наскільки точно вона дотримується, в багатьох випадках, залежить зміст рішень, які приймаються органами державного управління.

Пропозиція розглядати соціальне державне управління як процес була наведена та обґрунтована Ю.М.Козловим, Є.С.Фроловим [2, с.14]. Підставою для такої точки зору були наступні міркування. Процес визначається як послідовна зміна явищ, станів у розвитку чогось, як сукупність послідовних дій для досягнення певного результату [20, с.1071]. Звідси – процес можливо розуміти як діяльність, що має свою внутрішню структуру, побудовану на засадах послідовності змін окремих дій. Таким чином, процес державного управління є динамічною категорією.

Оскільки процес – це послідовна зміна явищ, то він має циклічний, відносно замкнений характер і складається з ряду елементів, які ще називають функціями, стадіями, етапами тощо [21, с.233; 22, с.206-207]. При цьому визначення ключових понять наведено неповно.

Необхідно зауважити, що державне управління та процес державного управління – єдине ціле. Ігнорування цього факту

(нема управління без процесу управління; процес поза управлінням – явище безпредметне) призводить до безпідставного теоретизування.

Під процесом державного управління пропонується розуміти сукупність послідовних дій суб'єкта управлінських відносин щодо практичної реалізації цілеспрямованого упорядкованого впливу на об'єкт управління, а також відповідний зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом. Процес управління являє собою форму реалізації керуючого впливу, який має прямий та зворотний характер. Процес державного управління побудований у вигляді певних послідовних стадій і має циклічний характер. Циклічність означає певну послідовність та зміну стадій. Звідси – доцільним є розгляд понять “стадія”, “цикл”.

*Стадія* визначається як певна ступінь, період, етап у розвитку чогось. Вона має якісні особливості [20, с.1259]. Звідси – стадію управління можливо визначити як певну ступінь, період, етап розвитку управління.

*Цикл* являє собою сукупність явищ, процесів. Він складає кругообіг протягом певного періоду часу [20, с.1467]. Цикл управління – сукупність явищ, процесів управління.

Можливо виділити такі стадії процесу державного управління:

- а) підготовка до прийняття управлінського рішення;
- б) прийняття управлінського рішення;
- в) виконання управлінського рішення;
- г) контроль виконання управлінського рішення;
- д) корегування у випадку незадовільного виконання управлінського рішення.

Циклічність державного управління постає у тому, що після отримання звітної інформації щодо виконання управлінського рішення стадії процесу управління повторюються. Процес управління має два аспекти: *організаційний* та *функціональний*. *Організаційний* аспект складається із стадій процесу управління. Функції процесу управління виражають *функціональний* аспект.

Процес державного управління здійснюється з метою досягнення запланованих результатів шляхом прийняття *управлінських рішень*.

Управлінське рішення має низку наукових визначень. Спільним для усіх визначень є те, що рішення має владний, обов'язковий характер. Тобто воно зобов'язує, забороняє, управомочує, адже воно є актом органу управління або керівника [23, с.33; 24, с.88; 21, с.236; 22, с.208]. Крім того, рішення – обов'язкове до виконання встановлення суспільно необхідної дії або поведінки, завжди спрямоване на майбутнє, на досягнення певних цілей [25, с.7-8]. Філософія, зі свого боку, визначає рішення як процес та результат вибору цілі та способу дій [26, с.583].

Багатоманітність визначень поняття “управлінського рішення” зумовлює необхідність виділення його ознак:

- має виконавчий, вольовий характер;
- є формою виразу цілеспрямованого керуючого впливу суб'єкту державного управління на його об'єкт;
- управлінське рішення має обов'язковий або рекомендує для об'єкта управління характер;
- управлінське рішення – це дія, за допомогою якої вирішується проблема управління;
- носить усвідомлений характер;
- управлінське рішення приймається з врахуванням існуючого зворотного зв'язку.

Відповідно до цих ознак, управлінське рішення можливо визначити як акт суб'єкта управління. Воно має усвідомлено-вольовий характер, приймається з врахуванням існуючого зворотного зв'язку і спрямоване на практичне здійснення цілеспрямованого упорядковуючого впливу на об'єкт державного управління.

У визначенні управлінського рішення прийнятого за умов тоталітарного державного режиму, основний наголос робився саме на вольовому характері. Відсутніми були усвідомлений характер та врахування зворотного зв'язку.

Існує багато критеріїв класифікації управлінських рішень. Їх детальний аналіз наведений Ю.М.Козловим, Є.С.Фроловим. З нашої точки зору, найбільш оптимальною є класифікація за суб'єктно-об'єктною ознакою. Інші критерії – час дії, ступінь категоричності, цільове призначення, зміст, форма – залежать від характеру впливу суб'єкту на об'єкти і постають вторинними.

За суб'єктною ознакою у державному управлінні можливо виділити рішення, які приймаються органами державної влади та управління, державною або громадською організацією, окремою посадовою особою. Якщо критерієм виступає об'єкт управління, то виділяють управлінські рішення, прийняті щодо держави, суспільства в цілому, окремої громади, особистості, певної сфери суспільних відносин: економічних, політичних, соціальних.

Окремим питанням у дослідженні процесуальної форми державного управління є *вироблення управлінських рішень*. Існують певні стадії процесу вироблення рішення: ініціювання рішення, розробка проекту рішення, обговорення й узгодження з метою вдосконалення змісту й форми, у випадку необхідності – експертиза прийняття рішення. Управлінське рішення повинно відповідати певним вимогам: бути правовим; компетентним, що означає професійність суб'єкту управління, базуватись на об'єктивній інформації, бути обгрунтованим; рішення повинно бути дієвим; пов'язаним із розвитком суспільних відносин. Реалізація управлінського рішення – це основна стадія процесу управління тому, що через рішення здійснюється цілеспрямований вплив на об'єкт управління.

*Виконання* управлінського рішення передбачає два основні етапи, що відповідає наявності двох учасників розробки, прийняття та реалізації рішення – суб'єкту й об'єкту управління: організацію і реалізацію виконання. Організація виконання містить у собі дотримання вимог щодо рішення, а також виконання суто організаційних завдань: визначення виконавців, розподіл обов'язків між ними, визначення обсягу відповідальності, забезпечення необхідними ресурсами, координація дії виконавців та ін. Реалізація – процес забезпечення дотримання об'єктом вимог умов управління управлінського рішення. Реалізація передбачає реальне виконання, невиконання або неналежне виконання рішення. Реальне виконання відбувається у випадку створення сприятливих умов в процесі організації. Якщо умови створені недостатньо, або не створені, то спостерігається неналежне виконання або невиконання управлінського рішення.

Спеціалісти виділяють два варіанти дій при реалізації рішення: *виконання, застосування*. *Виконання*, по суті, – дії, які прямо

приписані волевиявленням суб'єкту управління. Застосування – дії об'єкту управління (який є й суб'єктом управління), які мають за мету вирішення конкретних індивідуальних справ, що виникають в процесі управлінської діяльності на основі правил, встановлених суб'єктом управління [2, с.127]. Застосування управлінського рішення цілком відноситься до компетенції суб'єкту управління, який має владні повноваження. Це – прерогатива органів державної влади та управління, посадових осіб.

*Контроль* за виконанням управлінського рішення – одна з найважливіших стадій процесу управління. Контроль включає: дотримання строків виконання рішення, якість виконання, виконання відповідними особами та способами та інше. За допомогою контролю здійснюється постійне спостереження за процесом функціонування об'єктів управління, можливо корегувати дії суб'єкту управління.

Окремою постає проблема неоднозначного сприйняття поняття адміністративного процесу. Існує думка, що процес – це порядок розгляду та прийняття рішень по справах про адміністративні правопорушення. Процес розглядають ще як порядок рішення органами управління будь-яких індивідуальних справ. Крім цього, процес уявляють як сукупність процедур нормотворчої діяльності.

Усі ці погляди мають сенс тому, що розглядають певні боки адміністративного процесу. Так, наявність сукупності процедур та порядку рішення справ відбивається у існуванні чотирьох стадій провадження по справах про адміністративні правопорушення. Притаманність властивості процесу як порядку рішення органами управління індивідуальних справ є підставою для існування інституту адміністративної юстиції, метою діяльності якого є забезпечення розгляду справ щодо порушення законності з боку органів державного управління та окремих посадових осіб у випадку прийняття ними неправомірних рішень.

Багато авторів, аналізуючи *форми* державного управління, ділять їх на *правові та не правові*. Цей поділ має певний сенс, хоча терміни визначені не зовсім коректно – обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – створення або внесення змін

до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки відбуваються при виданні актів управління, укладанні угод, здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади та управління. Особливу вагу правові форми набувають при здійсненні бюджетного процесу. Не правові форми не мають юридичних наслідків. Як правило – це управлінські рішення, що спрямовані на вирішення тактичних та оперативних завдань.

Але якщо засада правових та не правових форм єдина, то, можливо, доцільніше було б вживати такі терміни, відповідно, “форма, що має юридичні наслідки” та “форма, що не має юридичних наслідків”.

*Форма* державного управління проявляється у *виданні актів державного управління стосовно суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних операцій, адміністративних угод*. Виділення таких форм державного управління доцільне тому, що завдяки виданню актів управління, реалізуються функції та досягаються певні цілі державного управління.

Часто використовують таку класифікацію актів управління як видання нормативних актів та видання ненормативних актів. Однак, її навряд можливо назвати коректною тому, що, по-перше, акти управління мають одностороннє волевиявлення; по-друге, певні нормативні акти (наприклад, Закони України, Укази Президента) містять установки, для реалізації яких потім видаються нормативні та ненормативні акти. Тому, на наш погляд, доцільною була б класифікація актів управління за ознакою юридичних наслідків: акти управління, які мають юридичні наслідки; акти управління, що не мають юридичних наслідків.

Сутність *суспільно-організаційних (організаційних) дій* проявляється у тому, що держава здійснює організуючу діяльність шляхом роз'яснення значення певних заходів, організації їх проведення на добровільних засадах. Мається на увазі організуюча діяльність без видання акту та застосування примусу. Найбільш яскравими прикладами організаційних дій є вивчення та впровадження передового досвіду, адміністративно-попереджувальні заходи.

*Матеріально-технічні дії* мають обслуговуючий характер та не завжди мають юридичне значення. Так, робота секретаря або оператора ЕОМ має технічний характер, а видання довідки або оформлення атестаційної справи є юридично значимою дією. До матеріально-технічних дій відносять різні угоди, що укладаються органами державного управління з іншими органами та зацікавленими особами. Наприклад, діяльність Державної служби охорони при МВС України заснована на принципі самофінансування за допомогою угод на надання послуг з охорони.

Таким чином, можливо класифікувати матеріально-технічні дії як ті, що мають або не мають юридичного значення.

За діючою класифікацією такі форми як видання актів управління, суспільно-організаційні та матеріально-технічні дії рекомендують *об'єднувати в єдину форму – форму зовнішнього прояву управлінської діяльності* [18, с.7].

Отже, існують три аспекти розуміння форм управління: структурний, процесуальний, зовнішній. Але, за таким підходом, зовсім уникається *регулятивний аспект* як той, що сприяє існуванню усіх форм, об'єднує їх і, у той же час, не порушує цілісності.

Регулятивний аспект розуміння державного управління проявляється у *регулятивній формі*, що означає керованість державою суспільно-політичних та економічних процесів. Регулятивна форма діє у вигляді різноманітних важелів впливу на процеси – прямих та непрямих, здійснюється шляхом застосування різних методів державного управління.

За часів Радянського Союзу регулятивна форма державного управління не виділялася окремо тому, що управління мало суто імперативний характер. З розвитком демократизації суспільних відносин, господарювання на ринкових засадах державне управління набуває не тільки імперативного, але й організуючого, регулюючого характеру з відповідною системою та механізмом. При цьому владність управління проявляється у здійсненні ефективного контролю за прийняттям та виконанням управлінських рішень.

### §3. Принципи державного управління економікою

Сукупність принципів державного управління складають гносеологічну систему, яка дозволяє зрозуміти науку державного управління. Звідси – основним завданням науки управління є дослідження, пізнання та практичне впровадження принципів. Що стосується державного управління економікою, то його основними завданнями є вивчення та практичне застосування принципів розвитку управлінських відносин між керівним та керованим об'єктами, різноманітних форм їх проявлення при визначенні цілей, розробці стратегічних напрямків розвитку та відповідних тактичних планів, створенні необхідних умов для функціонування економіки.

Принципи державного управління об'єктивні, не залежать від волевиявлення та побажань окремих особистостей. Однак, їх неможливо вважати абсолютною істиною. Вони є інструментом впливу керівного суб'єкту на керований об'єкт. Принципи державного управління спираються на діалектичний закон розвитку. Із зміною форм державного устрою змінюються, трансформуються принципи, методи, форми управління.

Засновник наукової організації праці А.Файоль зазначав, що число принципів необмежене. “Всякое правило, всякое административное средство, укрепляющее социальное образование или облегчающее его отправление, занимает свое место среди принципов, во всяком случае на все то время, пока опыт утверждает его в этом высоком звании. Изменение положения вещей может повлечь за собой изменение правил, вызванных к жизни этим положением.”[1, с.69]. Стосовно наукової організації праці Файоль запропонував 14 принципів управління, що розцінюються як узагальнююче явище[1, с.69].

Принципи державного управління універсальні, їх можливо застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно системного підходу кожен сферу можливо розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами.



Принцип державного управління розглядають як закономірність, як відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, що виражено у вигляді певного наукового положення, закріпленого правом. Принцип застосовується у теоретичній та практичній діяльності людей по управлінню [27, с.]. З цього визначення можливо зробити висновок про існування таких ознак державного управління, незалежних одне від одного: закономірність, існування відносин та взаємозв'язок. Отже, державне управління можливо розглядати як закономірність. У той же час воно виступає як відносини або взаємозв'язки. Виникає питання щодо доцільності такого тримірного уявлення про державне управління, кожна сторона якої існує відокремлено одна від одної. З таким визначенням неможливо погодитись тому, що неврахованою залишається основа принципів – діалектичний закон розвитку.

Тому, з нашої точки зору, *принципом державного управління* можливо назвати об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, причому взаємовідносини змінюються відповідно до змін форм державного устрою. Звідси, *принцип державного управління економікою* – об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між керівним суб'єктом державного управління економікою та економічною в цілому та її структурними елементами, причому взаємовідносини мають характер, відповідний до діючої форми державного устрою.

Першою засадою систематизації принципів є виділення закономірностей, притаманних державному управлінню економікою в цілому, а також закономірностей, притаманних кожному структурному елементу економіки. У першому випадку мова йде про загальносистемні принципи, у другому – про специфічні.

Другою засадою систематизації є закономірності, відносини, взаємозв'язки між елементами державного управління, тобто онтологічний аспект принципів державного управління. У цьому випадку виділяють структурні принципи державного управління [27, с.192]. Аналіз цієї засади дозволяє зробити висновок щодо близькості її змісту універсальному загальносистемному принципу державного управління. Принцип універсальності може озна-

чати притаманність державному управлінню у різних формах державного устрою одних і тих же структурних елементів – цілей, завдань, структури, кадрів, технологій, ресурсів. Однак, необхідно враховувати, що з одних і тих же структурних елементів можливо створити різні структури з різною соціальною спрямованістю. Наприклад, одні й тіж структурні елементи державного управління складають структуру тоталітарного, авторитарного, демократичного державного режимів або автократичного, ліберального, демократичного стилей управління. З цієї точки зору структуризація принципів за онтологічною ознакою доцільна і має сенс.

Виділяють третю засаду систематизації – в залежності від аспектів спеціалізованої господарсько-управлінської діяльності [27, с.197]. Однак, докладний аналіз змісту цієї засади дозволяє зробити висновок щодо її тотожності із специфічними принципами першої засади поділу принципів (виділення закономірностей, притаманних кожному структурному елементу економіки).

До *загальносистемних принципів* можливо віднести: *об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, соціальну спрямованість, принцип оптимізації управління, конкуренції, принцип комплексності, керованості, контрольованості, публічності.*

Першим є *принцип об'єктивності*. Він означає дію керівної та керованої систем на засадах об'єктивних законів і виражає залежність державного управління економікою від характеру та закономірностей розвитку суспільства, структурних елементів економіки, які виступають керованими об'єктами; загальносуспільних цілей розвитку; засобів та ресурсів, що використовуються в управлінні. Причинами порушення цього принципу можуть бути суб'єктивістські, волюнтаристські відхилення від природних та суспільних закономірностей. Звідси – несприйняття державно-управлінського впливу, гальмування розвитку економіки, або формування неякісних процесів усередині неї. Прикладом є суспільно-політичний устрій Радянського Союзу із превалюванням владного впливу політичної більшості, коли практично ігнорувалися особливості розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, а пріоритет віддавався загальнодержав-

ним потребам. Як наслідок – формування структурно деформованої економіки як у територіальному, так і у галузевому аспектах.

*Принцип демократизму* притаманний державному управлінню взагалі та державному управлінню економікою, зокрема. Він відображений у Конституції України (ст. 5) та означає відтворення народовладдя у державному управлінні. Цей принцип потребує встановлення глибокої та постійної взаємозалежності між суспільством та державою – між усіма сферами суспільних відносин та структурними елементами системи державного управління. На практиці він відображається у проведенні референдумів, виборчих кампаній та передбачає функціонування системи державного управління на основі інтересів та потреб громадян. На задоволення інтересів та потреб громадян у демократичному суспільстві спрямована дія органів, які здійснюють державне управління. У той же час, ці інтереси та потреби, мета життєдіяльності суспільства, а також відповідні повноваження органів повинні бути нормативно врегульовані. Насамперед, нормативно визначеними та врегульованими повинні бути цілі, принципи, функції державного управління, стратегічні пріоритети розвитку усієї системи державного управління згідно Конституції, а також структура відповідних органів.

Таким чином і *принцип законності* займає чільне місце серед принципів державного управління. Дія принципу є основою правової держави і означає, що функціонування державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема, засноване на законі та складається з практичної реалізації закону; зміни у структурі органів, що здійснюють державне управління, повинні мати правову основу, проводитись відповідно змінам суспільно-політичних пріоритетів та стратегії розвитку держави; законотворча діяльність повинна бути впорядкованою; діяльність державних службовців заснована на чіткому дотриманні закону.

*Принцип розподілу влад* логічно витікає з принципів демократизму та законності. Він означає, що правотворча, правозастосовна діяльність, контроль за виконанням законів повинні бути скоординовані, збалансовані, розділені за допомогою системи утримань та противаг. Часто цей принцип тлумачиться та впроваджується у практику державного управління шляхом розробки

організаційної структури органів державного управління та визначенням, окресленням низки повноважень кожного органу державної влади та управління. Це надзвичайно важливо, але реальна дія принципу розподілу влад означає забезпечення та гарантування приналежності влади народові, означає також і те, що жодна з гілок влади не зможе узурпувати владу і, таким чином, призвести до деформації суспільно-політичного устрою.

*Принцип делегування повноважень* логічно витікає з принципу розподілу влад. Його суть постає в тому, що органи, які здійснюють державне управління, мають певні повноваження, відповідні до їх функціонального призначення. При цьому повинен дотримуватись принцип розподілу влад: законодавчий орган видає закони, створює нормативне поле ринковим перетворенням; органи виконавчої влади здійснюють впровадження законів; органи судової влади контролюють дотримання законності. Втім жодна з гілок влади не має пріоритету перед іншою, повноваження розподіляються таким чином, щоб дійсно існувала система утримань та противаг у державному управлінні взагалі та економікою, зокрема.

*Принцип соціальної спрямованості* означає пріоритетність соціальних інтересів над загальнодержавними. Існування принципу зумовлене відповідною соціальною орієнтацією держави (ст.1 Конституції України). Принцип соціальної спрямованості означає не тільки пріоритетність врахування суспільних інтересів, але й рівність відповідальності громадян перед законом незалежно від їх соціального або майнового статусу. Дія принципу зумовлює надання більшої самостійності у вирішенні питань соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування. Останні глибше володіють питаннями щодо вирішення проблем територіального розвитку, ніж органи, які здійснюють державне управління на державному рівні. Органи місцевого самоврядування постають демократичною інституцією: склад Ради народних депутатів обирає населення окремої території (територіальна громада).

*Принцип оптимізації управління* є однією з основних умов розвитку економіки, гарантом її ефективної діяльності. Оптимізація не завжди веде до ускладнення системи, але характеризує-

ться пошуками якісно нових шляхів та раціоналізації структури. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру державного управління, яке, поряд з керуючим впливом на економіку, саме є складною, динамічною системою, що розвивається. Усередині системи державного управління існують суттєві протиріччя: – консерватизм парламенту і динамічність організації виконавчої влади; пріоритет у прийнятті управлінських рішень органами виконавчої влади і необхідність розширення повноважень щодо прийняття рішень органами місцевого самоврядування; порівняна розвиненість гілок законодавчої і виконавчої влад, відповідних організаційних структур та, з іншого боку, кризовий стан судової влади, зумовлений багатьма чинниками, найістотнішим з яких є необхідність реформування органів судової влади відповідно до демократичних перетворень суспільно-політичного життя та правових засад міжнародних норм і стандартів. Оптимізація управління дозволяє вдосконалювати структуру керуемого об'єкту, підвищує його функціональні можливості, що веде до нівелювання негативних процесів усередині системи – будь то система державного управління в цілому або державне управління економікою, зокрема. Що стосується принципу оптимізації державного управління економікою, то він зумовлює необхідність скорочення рівнів державного управління, забезпечення паритету у розподілі повноважень між галузевими та територіальними структурами органів державного управління, узгодженості дій законодавчої та виконавчої гілок влад, відповідності судової системи соціально-політичним змінам у суспільстві, її незалежності.

Сутність *принципу конкуренції* означає прирівняність різноякісних носіїв різних витрат управлінської праці. Ринкова орієнтація передбачає існування конкуренції між суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісного розвитку економіки. Організаційну структуру державного управління можливо сформувати оптимально за умов забезпечення функціонування відповідних структурних одиниць на засадах конкуренції. Сучасний механізм формування структури державного управління передбачає побудування її “зверху”, за ініціюванням органів, які здійснюють

державне управління на державному рівні. За таких умов складно уникнути дублювання певних управлінських функцій.

Інститут місцевого самоврядування виступає своєрідною “проти вагою” системі органів виконавчої влади. З цих позицій інститут місцевого самоврядування виступає своєрідним конкурентом, причому таким, у якого, на цей час, практично відсутні важелі впливу окрім задекларованого представницького мандату.

Крім конкуренції на рівні “система органів виконавчої влади” – “органи місцевого самоврядування”, може існувати конкуренція усередині системи органів виконавчої влади. Критерієм ефективності конкуренції може бути якісність процесу прийняття управлінських рішень. Так, наприклад, якщо державні адміністрації на рівні регіону більш ефективно та оперативно вирішують проблеми регіонального розвитку, навряд буде доцільним створення відповідних структур на вищому рівні. Це призведе до скорочення управлінського апарату, усунення дублювання повноважень. Наприклад, аналіз організаційної структури управління Дергачівської районної державної адміністрації (Харківська область) показав, що у подвійному або потрійному підпорядкуванні знаходяться 14 з 17 підрозділів адміністрації. У той же час зовсім відсутні такі структури, які відповідали б за впровадження політики ринкових перетворень – формування фондового ринку, здійснення стратегічного планування, контроль за інвестиційною діяльністю. Якщо б система державного управління діяла на засадах конкуренції, такий характер підпорядкування був би усунений завдяки ефективному виконанню відповідних повноважень лише одним органом державного управління.

*Принцип комплексності* нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації управління та конкуренції і означає, що дія системи органів державного управління спрямована на виконання єдиної мети – побудову демократичної незалежної держави. Кожний орган державного управління займає своє чільне місце в системі, виконує відповідні завдання та функції. Причому жоден з органів не може діяти сам по собі, а уся система органів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що притаманні усій системі органів державного управління.

Необхідність існування *принципів керованості та контролюваності* ґрунтується на владному характері державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема. Керованість і контрольованість означає можливість органів державного управління здійснювати владні повноваження щодо управління економікою України за допомогою відповідних важелів. Дія цього принципу приводить до необхідності вирішення проблеми сполучення централізації та децентралізації управління – оптимізації взаємовідносин між центральними та регіональними органами державного управління; між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

*Принцип публічності державного управління* означає: [27, с.197].

- доступність державного управління для громадян, що пов'язане зі здійсненням кадрової політики щодо органів державної влади та місцевого самоврядування;

- відкритість, прозорість функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, що проявляється у можливості здійснення громадського контролю за їх діяльністю, у тому числі через органи масової інформації;

- судовий контроль за забезпеченням в процесі державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав та свобод громадян.

Якщо природа державного управління економікою відображається у загальносистемних принципах, які впливають на усі структурні елементи економіки, то усередині кожного структурного елемента повинні діяти специфічні закономірності та взаємозв'язки, які надають цим елементам впорядковану структуру.

У державному управлінні економікою можливо виділити структурні елементи залежно від певних підходів: якщо основу структурізації складає галузевий підхід, то в економіці можливо виділити окремі структурні елементи – галузі народного господарства; якщо основу структурізації складає територіальний підхід – окремі регіони, райони, територіальні утворення (адміністративно-територіальні одиниці).

Існує також думка щодо доцільності виділення підсистем державного управління за функціональним принципом

[27, с.198]: підсистема кадрів, інформаційного забезпечення, технологій державного управління.

Що стосується *специфічних принципів*, то при галузевому підході до структурування державного управління економікою, наприклад, при здійсненні державного управління машинобудуванням можливо виділити наступні принципи: рентабельність виробництва, антимонопольне регулювання, захист від недобросовісної конкуренції, гнучкість, оперативність реагування на зміни зовнішнього середовища та ряд інших. При здійсненні державного управління фондовим ринком специфічними принципами є невторчання у комерційну таємницю, опосередковане регулювання (шляхом пріоритетного використання нормативних важелів впливу), правова захищеність фондових операцій.

У випадку виділення підсистем державного управління за функціональною ознакою специфічними принципами є принцип державної служби, інформаційного забезпечення, технологізації державного управління, адміністративного процесу та ряд інших.

Крім загальносистемних та специфічних, виділяють також низку *структурних принципів*: *структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні*.

*Структурно-цільовим принципам* надано пріоритет, вони пов'язані з існуванням “дерева цілей” державного управління. *Структурно-функціональні* характеризують закономірності, відносини та взаємозв'язки між елементами функціональної структури економіки. *Структурно-організаційні* пов'язані із закономірностями побудови організаційної структури державного управління економікою. *Структурно-процесуальні* відображають закономірності, відносини та взаємозв'язки ефективної управлінської діяльності органів державного управління економікою.

До структурно-цільових принципів державного управління економікою можна віднести:

- принцип узгодженості цілей державного управління усіх структурних елементів економіки та підсистем самої системи державного управління. Це означає, що цілі дії відповідних органів державного управління повинні бути узгоджені та відповідати єдиній меті – побудування демократичної незалежної держави. З іншого боку, дія структурних елементів економіки повинна від-

повідати цілям керуючих органів та бути спрямована на забезпечення виконання єдиної мети;

- принцип взаємодоповнення цілей; він означає, що цілі органів державного управління повинні доповнювати одне одного. Наприклад, метою функціонування органів місцевого самоврядування є зростання життєвого рівня населення. Ця мета може бути виконана, якщо органи виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях зможуть створити умови для підвищення рівня соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці, якщо буде досягнуто високий рівень соціально-економічного розвитку регіону, міста, села, селища. У свою чергу, ця мета не може бути виконана, якщо не буде відповідного законодавчого забезпечення здійснення процесу державного управління на усіх рівнях. Процес впровадження норм права повинен бути контрольованим з боку органів судової влади;

- принцип підпорядкованості локальних цілей загальнодержавним, стратегічним;

- принцип послідовності руху по досягненню усієї сукупності цілей, перетворення результатів реалізації одних цілей у джерела інших. Наприклад, для реалізації цілі підвищення соціально-економічного рівня розвитку адміністративно-територіальної одиниці органи виконавчої влади повинні досягти ряд цілей: вдосконалити, оптимізувати організаційну структуру управління адміністративно-територіальною одиницею; структурувати економіку адміністративно-територіальної одиниці з метою визначення прибуткових виробництв та підприємств-банкрутів; здійснити заходи щодо поліпшення стану управлінських кадрів та інше;

- забезпечення виконання певних цілей відповідними функціями.

До структурно-функціональних принципів державного управління економікою можливо віднести:

- принцип диференціації та фіксування функцій шляхом видання правових норм, нормативного закріплення управлінських функцій у компетенції органів державної влади;

- принцип концентрації, що зумовлює необхідність надання певному органу повного обсягу управлінських функцій та відповідних ресурсів для якісного здійснення своїх повноважень;

- принцип комбінування, спрямований на недопущення дублювання та паралелізму виконання функцій;

- принцип відповідності управлінського впливу, який означає відповідність управлінського впливу реальним потребам підсистем державного управління.

Виділяють також принципи сумісності та принцип достатньої різноманітності. Перший означає сумісність однопорядкових управлінських функцій у межах компетенції одного органу, а також сумісність управлінських функцій цього органу з управлінськими функціями інших органів у межах системи державного управління. Другий – що управлінські функції, які виконуються певною підсистемою державного управління, відповідають його потребам. Зміст принципу сумісності певним чином співпадає з принципом концентрації, а принципу різноманітності – з принципом відповідності, хоча до їх складу не включений принцип, який відображає засади впливу керівного суб'єкту на керуємий об'єкт. Тому доцільним буде доповнення структурно-функціональних принципів принципом найменшого впливу. Його застосування дозволяє розподіляти ресурси та резерви державного управління відповідно меті управління, поставленим завданням.

Серед структурно-організаційних виділяють такі принципи [27, с.198]:

- єдності системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість державно-управлінських процесів;

- територіально-галузевий, що зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності;

- багатоманітності організаційних зв'язків, що розкриває вертикальні та горизонтальні організаційні взаємозв'язки між органами державного управління;

- сполучення колегіальності та єдиноначальності, зумовлене специфікою організаційної побудови та порядком діяльності окремих органів державного управління.

Наступний принцип називають лінійно-функціональним. Враховуючи ознаки державного управління та його спрямованість на побудування демократичної незалежної держави на ринкових засадах, пріоритет лінійного принципу не буде повністю

відповідати потребам державного будівництва. За цих обставин, пріоритетним є функціональний принцип побудування системи органів державного управління економікою тим більше, що це відповідає загальносистемному принципу розподілу влад. Тобто на державному рівні доцільна функціональна побудова органів державної влади. Що стосується лінійного принципу, то побудування органів державного управління може бути здійснено на цій засаді лише на рівні невеличкого селища, села – у тій ланці державного управління, де обсяг управлінських робіт невеликий, а для прийняття управлінських рішень потрібно мати порівняно невеликий обсяг інформації.

До структурно-процесуальних принципів можливо віднести:

- принцип відповідності елементів управлінської діяльності органам державного управління. До елементів, як правило, відносять: методи, форми, стадії управлінської діяльності. Перелік можливо доповнити такими елементами як цілі, завдання, функції;

- принцип конкретизації управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати, що проявляється у персоналіфікації управлінських рішень та контролі за їх здійсненням;

- стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності, що проявляється у комплексі моральних та матеріальних засобів стимулювання.

Принципи діють як певні тенденції, напрямки, надають діяльності цілеспрямований характер. Раціональне та дієве застосування принципів державного управління економікою передбачають досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема.

Таке застосування можливе за умов:

- постійного та глибокого дослідження закономірностей, відносин та взаємозв'язків між органами державного управління;

- на основі постійного вдосконалення механізму застосування принципів, що означає створення такої організаційної структури державного управління, яка була б спроможна гнучко реагувати на зміни зовнішнього середовища, відповідно тим процесам, які відбуваються у суспільстві. Причому взаємовідносини між організаційною структурою та процесами взаємне: як організаційна

структура впливає на керованість суспільним розвитком, так і суспільний розвиток впливає на організаційну структуру. Тобто зв'язки діють як у прямому, так і у зворотному напрямках;

- стимулювання практичної реалізації принципів державного управління економікою на державному рівні.

Джерелом розвитку тих явищ, що відбиваються у принципах, є системні протиріччя. В процесі розвитку відбувається заперечення одних сторін проявлення принципів та становлення інших. За різних обставин, під впливом багатьох чинників, один і той же принцип може себе проявляти по-різному. Тому визначення та застосування принципів повинно робитися з врахуванням часу та місця дії відповідного управлінського процесу. Існує також потреба у грамотному застосуванні принципів, що веде за собою проблему підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Причому підготовка кадрів повинна робитися з врахуванням реалій практики державного управління, інакше буде втрачена регулююча роль принципів.

Принципи державного управління економікою взаємопов'язані між собою і тому надзвичайно важливе їх комплексне, системне застосування у взаємозв'язку та взаємозалежності одне від одного. Таким чином, раціональне застосування принципів державного управління економікою означає знання одиничного прояву кожного принципу державного управління, специфічного прояву окремих груп принципів та загального прояву системи принципів державного управління економікою. Причому критерієм ефективності застосування принципів є досягнення системності державного управління економікою та комплексний розвиток економіки.

#### §4. Функції державного управління економікою

Зміст державного управління економікою визначається характером *функцій*, які реалізуються у процесі цієї діяльності. У зв'язку з цим розкриття функцій управління має важливе значення для комплексного дослідження та розкриття змісту державного управління економікою.

Спочатку необхідно визначити саме поняття “функція управління”, “функція державного управління”, “функція державного управління економікою”.

*Функція, у загальному випадку, означає діяльність, обов'язковість, роботу, зовнішній прояв властивостей об'єкту у даній системі відносин [20, с.143].*

Існує думка про те, що треба виділяти не функції державного управління, а функції виконавчої влади [28, с.14]. Інтегративним при цьому може бути поняття “функції державної влади”. Інтегративність означає, що на органи державної влади покладені повноваження з управління сферою суспільних відносин, зокрема, економічних, соціальних. Функцію державної влади доцільно визначити як провідний напрямок діяльності відповідних органів, в ній виражене цільове навантаження, з нею безпосередньо пов'язаний обсяг державно-владних повноважень. Тобто, функції – основні напрями діяльності органів державної влади та правові засоби (обов'язки та повноваження), що застосовуються для досягнення мети функціонування органів – побудови незалежної держави. При цьому кожна функція, як певний вид діяльності органів державної влади, характеризується самостійністю, однорідністю, повторюемістю.

Поняття “функція” відноситься до управління взагалі, до державного управління, зокрема. Тому функцію можливо розглядати як категорію, яка не пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності. Стосовно управління функція означає діяльність по управлінню, зовнішній прояв властивостей державного управління у сучасній системі суспільних відносин. У спеціальній літературі функції управління розглядаються як дії, види, напрямки діяльності суб'єкту управління відносно об'єкта [4, с.40]. Саме функції управління складають засади управлінських зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Ці засади реальні, силові, цілеспрямовані, мають організуючий та регулюючий вплив на керуєме явище, відносини, стан, на який останні реагують та сприймають.

Функції управління мають такі основні властивості:

- є зовнішнім проявом властивостей об'єкту;
- мають цілеспрямований, уособлений та самостійний характер;

- є об'єктивно необхідними для здійснення процесу управління;
- реалізуються певними методами;
- характеризують зміст управлінської діяльності.

Виходячи з вищевикладеного, можливо зробити висновок, що під *функцією управління слід розуміти зовнішній прояв властивостей об'єкту управління, який характеризується самостійністю, реалізуються певними методами залежно від суб'єкту управління з метою досягнення кінцевого результату.*

Існує думка про те, що функцію управління можливо розглядати як складову управлінської діяльності [4, с.40]. Тоді виникає логічне питання щодо складових управлінської діяльності – саме поняття “складова” та визначення складових. Однак, якщо функція, за тим же підходом, є категорією, то постає незрозумілим, як категорія може бути, у той же час, і складовою.

Функції державного управління реалізуються державою у особі відповідних органів, посадових осіб. Характер функцій визначається завданнями, які стоять перед державою в області державного управління у найважливіших сферах суспільного життя. Для виконання завдань органи державного управління мають певні повноваження. Ці повноваження мають державно-владний характер.

Отже, функції державного управління – конкретні види керуючих дій держави у особі відповідних органів, посадових осіб, відмінних одне від одного за предметом, змістом та засобом впливу керуючого суб'єкту на керуємий об'єкт.

Для функцій державного управління характерні наступні ознаки:

- зовнішній прояв властивостей держави;
- здійснюються від імені держави відповідними органами (посадовими особами);
- мають державно-владний, організуючий характер, закріплені у правовій формі.

Функції державного управління доцільно групувати за об'єктним складом – певними сферами суспільних відносин. Якщо об'єктом державного управління постає економіка України, то доцільно виділяти функції державного управління економікою. Якщо об'єктом постає соціальна сфера життєдіяльності, то

доцільно виділяти функції державного управління соціальною сферою.

Відповідно до системного підходу дослідження проблем державного управління економікою, залежно від спрямованості впливу функції поділяють на зовнішні та внутрішні. До *зовнішніх* функцій державного управління економікою належать ті, що відображають вплив на економіку (керуємих об'єкт) органів державного управління: стратегія макроекономічних перетворень, фінансово-економічна політика, зовнішньоекономічна політика, валютне регулювання, регулювання банківської сфери, політика інвестування, кредитна політика, бюджетна політика, податкова політика.

*Внутрішні* функції відображають характер державного управління економікою, зумовлені організацією державного управління, організаційною побудовою системи органів державного управління, організацією державної служби.

Наступним критерієм поділу функцій є об'єктивність. Так, виділяють *об'єктивні функції* органу державного управління економікою, які відповідають загальнодержавним завданням та меті загальнополітичних перетворень та *суб'єктивні функції* – тобто функції конкретних виконавців.

До об'єктивних функцій можливо віднести: забезпечення соціально-економічної політики, здійснення регіональної політики, здійснення структурної політики, бюджетування, оподаткування, кредитування, політика адміністративних перетворень. Зміст об'єктивних функцій частково збігається із змістом зовнішніх, але є ширшим за зовнішні функції тому, що до об'єктивних можливо віднести, частково, внутрішні (наприклад, політику адміністративних перетворень, яка визначає організаційну побудову органів державного управління).

Доцільно також виділення функцій державного управління економікою відповідно основних стадій процесу управління: функція вироблення та прийняття рішень, організації, регулювання, корегування, обліку та контролю.

Функції державного управління економікою можливо виділяти за критерієм стадій інформаційного процесу: функція збору,

обробки, аналіз інформації, обміну інформацією, прогнозування, регулювання, координування, стимулювання, обліку та контролю.

Рекомендують також виділяти *загальні, спеціальні, допоміжні* функції [4, с.40]. До загальних відносяться ті, які об'єктивно притаманні процесу управління та виражають загальні закономірності управління як соціальної категорії. Через ці функції вирішуються найбільш узагальнені завдання управлінської діяльності, які відносяться до усіх суб'єктів та об'єктів управління. Спеціальні – відображають специфічні боки конкретного об'єкту управління. Основою спеціальних функцій є особливості управління державою, підприємством, організацією. Допоміжні призначені для обслуговування процесу управління: діловодство, секретаріат, архівна діяльність, канцелярська діяльність. Аналіз змісту допоміжних функцій дозволяє зробити висновок про те, що їх можливо віднести до загальних за підставою вирішення ними завдань, віднесених до усіх суб'єктів та об'єктів управління.

До загальних функцій можливо віднести: функцію інформаційного забезпечення, прогностичну функцію, прикладну, комунікаційну, функцію контролю.

Функція інформаційного забезпечення складається зі збору, реєстрації, обробки, аналізу інформації. Функція має обслуговуючий характер щодо управлінської діяльності.

Прогностична функція складається у передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного або негативного розвитку об'єкту управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана, насамперед, з передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються. За часів авторитарного режиму окремо виділяли функцію планування. План розглядався як орієнтир, спрямованість діяльності. З іншого боку, прогноз також виступає орієнтиром діяльності суб'єкту управління. Між планом і прогнозом (відповідно – між функціями планування і прогнозування) є різниця. Наприклад, Державний бюджет України є планом соціально-економічного розвитку держави на поточний рік. При дотриманні показників бюджету, можливо прогно-



зувати певний рівень розвитку держави. Планування може бути короткостроковим, середньо- та довгостроковим (залежно від строків планування), залежно від обсягу завдань, які вирішуються, – тактичним, стратегічним. На жаль, функція планування виконується, в основному, для вирішення тактичних завдань (Державний бюджет є прикладом короткострокового, тактичного планування), хоча ринкові перетворення не виключають широке застосування довгострокового, стратегічного планування та прогнозування. Прикладом стратегічного планування є Програма “Україна – 2010”, у якій визначені стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку України на тривалу перспективу, окреслені етапи розвитку [29].

Практика перетворень у демократичних країнах свідчить про надзвичайну важливість планування як функції державного управління. Так, у Франції ще з післявоєнних років застосувалося державне індикативне планування. Його суть складалася з визначення параметрів моделі макроекономічного розвитку. Далі – рахункова палата, спираючись на бухгалтерську звітність центральних органів, розробляла і видавала Національні рахунки – звідну статистичну модель національного продукту, національного доходу та головних балансових взаємозв’язків: видатки – випуск та інше. Уряд корегував цю модель, забезпечував її технічно, фінансово та політично і надавав їй характеру середньострокової економічної політики. Проект програми проходить обговорення на Національних зборах, затверджується Президентом та набуває силу закону. Таких програм-планів Франція здійснила вже 10. Метою перших двох програм було відтворення та структурна перебудова економіки (програми на 1947-1952 рр., 1953-1957 рр.). Наступні – 1958-1961 рр. та 1962-1965 рр. – були спрямовані на вдосконалення загальноекономічних пропорцій. Програми 1966-1970 рр. та 1971-1975 рр ставили за мету концентрацію національного капіталу та посилення міжнародних позицій. Три наступні програми були багатоцільові, з орієнтацією на умови виробництва, які змінюються [30, с.108]. На цьому прикладі чітко видно послідовність, поступовість змін в економіці Франції. Метою кожного плану було здійснення перетворень на певному етапі реформування економіки. Більше того, у 1982 році у

Франції був прийнятий Закон про реформу планування, де закладений принцип рекомендуючого планування. Процес планування у Франції включає регіональні плани розвитку, коли надалі заключаються планові угоди між державою та регіонами. Угода передбачає встановлення заходів, які держава та регіон зобов’язуються виконати спільно протягом строку дії плану. Уряд в процесі планування і виконання планів займає активну роль. Так, у 1986 році був виданий закон, який уповноважує уряд приймати заходи економічного та соціального характеру і при цьому мати право виконувати ряд функцій законодавчого органу – Національних зборів.

Деякі автори виділяють окремо функцію *керівництва* [4, с.40], маючи на увазі діяльність, спрямовану на виконання вказівок керуючого органу. Діяльність повинна бути закріплена нормативно. Така думка набувала актуальності за умов існування жорсткої ієрархічної підлеглості у системі державного управління за умов авторитарного режиму. Із набуттям країною демократичних рис, прямуванням до ринку більшої ваги набуває управління за змістом і за суттю як те, що містить у собі заходи прямого, безпосереднього, впливу, пов’язаного із процесом вироблення та прийняття рішень, так і непрямого, пов’язаного із пріоритетним застосуванням прогностичної, комунікаційної функцій, функції контролю. При цьому необхідна юридично закріплена регламентація повноважень та обов’язків органів державного управління економікою, окремих посад.

Зміст *прикладної* функції складається з того, що вироблені управлінські рішення повинні бути виконані шляхом розробки та впровадження механізму виконання рішень. Особливу актуальність щодо доцільності дії прикладної функції набуває вивчення досвіду розробки та впровадження механізму прийняття рішень, який існує у демократичних країнах. Б.Чічерін відмітив, що “старания заменить мировое развитие и опыт веков чем-нибудь новым и небывалым не что иное, как праздные фантазии. ... Действительная жизнь, равно как и здравая теория, не придаст этим измышлениям ни малейшей цены” [31, с.59]. Докладно аналіз цього питання проведений при висвітленні проблем функціо-

вання органів державної влади, управління власністю, бюджетним процесом, реструктуризацією економіки.

Зміст *комунікаційної* функції складається у забезпеченні взаємовідносин як між органами, що здійснюють державне управління, їх окремими підрозділами, так і за межами системи державного управління – взаємозв'язки, ділові контакти з відповідними структурами іноземних держав, їх представниками, ділові контакти з вітчизняними підприємствами, установами, організаціями, можливість використання досвіду державного управління демократичних країн. Слід зауважити, що форма державного правління, стабільність державності, сталість та, у той же час, можливість гнучкого реагування за зміни у зовнішньому середовищі системи державного управління економікою, визначають успіх інвестиційної діяльності у вітчизняну економіку, впливають на пошук зовнішньоекономічних відносин, ефективність макро-економічних перетворень.

За допомогою функції *контролю* встановлюється ступінь відповідності процесу функціонування об'єкту управління прийнятим управлінським рішенням, виявляються результати впливу суб'єкту на об'єкт, якість виконання управлінських рішень [4, с.40]. За допомогою контролю визначаються напрямки корегування дії об'єкту управління, способи впливу з метою забезпечення якісного виконання управлінських рішень. Неможливо не погодитись з тією точкою зору, що контроль має вторинний характер, пов'язаний з процесом вироблення та прийняття рішень. У той же час, зауважується, що управлінська діяльність існує незалежно від контролю. Але контроль є однією з функцій системи державного управління, причому безпосередньо пов'язаною із самою системою. Відокремлення дії системи та функції контролю призведе до неякісного управління тому, що неможливо в процесі прийняття рішень врахувати усі чинники, особливо за умов нестабільного зовнішнього середовища, пов'язаної із формуванням нового політичного клімату.

У сучасній системі державного управління функція контролю здійснюється неефективно за причиною недостатнього врахування дії зворотного зв'язку. Про це свідчить надзвичайно висока кількість контролюючих, правоохоронних органів, органів, які

здійснюють правозастосовну діяльність – КРУ, податкова міліція та податкова адміністрація, казначейство, Рахункова палата, органи внутрішніх справ, СБУ. Стан кримінального законодавства за причиною недостатнього врахування реалій сучасного життя не дозволяє їм ефективно здійснювати свої службові обов'язки. Що стосується системи органів виконавчої влади, то, наприклад, у переліку функціональних обов'язків підрозділів місцевих органів влади практично відсутня функція контролю за прийняттям та виконанням рішень. Як правило, цей обов'язок покладений на орган вищого рівня, або на орган з делегованими повноваженнями – Рахункову палату, казначейство, фінансовий відділ (управління) у райдержадміністрації (облдержадміністрації). Це не сприяє якості виконання ними же розроблених рішень.

Критерієм виділення *спеціальних* функцій може бути наявність певних властивостей органам державного управління окремою сферою суспільних відносин. Спеціальні функції відображають особливості та умови управління сферами: фінансово-економічною, виробничою, зовнішньоекономічною, соціальною, сферою правоохоронної діяльності та інше. Вони закріплені за конкретним суб'єктом у нормативних актах, що визначають компетенцію органу державного управління. Наприклад, Указ Президента України “Про загальне положення про Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади” (затверджено Указом Президента України від 12 березня 1996 року №179/96) закріплені права та обов'язки міністерства як центрального органа виконавчої влади; Постанова Кабінету Міністрів України “Про розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та Міністром Кабінету Міністрів України” від 9 жовтня 1997 року №1134; в Указі Президента України “Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України” від 19 лютого 1997 року №159/97; у Постанові Верховної Ради України “Тимчасове положення про Фонд державного майна України” [32,33,34,35].

Спеціальні функції можуть здійснюватись відповідними ланками структури певного апарату управління. Так, Постановою Верховної Ради України від 8 червня 1996 р. N 617 затверджено

Типове положення про управління економіки районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації; [36] Указом Президента України “Про Державне казначейство України” від 27 квітня 1995 року N 335/95 обґрунтовані засади дії казначейства [37]; у Постанові Верховної Ради України від 18 лютого 1993 року №129 “Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України та кількісного складу його колегії” та в Указі Президента України “Про Положення про Міністерство промислової політики України” від 1 грудня 1997 року № 1321/97 закріплені відповідні повноваження цих галузевих органів виконавчої влади [38, 39].

У Положенні про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи (затверджено Указом Президента України від 2 жовтня 1997 року №1089/97) [40] зазначено, що у побудові структур органів виконавчої влади повинен бути дотриманий функціональний а не галузевий принцип. Однак, сама структура органів виконавчої влади – система міністерств та відомств – побудована за галузевим принципом і тому доцільно запропонувати дотримуватись функціонального принципу у побудові не тільки усередині міністерств, а самої системи міністерств.

До спеціальних функцій державного управління економікою можливо віднести також ті, які притаманні тільки цій сфері суспільних відносин: бюджетування, ліцензування, підприємництво, кредитування, інвестування, виробництво, фінансування, взаєморозрахунки та інше.

## §5. Методи державного управління економікою

*Метод* – спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення будь-чого [41, с.309]. У перекладі з грецького, метод управління – це спосіб дослідження.

Уперше метод управління як загальну проблему було виділено С.Є.Каменицером [42]. Відтоді тривають теоретичні дослідження проблеми методу управління. З позицій адміністративно-

го права, метод управління відповідає на запитання, як, яким способом реалізуються завдання управлінської діяльності [43, с.102-103].

За часів авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу метод управління ототожнювався з методом діяльності органу управління і пов’язувався тільки з діяльністю держави [44]. Крім цієї точки зору, існувала думка щодо методу управління як способу здійснення функції [44, с.97]. Таке визначення, з точки зору Г.Х.Попова, вірне тому, що акцентує увагу на способі управління [45]. З нашої точки зору це визначення обмежене: метод управління пов’язується лише з функціями, звідси – закономірний висновок про те, що можуть бути не методи управління, а методи реалізації функцій управління.

Подальші теоретичні дослідження поняття “метод управління” показали, що конкретно метод управління можливо визначити як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [46, с.37]. Але, якщо об’єкт управління – соціально-економічні відносини, а суб’єкт – Верховна Рада, яка визначає засади внутрішньої політики (ст.85 п.5 Конституції України), або Кабінет Міністрів, який забезпечує її проведення (ст.116 п.3 Конституції України), то поняття методу управління потребує подальшого поглиблення.

Методи управління являють складову частину управлінського механізму. Крім методів, до складових частин механізму входять закономірності та принципи взаємодії суб’єкту та об’єкту управління. Причому характер закономірностей і принципів залежить від конкретних умов розвитку суспільства, а методи, які застосовуються – від стратегії соціально-економічних перетворень.

*Методи* містять в собі сукупність прийомів, операцій, процедур здійснення управлінської діяльності, певний порядок взаємодії суб’єкту та об’єкту управління. Соціальна спрямованість державного управління зумовлює необхідність прийняття таких рішень, в яких були враховані потреби населення, поряд з вимогами управління.

Універсальними методами державного управління визначають *переконання* та *примус*. Саме через них рекомендують визна-

чати зміст і конкретний прояв інших методів, класифікація яких наведена нижче [9, с.160]. Неможливо не погодитись із тим, що методи (переконання, примус) відбиваються через права та обов'язки, підкреслюють владність управління. Але, з розвитком ринкових відносин набуває значення не тільки владна, але й організуюча, регулятивна діяльність органів державного управління. Тому доцільно докладніше дослідити ті методи, які дозволяють здійснювати владну, розпорядчу та організуючу, регулятивну діяльність.

Класифікація методів державного управління може відбуватися на таких засадах:

- за масштабом застосування;
- з позицій впливу суб'єкту на об'єкт управління;
- з точки зору організації управління.

За масштабом застосування виділяють загальні (загальносистемні) та спеціальні (локальні) методи.

Загальні методи використовують в усіх сферах державного управління економікою, на усіх рівнях державного управління (наприклад, методи планування, організації, методи контролю, стимулювання). Спеціальні методи використовуються залежно від сфери державного управління економікою (наприклад, методи впливу на кадровий потенціал: психологічні, методи опитування, інтерв'ювання).

Загальні (або загальносистемні) методи можливо, у свою чергу, класифікувати згідно:

- різних груп об'єктивних законів (економічних та неекономічних законів суспільного виробництва);
- за характером впливу (прямі, що здійснюються за допомогою прийняття законодавчих актів, адміністративно та опосередковані, засновані на використанні різних економічних важелів).

Розглянемо докладніше методи, що виділені згідно вимогам економічних законів. Їх можливо віднести також до непрямих, опосередкованих: ціноутворення, самофінансування, оподаткування, відсотки по кредитах, інвестування, пільги, субсидіювання, державне замовлення. Значення цих методів збільшується із набуттям обертів процесами демократизації суспільного життя.

Існувала думка про те, що економіка сама регулюється, що держава не втручається до регулювання економічних процесів. Це проявилось у перші роки розбудови Радянського Союзу, формуванням економічних відносин часів "вільного ринку" Адама Сміта. Адже економіка сама регулювалася тільки за стародавніх часів. У США сьогодні масштаби державного регулювання значні. Держава впливає на ціноутворення, заробітну плату, доходи підприємств, ставку банківського відсотку по кредитах, на якість та обсяги продукції (застосування квот у сільському господарстві). У країнах Європейського Союзу ступінь державного втручання ще вище.

Вибір сукупності економічних методів залежить не тільки від характеру реформування – швидкого (наприклад, Польща) або поступового (Чехословаччина з "оксамитовою" революцією), але й від концептуальних підходів, що обрані, до самого характеру реформування.

Виділяють де-кілька концепцій економічних перетворень: механістична, маржиналістська, структурна [47, с.11].

Сутність механістичної концепції складається з того, що економічне зростання повинно бути врівноваженим або не врівноваженим. Під врівноваженим ростом розуміється рух усіх галузей економіки одразу, одночасно у досить постійній прогресії, що орієнтується на підвищення попиту (Юнг, Хартуелл). Якщо рух прибуткового сектора економіки передається неприбутковим секторам; з певного моменту економічний ріст нагадує гонку за лідером (Шумпетер, Росту), мається на увазі не врівноважений ріст.

Застосування маржиналістського підходу до проблем економічного реформування проявилось у розробці складної системи виміру параметрів економічного росту (Едвард Денісон). Так, чинники, які визначають економічний ріст умовно ділять на дві групи: фізичні (труд та капітал), інші, що діляться на чотири субкатегорії, пов'язані із розвитком продуктивності. Такий підхід дозволяє зробити кількісну оцінку параметрів росту, але ускладненою є розробка заходів економічного реформування.

Структурна концепція економічних перетворень складається з того, що економічне зростання відображає розвиток та занепад галузей виробництва, безперервний перерозподіл праці та капіта-

лу між секторами економіки та регіонами. Економічний розвиток залежить не тільки від зміни економічної структури, але й від інновацій. Причому інновації розуміються і у матеріальному і у моральному смислах. Головна ідея структуралістів складається з наступного: різні галузі і підгалузі економіки відмирають та відроджуються залежно попиту на їх продукцію. У цьому – запорука гнучкості та динамізму економіки. Слід зауважити, що практика економічних перетворень у багатьох країнах підтверджує висновки структуралістів.

Для України особливо актуальною є структурна концепція, яка дозволяє докладно дослідити динаміку економічних змін у кожному структурному елементі економіки – галузі, підгалузі, адміністративно-територіальні одиниці. Саме структурна концепція зумовила монетарний характер реформування і, звідси, – вибір відповідних методів державного управління: контроль за обігом грошової маси, стримування доходів населення, зменшення дефіциту зовнішньої торгівлі, скорочення видаткової частини бюджету.

Вдалим прикладом застосування монетарних методів за подібних з Україною політичних умов державотворення є приклад Іспанії. Ці методи державного управління були використані як складова частина пакту Монклоа щодо структурної перебудови господарства та регулювання внутрішнього ринку. Структурні перетворення відбувалися спочатку у фінансовій сфері, у системі оподаткування, в енергетиці, сільському господарстві з активним залученням іноземного капіталу.

Застосування монетарних методів не завжди надає позитивні результати. Так, у 1969 – 1970 рр. інфляція у США була скорочена з 6 до 5% шляхом уповільнення темпів зростання грошової маси з 8 до 3%, але це призвело до спаду виробництва на 5,8%. У 1979 – 1980 рр. монетаристські заходи призвели до спаду виробництва на 8,3% [48, с.90]. Світовий досвід доводить, що реформування, засноване на переважному використанні монетаристських методів, не спроможне вирішувати завдання розбудови в цілому. Специфіка розвитку України зумовлює переважну орієнтацію у розбудові на власне товаровиробництво.

Застосування такого економічного методу як створення спеціальних (вільних) економічних зон сприяє розвитку вітчизняного товаровиробництва, пожеввленню господарських зв'язків. Функціональне призначення вільних економічних зон складається із забезпечення найбільш раціонального режиму господарювання, а також створення умов максимального використання переваг ринкового господарства, особливо залучення іноземних інвестицій та організації з їх допомогою конкурентоспроможних експортоорієнтованих виробництв.

Саме таку мету ставили перед собою ідеологи створення вільних економічних зон у Китаї. Політика багатоступеневої відкритості втілювалася у чотири форми відкритих територій: спеціальні економічні зони, відкриті приморські міста, зони техніко-економічного розвитку і безмитні зони. У 1980 році на таких засадах були сформовані чотири особливих економічних райони: у Шеньджені, Чжухає, Шаньтоу, провінції Гуандун та Сямень у провінції Фуцзянь. Ці райони розташовані у надзвичайно вдалих з економічної та політичної точки зору для їх розвитку місцях: поряд з морським портом Макао, що знаходився під юрисдикцією Португалії та мав проблеми з робочою силою, поряд з новою індустріальною країною – Гонконгом (у Китаї його називають Сянганом). Для залучення коштів іноземних інвесторів були встановлені суттєві пільги по оподаткуванню, стягненню мита, використанню землі, найму робочої сили, здійсненню валютних операцій.

Першою ластівкою процесів створення вільних економічних зон в Україні була експериментальна вільна економічна зона “Сиваш” в Криму (згідно Закону України “Про деякі питання валютного регулювання та оподаткування суб’єктів експериментальної економічної зони “Сиваш” від 23.02.1996 р.). Крім неї щойно створені або перебувають у стані становлення економічні зони у Донецькій, Закарпатській областях, “Яворів” та “Курорт-поліс – Трускавець” у Львівській області, “Славутич” у Київській, Луганській областях.

За підрахунками фахівців, норма прибутку у вільній економічній зоні в Україні в середньому становить 30-35%, а в азіатських країнах – понад 40%, строки окупності капіталовкладень скоро-

чуються в 2 – 3 рази [49]. Серед груп пільг застосовуються такі: зниження ставок оподаткування прибутку підприємств, прискорена амортизація основних фондів, звільнення фонду оплати праці від різних нарахувань, зниження тарифів та спрощення торговельних операцій у зовнішньоекономічній діяльності. Наприклад, Указом Президента України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Луганської області” передбачено створити сприятливі умови для розвитку таких міст, як Брянка, Первомайськ, Стаханов. Протягом тридцяти років тут діятиме спеціальна зона з пільговими умовами оподаткування. Зокрема, протягом п’яти років ці міста не сплачуватимуть податок на додану вартість і мито на ввезення устаткування та обладнання. На три роки території звільняються від справляння податку на прибуток (за умови, що підприємство, яке організується, має інвестицію не менше мільйона доларів США), а наступні четвертий, п’ятий і шостий роки підприємства сплачуватимуть податок з прибутку в розмірі 50%. Крім того, підприємства, які мають відповідну інвестицію, звільнені від відрахування коштів до Інноваційного фонду і Фонду зайнятості. На них поширюватиметься пільговий режим кредитування [50, с.3].

Неекономічні закони суспільного виробництва можливо умовно розділити на три групи: *пов’язані з технікою*; *з людьми як елементами виробничих сил*; *з соціальними відносинами* (політичними, національними, сімейними). Відповідно цим законам виділяють методи *управління технікою, людьми, соціальні методи державного управління*. Серед соціальних особливе місце займають методи державної діяльності: політичного будівництва; впливу на сімейну політику; методи, що використовуються національною політикою.

За характером впливу на об’єкт управління виділяють методи *прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу*. До методів прямого впливу при здійсненні державного управління економікою можливо віднести *правові*. Визначення адміністративних методів як методів прямого впливу ґрунтується на таких міркуваннях.

Держава впливає на економічні процеси через право. В свою чергу, зміст права визначається економічними умовами певного

суспільного устрою. З іншого боку, право шляхом зворотного зв’язку, з урахуванням економічних законів впливає на економіку, виступає як регулятор суспільних відносин. Правове регулювання економіки держава здійснює у двох формах: *правотворчої та правозастосовної*.

*Правотворча* форма передбачає діяльність держави, яка спрямована на вироблення, видання, вдосконалення нормативних актів. Результат правотворчої діяльності – законні та підзаконні акти. Основним законом України, як і будь-якої демократичної держави, є Конституція. *Правозастосовна* діяльність держави складається із застосування норм права. Вона здійснюється шляхом організації виконання законних та підзаконних актів, охорони від правопорушень. Реалізацію норм права провадять органи виконавчої влади, посадові особи. Вирішення питань порушення норм права здійснюють органи судової влади – Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди.

В процесі управління економікою виникають різні суспільні відносини, що потребують врегулювання за допомогою правозастосовної діяльності норм відповідних галузей права: адміністративного, фінансового, трудового, цивільного та інших. Відповідно до потреб незалежної демократичної держави право виконує активну регулюючу функцію. Кожна галузь права у різній мірі регулює суспільні відносини у економічній сфері, що пояснюється різним предметом регулювання. При здійсненні державного управління економікою широкий вплив здійснюють норми адміністративного права, які регулюють багатоманітні відносини, що виникають в процесі державного управління різними сферами суспільних відносин, у тому числі – економічними. Зміст норм розкриває адміністративно-правовий аспект управління економікою. Через них проявляється активно-організуюча, регулююча роль адміністративного права як одного із засобів реалізації економічних функцій держави. Звідси – можливо визначити передчасність існуючої думки про практичну недоцільність використання адміністративних методів із розвитком ринкових відносин [11, с.432].

У системі адміністративно-правових норм можливо виділити норми, які закріплюють принципи державної служби в органах

державного управління, порядок її проходження, правовий статус (права та обов'язки) державних службовців. Так, державна служба в Україні регулюється Конституцією України, Законом України "Про державну службу" від 16.12.1993 року, указами Президента України, урядовими актами. 2 квітня 1994 року Організаційно сформоване Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення державної політики у сфері державної служби та функціональне управління нею. Указом Президента України "Про зміни в системі органів виконавчої влади" ця структура переіменована в Головне управління державної служби України. Відповідно до концепції адміністративної реформи в Україні воно має посісти провідне місце в організації кадрового забезпечення державних органів, у розробці та координації заходів щодо підвищення ефективності державної служби. Кадровому забезпеченню державної служби сприяє низка навчальних закладів: Академія державного управління при Президентові України, 9 вищих навчальних закладів університетського рівня в Києві, Дніпропетровську, Дніпродзержинську, Донецьку, Луганську, Івано-Франківську, Тернополі, Одесі, Харкові, 27 регіональних центрів, 46 галузевих закладів післядипломної освіти.

Крім зазначеного вище, потрібно виділити групу норм адміністративного права, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері економіки.

Є норми адміністративного права, що встановлюють організаційний порядок вирішення конкретних справ в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління. Це – процесуальні норми адміністративного права, які регулюють юрисдикційну та іншу діяльність органів державного управління, прийняття та виконання управлінських рішень.

До методів опосередкованого впливу відносять економічні та соціально-психологічні методи. При цьому слід зауважити, що поняття "економічні методи" та "методи, виділені згідно вимогам економічних законів" тотожні.

Залежно від концепції державного втручання у розвиток економіки органи державного управління віддають перевагу прямим або опосередкованим методам та відповідним механізмам реалі-

зації. Наприклад, в ст.15 Закону України "Про підприємництво" [52] законодавчо закріплена вільна конкуренція між підприємцями, захист споживачів з боку держави від проявів недобросовісної конкуренції та монополізму.

Органи державного управління економікою будують відносини з підприємцями, використовуючи наступні методи непрямого впливу:

1) Податкове та фінансово-кредитне регулювання (встановлення ставок податків та відсотків по державним кредитам, податкових пільг, валютного курсу); цін та правил ціноутворення; цільових дотацій; розміру економічних санкцій. Щодо податкового регулювання, то механізм його застосування наступний. Коли виробництво виходить за межі платоспроможного попиту, в кінці фази піднесення, держава підвищує податкові ставки з метою гальмування зростання виробництва, впорядкування процесу відновлення рівноваги між попитом і пропозицією на товарних ринках. Так, у 80-і роки при президентові Р.Рейгані податок на прибуток корпорацій у два етапи було знижено з 52% до 34%, а прибутковий податок з громадян – з 28,5% до 24,5%, що сприяло сталому економічному зростанню США [53, с.69-78]. В Україні високі ставки податків були підпорядковані фіскальним інтересам і не мали достатніх підстав. Поряд із загальним регулюванням ставок податків держава використовує їх диференціацію – порівняно низькі податки стимулюють виробництво, а підвищені податки на підприємствах, що виробляють застарілу продукцію, обмежують її зростання. Що стосується регулювання процентних ставок по кредитах комерційних банків, механізм державного регулювання наступний. У період спаду і депресії зниження ставок веде до збільшення підприємницького доходу і стимулює зростання виробництва. Ставки комерційних банків встановлює не уряд, а Центральний резервний банк. Причому ставка проценту залежить від співвідношення попиту і пропозиції на ринку кредитних ресурсів.

2) Система державних резервів, ліцензування, лізинг, соціальні, екологічні та інші норми та нормативи.

3) Державне замовлення, як складова сукупного попиту. За певних умов, воно стимулює зростання зайнятості і збільшення

попиту з боку суб'єктів господарської діяльності. Прямі державні інвестиції у сферу виробництва доцільні у випадках, коли створюються особливо великі об'єкти із значними капіталовкладеннями та тривалим строком окупності, які важливі для розвитку економіки країни. Так, Закон України "Про державне оборонне замовлення" [54], визначає загальні правові та економічні засади формування, розміщення, фінансування і виконання державного оборонного замовлення, регулює відносини у цій сфері.

4) Цільові науково-технічні, економічні, соціальні державні та регіональні програми.

Втручання державних органів у господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності заборонено, окрім здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. Так, згідно Указу Президента України від 23 липня 1998 р. №817/98 "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності" [55], встановлено, що з метою зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність та відповідно пункту 4 розділу XV (Перехідні положення) Конституції України органи виконавчої влади (тільки органи державної податкової служби, митні органи, органи державного казначейства, державної контрольно-ревізійної служби). здійснюють перевірку, відповідно компетенції, підприємницької діяльності.

Державні органи та посадові особи можуть надати суб'єктам господарювання та підприємцям вказівки відповідно компетенції, встановленої законодавством. Якщо державний орган чи посадова особа видала акт, що не відповідає компетенції або чинному законодавству, підприємець має право звернутися до суду з оскарженням відповідних рішень. Як правило, такі дії розглядаються загальними судами. Але це – в теорії. На практиці доволі рідким явищем є оскарження дій посадових осіб або органів державного управління.

При використанні методів управління необхідно враховувати те, що елементи адміністрування присутні у будь-якому економічному методі тому, що процес виконання здійснюється та контролюється відповідною державною службою. Наприклад, грошовий обіг зміниться не раніше, ніж буде прийнято адміністративне рішення щодо підвищення ставки по кредитах центрального бан-

ку, припустимо, з 50% до 60%. З іншого боку, у кожному адміністративному методі присутні елементи регулювання економічними методами тому, що методи адміністрування спрямовані на учасників господарських або фінансово-кредитних відносин. Так, використовуючи прямий контроль над цінами (Постанова Кабінету Міністрів України "Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень" №135 від 22.02.95 р.) держава, тим самим, примушує суб'єктів господарювання та підприємців шукати нові джерела фінансування, інвестування, змінювати виробничі програми на підприємстві. Пристосовуватися також потрібно споживачам: структура попиту змінюється відповідно від співвідношення між обсягом та сумою заощаджень.

Наступним економічним методом є конкуренція як внутрішній стимул розвитку економіки. Метою державного управління при цьому є регулювання конкуренції, пом'якшення найбільш гострих протиріч на ринку.

Розрізняють цінову та нецінову конкуренцію. Остання складається з боротьби за покупця шляхом вдосконалення упаковки, якості, встановлення системи знижок. Ціни формуються як: 1) стабільні, що фіксуються державою; 2) договірні, які регулюються державою; 3) вільні, що враховуються державою, але не залежать від неї; 4) ціни "тіньової економіки", що не входять до системи державного обліку та статистики. Співвідношення видів цін динамічно змінюється: із зменшенням втручання держави поступово збільшується питома вага цін другого і третього видів.

Монополізація виробництва та розподілу товарів, жорстка централізація ресурсів сировини визначають відтворення тіньових структур. Причому якщо за часів колишнього Радянського Союзу тіньові структури заповнювали прогалини у сфері господарювання, що залишала держава, то сучасні масштаби такі, що вона істотно впливає на ринок.

Серед економічних методів державного управління навряд можливо виділити некорисні або абсолютно неефективні методи. Потрібні усі, проблема постає у тому, щоб зробити вибір тих методів, які були б найбільш доцільні у конкретному випадку, при



конкретному стані соціально-економічного розвитку держави, у конкретному правовому полі. Щодо останнього, то віддати пріоритет правовим або економічним методам складно. Втрати у господарському розвитку, проблеми здійснення реформування починаються тоді, коли порушений баланс між адміністративними та економічними методами. Розмежування економічних та адміністративних методів, перевага одного з них щодо другого знижує ефективність державного управління, а, іноді, зводить на нівець впровадження заходів реформування. Прикладом цього можуть бути процеси ринкових перетворень в Україні, коли надано перевагу суто адміністративним методам, а економічні зайняли вторинні позиції.

До спеціальних (локальних) методів державного управління можливо віднести способи реалізації функцій управління. Звідси – можливо виділяти методи управління на рівнях: держава, регіон, місто, господарська одиниця. Можливо також виділяти методи управління по галузях економіки: методи управління виробництвом, сільським господарством, транспортом, будівництвом та інше.

Якщо засадою класифікації спеціальних методів виступає суб'єктний склад, то виділяють: методи державного управління, методи управління громадських організацій, методи управління партійних організацій. Так, прикладом застосування методів управління громадських організацій може бути Українська асоціація місцевих та регіональних влад, яка об'єднує 740 рад різних рівнів – обласних, районних, міських, сільських і селищних. Асоціація використовує такі методи управління як представницькі, пропагандистські. Представницькі методи реалізуються шляхом представництва інтересів рад в центральних органах влади. Пропагандистський метод реалізується через пропаганду позитивного досвіду роботи, через сприяння співпраці між громадянами, регіонами, неурядовими організаціями. Слід зазначити, що взаємодія органів державного управління із громадськими організаціями знаходиться на стадії формування. Так, у 1998 році у всіх обласних державних адміністраціях були створені управління з питань внутрішньої політики. Згідно розпорядженню Президента України "Про поліпшення діяльності місцевих органів ви-

конавчої влади з реалізації внутрішньої політики" від 16 вересня 1998 року передбачається, що на відповідні структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій покладаються завдання аналізу і прогнозування суспільно-політичних процесів у регіонах, сприяння органам виконавчої влади у розвитку їх зв'язків з політичними партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації, інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації внутрішньої політики держави. Крім того, в управліннях облдержадміністрацій з питань внутрішньої політики сформовані відділи зв'язків з партіями та громадськими організаціями.

Крім громадських організацій органи державного управління взаємодіють з партіями. Зараз більшість партій не виходить за межі політичної кон'юнктури, іноді важко розрізнити чим програма однієї партії відрізняється від іншої; партії, в основному, використовують стратегію і тактику, необхідну для отримання влади, не дотримуючи програмних настанов. Тому взаємодія органів державного управління з партіями є складним і неоднозначним питанням. Проблема складається ще з того, який характер має взаємодія партій та громадських організацій. Адже світовий досвід наводить, що громадські організації виконують три суспільно важливі функції [56]: як інструмент узагальнення соціальних проблем, сприяють підвищенню рівня громадянської культури, формують систему, яка дає змогу суспільству здійснювати контроль за економічним курсом держави, тобто громадські організації займають певне місце у діючій системі стримувань та противаг.

Отже, при класифікації спеціальних методів державного управління за ознакою способів реалізації функцій управління **методів буде стільки, скільки функцій.**

Класифікацію методів можливо проводити за такими ознаками: суб'єктним складом, за рівнями господарювання, з позицій впливу суб'єкту на об'єкт управління, з позицій організації державного управління, за процедурною засадою (розробка та прийняття рішень).

Управлінська діяльність виконується працівниками різних категорій: представники адміністративної влади, фахівці, допоміж-

ний (обслуговуючий) персонал [57, с.177; 46, с.480]. У цьому зв'язку (за суб'єктивним складом) можливо виділяти методи управління представників адміністративної влади, фахівців.

Якщо засадою класифікації виступають рівні господарювання, то можливо виділити методи управління цехом, підприємством, господарством, галуззю, економічним районом.

З позицій впливу суб'єкту на об'єкт управління можливо виділити такі загальні методи: підготовки та прийняття рішень, планування, організації та контролю їх виконання, мотивацію управлінської діяльності. Специфічні методи суб'єкту управління дозволяють здійснити управлінський вплив на об'єкт управління, причому від характеру впливу залежить сукупність методів управління. До специфічних методів впливу суб'єкту на об'єкт управління можливо віднести: правові, організаційні, розпорядчі, психологічні, методи стимулювання. Їх застосування залежить від певної сфери державного управління. Наприклад, якщо здійснюється державне управління кадровою підсистемою, пріоритет віддається психологічним методам та методам стимулювання, хоча використовуються і організаційні, розпорядчі, правові. Якщо держава управляє підсистемою, виділеною за галузевою або територіальною ознакою, то правові, організаційні та розпорядчі методи дозволять краще вирішити поставлені завдання.

З позицій впливу суб'єкту на об'єкт управління можливо виділити такі методи:

- впливу на матеріальний інтерес виробників. Їх також іноді називають економічними методами. Але, у цьому випадку, маються на увазі економічні методи, що впливають на матеріальний інтерес, а не витікають із дії об'єктивних законів. Методи, що впливають на матеріальний інтерес можуть суперечити економічному закону (наприклад, субсидії непрацевдатним). А метод, що спирається на економічний закон, може суперечити матеріальному інтересу (наприклад, високі ставки податків). Щоб можливо було розрізнити, методи впливу на матеріальний інтерес називають методами матеріальної мотивації;

- методи моральної мотивації (соціально-психологічні методи спираються на закони філософії, соціології, психології);

- методи примусу. За їх допомогою здійснюється вплив, який спирається на реальний примус або на потенційну можливість його застосування.

З точки зору організації державного управління можливо виділити: одноосібний метод, колегіальний, колективний, комбінований.

Невід'ємною частиною державного управління є процес розробки та прийняття рішень. Тому виділяють регламентарний метод, за допомогою якого розробляються процедури прийняття управлінських рішень [47, с.42]. Регламентарний метод являє собою засіб описання порядку виконання управлінських рішень, розподілу управлінських завдань між виконавцями. Регламент визначає послідовність виконання управлінських завдань та умов їх рішення. Під ним розуміють встановлення сукупності правил, які визначають структуру, функції та порядок діяльності суб'єктів управління.

Регламент може включати такі складові:

- організаційну структуру управління;
- розподіл прав та обов'язків між співробітниками та керівниками, перелік повноважень органів управління;
- порядок вирішення службових та інших питань діяльності установи;
- порядок вирішення суперечностей між співробітниками, між органами управління;
- конкретні процедури прийняття рішень з окремих виробничих, фінансових, соціальних та інших питань;
- відповідальність керівників на усіх рівнях управління;
- заходи щодо матеріального, морального, адміністративно-правового захисту прав і повноважень органів управління, підрозділів, служб та окремих співробітників;
- порядок внесення змін і доповнень до регламенту управління закладом.

Рішення, що вироблені в процесі застосування регламентарного методу, можуть бути таких *форм*: зобов'язуючої (що предписує виробити певні дії); забороняючої (що містить у собі заборону зробити певні дії); уповноважуючої (що містять можливість діяти у межах норми на свій розсуд); рекомендууючої (що містять

пораду про можливі засоби дії); встановлюючої (які встановлюють правила поведінки, але без їх обов'язковості або заперечення). Крім того, виділяють форми разового розпорядження, наказу.

## Література до розділу:

1. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник.-М.: Издательство БЕК, 1997.-288с., с. XIX.
2. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М.: Изд-во Московского университета, 1986.
3. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права.-М.: МГУ, 1967.
4. Опришко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право. - К.: Политгиздат Украины, 1983.
5. Советское административное право. -М.: Юридическая литература, 1973.
6. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе.-М.: Наука, 1978.
7. Атаманчук В.Г. Сущность советского государственного управления. -М.: Юридическая литература, 1980.
8. Коваль Л.В. Административное право: Курс лекций: Для студентов юридических вузов та факультетів.-К.: Вентури, 1996.
9. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины. Конспект лекций. - Харків. Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996.
10. Сиренко В.Ф. и др. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. -К., 1993.
11. Государственное управление: теория и практика. За заг. ред. д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б.-К.: Юрінком Інтер, 1998.
12. Цветков В.В. Государственное управление: основные факторы эффективности (политико-правовой аспект). -Х.: Видавництво "Право", 1996.
13. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом.-М.: Политгиздат, 1977.
14. Попов Г.Х. Проблемы теории управления.-М.: Экономика, 1974.
15. Конституция Украины// Голос Украины. -1996. -13 липня.
16. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. -М.: Издательская группа "ФОРУМ"- "ИНФРА-М", 1998.
17. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. -М.: Юристъ, 1996.
18. Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления/Формы государственного управления. -М., 1983.
19. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981.
20. Советский Энциклопедический Словарь. - М. "Советская Энциклопедия", 1983.
21. Петров Г.И. Основы советского социального управления.
22. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом.
23. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М., 1972.

24. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. - Пермь, 1978.
25. Аппарат управления социалистического государства. Ч. 2. -М., 1977.
26. Философский энциклопедический словарь.
27. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.-М.: Юридическая литература, 1997.
28. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти//Государство и право. -1997. -№3.
29. Програма "Україна - 2010"//Урядовий кур'єр. -1999. -№8.
30. Гуревичев М.М. Государственное регулирование в условиях рыночной экономики (Исследование эволюции). -Х.: Основа, 1993.
31. Чичерин Б.Н. Политические и социальные идеалы//Власть и право. Л., 1990, с. 59 - из кн. К.В. Арановский. Государственное право зарубежных стран. -М.: Издательская группа "ФОРУМ" - "ИНФРА-М", 1998.
32. Загальні положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Затверджене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996.
33. Про розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та Міністром Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1134 від 9 жовтня 1997 року.
34. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України № 159/97 від 19 лютого 1997 року.
35. Тимчасове положення про Фонд державного майна України: Постанова Верховної Ради України//Відомості Верховної Ради України.1992 №39. ст. 581; із змінами, внесеними згідно з Постановою ВР № 279/97-ВР від 21.05.97.
36. Типове положення про управління економіки районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації: Постанова Верховної Ради України N 617 від 8 червня 1996 р.
37. Про Державне казначейство України: Указ Президента України N 335/95 від 27 квітня 1995 року.
38. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України та кількісного складу його колегії: Постанова Верховної Ради України № 129 від 18 лютого 1993 року.
39. Про Положення про Міністерство промислової політики України: Указ Президента України № 1321/97 від 1 грудня 1997 року.
40. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України № 1089/97 від 2 жовтня 1997 року.
41. Ожегов С.И. Словарь русского языка. -М.: Изд-во "Русский язык", 1981.
42. Каменицер С.Е. Организация и планирование социалистического промышленного производства. -М.: Госполитгиздат, 1950.
43. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. ч.1.-М.: Изд-во МГУ, 1969.

## **Розділ 2. ВПЛИВ ЕКОНОМІКИ НА УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ**

44. Петров А.С. Экономические основы управления производством.-М.: Изд-во "Мысль", 1966.
45. Методы управления социалистическим производством. Под ред. Г.Х. Попова.-М.:Изд-во "Экономика", 1971.
46. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. -Х.: Ун-т внутр. справ, 1998.
47. Симовьян С.В. Экономический успех: пути его достижения.-Харьков: ИМП "Рубикон", 1996.
48. Павловський М.А. Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст. -К.: Техніка, 1999.
49. Долженко Г. Чи вивезе країну ВЕЗ.//Урядовий кур'єр.-1999.-31 березня.
50. Краснодемська З. Укази, спрямовані на кращу перспективу//Урядовий кур'єр.-1998.-5січня.-№1.
51. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.-1999.-16 березня.
52. Про підприємництво: Закон України // Діло.-1998.-№8 (604).
53. Волинський Г. Державне регулювання ринкової економіки//Економіка України.-1996.-№11.
54. Про державне оборонне замовлення: Закон України//Урядовий кур'єр.-1999.-8 квітня.
55. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України // Діло.-1998.- 10-17 серпня.-№ 30(626).
56. В. Полохало. Що об'єднує Україну? Держава і громадянське суспільство: перспективи взаємодії//Урядовий кур'єр.6 січня 1999 року.№2-3.
57. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник /Під загальною редакцією І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва.-Київ: Українська академія внутрішніх справ,1995.

У загальному вигляді економіку уявляють як історично визначену сукупність суспільно-виробничих відносин, що характеризують економічний лад суспільства, його базис, притаманний певній суспільно-економічній формації [1, с.236]. Під суспільно-економічною формацією розуміють певний етап історичного розвитку суспільства, що характеризується відповідним способом виробництва та зумовленою цим способом ідеологічною надбудою [1, с. 715]. Однак, при визначенні поняття "економіка" недоцільно згадувати соціально-економічну формацію, оскільки не завжди можливо визначити її зміст. Так, навряд можливо визначити Швецію як соціалістичну державу, хоча капіталістичною її теж неможливо назвати. Тому при характеристиці устрою цієї країни не називають певний вид соціально-економічної формації, а використовують поняття "функціональний соціалізм" [2, с.7].

У радянській юридичній та економічній літературі стосовно економіки частіше вживався термін "народне господарство" [3, с.11-19; 4, с.20]. В юридичній літературі економіка СРСР визначалась як "єдиний комплекс, що охоплює всі ланки суспільного виробництва, розподілу та обміну. Причому, це саме комплекс, який охоплює різноманітні сторони відносин соціалістичної держави на підвалинах соціалістичної власності на засоби виробництва і планових засадах" [5, с.12].

За умов різних форм власності термін "народне господарство" потребує уточнення. Його можливо вживати тільки на загальних засадах – як той ідеал, який треба досягти.

Подальші дослідження понятійного апарату показують існування інших думок щодо визначення змісту економіки. Її визначають як національне господарство, систему життєзабезпечення країни, котра вирішує завдання виробництва, розподілу, обміну

та споживання різноманітних благ та послуг, необхідних для задоволення потреб людини і держави [6, с.182]. Якщо аналізувати це визначення з позицій суб'єктно-об'єктного складу, то суб'єктом є і національне господарство і система життєзабезпечення, а об'єктом – виробництво, розподіл, обмін, споживання благ та послуг. З нашої точки зору, у цьому визначенні не враховано те, що економіку можливо розглядати у динаміці – розуміти її як певний вид суспільних відносин. Національне господарство охоплює як об'єкти – окремі суб'єкти господарювання, так і відносини між ними. Частково така позиція відображена у визначенні складових об'єкту управління: розподіл, обмін, споживання. Але сфери розподілу, обміну, споживання – це певні види відносин.

Далі наводиться висновок, що економіку треба розглядати як економічну систему – цілісну сукупність тривалих взаємозв'язаних господарських відносин. З нашої точки зору, такий дуалістичний підхід до визначення, по суті, однієї й тієї ж дефініції – економіки – уявляється не зовсім доцільним. Автори, використовуючи системний підхід до дослідження економіки, не навели підсистеми економічної системи, а обмежилися основними рисами економічної системи.

Найбільш повно економіку можливо визначити як єдиний комплекс господарських відносин, що охоплює усі ланки виробництва, торгівлі та обміну у суспільстві. До цього єдиного комплексу можуть входити комерційні і некомерційні відносини [7, с.40-48].

Автори (Петрова К.Я. та інші) виділяють чотири основні типи економічних систем: *традиційну, командно-адміністративну, ринкову, змішану економіку*. У традиційній економічній системі головну роль в соціально-економічному житті країни відіграють традиції, релігія, культура. В командно-адміністративній – центральні планові органи. У ринковій економіці – приватна власність. Змішана економіка характеризується різноманітністю форм власності.

Такий погляд має надто умовний характер. Адже будь-яка з перелічених систем заснована на виробництві, на його певних результатах і необхідних витратах, тобто на ринку. І автори самі

приходять до такого висновку, наводячи визначення ринку як форми суспільного вибору, за допомогою якої відбувається співвимір витрат і результатів виробництва. З іншого боку, у цьому визначенні автори зупиняються на уявленні ринку як форми. Але за допомогою форми навряд можливо робити вимір будь-чого.

Але усі ці висновки і положення вказують на головне - ринок існує як основа економіки.

З нашої точки зору, можливо виділити певні моделі економіки за критерієм характеру економічних відносин. Останнє визначається ступенем використання певних методів державного управління економікою. Так, у країнах натурального господарства відносини мають характер простого, натурального обміну: усе те, що виробляється – споживається. Характер цих відносин зумовлений недостатнім використанням методів державного управління. У країнах, які використовують модель планової економіки, характер відносин визначається переважним використанням адміністративного примусу державними органами, які мають владні повноваження. У країнах ринкової економіки органами, що мають державно-владні повноваження, переважно використовуються економічні методи державного управління. В країнах зі змішаною економікою використовуються як адміністративні, так і економічні методи.

Таким чином, ринкові економічні відносини складають основу будь-якої моделі економіки. Звідси – доцільно розглядати єдине поняття “ринкова економіка”.

Ринкову економіку характеризують як змішану, де сполучуються ринкові та регулюючі начала, плюралізм форм власності та цілей виробництва [8, с.3]. Існує думка про те, що ринкова економіка – система, де ринок є повнокровним економічним ядром, а його основу складає конкуренція [9, с.56]. Сучасну ринкову економіку визначають як соціальне ринкове господарство [10, с.108]. К.Р.Макконнел і С.Л.Брю називають її конкурентною ціновою ринковою системою.

М.М.Гуревічев у дисертаційному дослідженні “Державне регулювання в умовах ринкової економіки (дослідження еволюції)” зробив крок вперед – визначив ринкову економіку з позицій економічної теорії та теорії соціально-економічних систем. З позицій

економічної теорії, сучасна ринкова економіка – закономірний результат генези ринкових відносин. Це – відкрита система, стимулююча, панівна, має властивість саморозвитку. Вона являє собою певний етап економічного прогресу. Органічно ув'язуючи мікро- та макроекономіку, розвивається на цих двох рівнях та створює умови руху до інформаційної економіки – наступного ступеню економічного прогресу.

З цього визначення можливо виділити наступне:

Ринкова економіка є системою, яка має два рівні – макро – та мікроекономічний. Система розвивається. Ринкова економіка є певним ступенем економічного прогресу. Вона має властивості: відкритість, стимульованість, панівність, саморозвиток.

Таке бачення не враховує джерела саморозвитку. М.М.Гуревичев спробує його знайти, коли досліджує ринкову економіку з позицій теорії соціально-економічних систем. Ринкова економіка розглядається ним як діалектична єдність економічної, соціальної, інформаційної підсистем. Економічна підсистема являє собою єдність та протиріччя мікро- та макроекономіки, плюралізм форм власності, конкуренцію, як стимулюючу (та дестимулюючу) роль усіх форм власності, суспільної праці та економічних інтересів, як спільне та особливе процесів суспільного та приватного виробництва. Соціальна підсистема складається з елементів – населення – власники. Це – рівноправні суб'єкти ринкових відносин, у соціальній рівності (та нерівності) реалізується економічна демократія. Інформаційна підсистема складається з потоків даних про макроекономічні відносини, про мікроекономіку, про ринкові відносини як їх діалектичну єдність.

З такою позицією можливо погодитись. Але діяльність економічної, соціальної, інформаційної підсистем, окремо, і ринкової економіки, в цілому, спрямовує держава у особі органів державної влади, використовуючи методи прямого та непрямого впливу. Держава не знаходиться осторонь тих процесів, що відбуваються у саморегулюючій ринковій економіці. Вона органічно входить до складу ринкової економіки у вигляді політичної підсистеми (якщо використовувати теорію соціально-економічних систем) або підсистеми державного регулювання.

Відсутність врахування цієї позиції призводить до протиріч визначення ринкової економіки: це і соціально-економічна і інформативна система (хоча раніше називалась інформаційна підсистема). Функціональна роль ринкової економіки, за визначенням М.М.Гуревичева, складається у органічному сполученні підсистем макроекономічних та власне ринкових відносин. Раніше він називав макро- та мікроекономіку складовими економічної підсистеми. Можливо, автор під макроекономічними відносинами мав на увазі державне регулювання. У той же час, він робить важливий висновок про те, що ринковий механізм забезпечує узгодженість інтересів суб'єктів ринку при сприянні державного регулювання. Тим самим визнається, що держава виконує функції корегування щодо саморегулюємої ринкової економіки.

Саморегулюєма ринкова економіка, з позицій економічної теорії, розвивається за певними законами.

По-перше, за *законом попиту*. Попит – це платоспроможна потреба. На попит впливає низка чинників: дохід споживачів, їх переваги, кількість на ринку, ціни на товари. Закон попиту формулюється таким чином: чим вище ціна товару, тим нижче попит на нього з боку покупців.

По-друге, за *законом пропозиції*. Пропозиція – це сума товарів, які продавці готові реалізувати. На пропозицію впливають такі чинники: кількість продавців на ринку, технологічні особливості товарів, ціни на товари, наявність альтернативних товарів. Закон пропозиції формулюється так: чим вище ціна, тим вище пропозиція продавців товарів.

По-третє, за *законом ціни рівноваги*. У місці перехрещення кривих попиту та пропозиції знаходиться ціна рівноваги. Саме щодо визначення економічного змісту цієї ціни, а також чинників, які на неї впливають, існують різні погляди вчених. Так, А.Маршалл не спромігся глибоко з'ясувати зміст ціни, а обмежився описом ринкових сил, що на неї впливають. К.Маркс зробив спробу розкрити природу ціни рівноваги з позицій трудової теорії вартості. Він відмітив, що попит та пропозиція регулюють лише тимчасові коливання ринкових цін. За його словами “в тот самый момент, когда эти противоположные силы становятся равными, они взаимно парализуют друг друга и перестают действо-

вать в том или ином направлении. В тот момент, когда между предложением и спросом устанавливается равновесие и потому они перестают действовать, рыночная цена товара совпадает с его действительной стоимостью, с нормальной ценой, вокруг которой колеблются его рыночные цены” [11, с.120]. Таким чином, ціна рівноваги відповідає найбільш ефективному стану попиту та пропозиції на ринку.

Французький економіст М.Алле відзначав, що ситуація рівноваги у ринковій економіці є ситуацією максимальної ефективності і навпаки.

Ціна рівноваги відображає найбільший соціальний ефект. Адже за таку ціну споживач має максимальну (за його доходом) кількість товарів. Причому товар доцільно розуміти у широкому смислі – як спосіб задоволення потреб. Таким чином, на ринку немає дефіциту або надлишку товарів. Тобто має місце оптимальний стан ринку.

На формування оптимального стану ринку впливає конкуренція на наявність монополій. Конкуренцію визначають рушійною силою ринку. Конкуренція – суперництво між учасниками ринкового господарства за кращі умови виробництва, купівлі та продажу товарів [12, с.478]. Конкуренція вважається досконалою, якщо діє багато суб’єктів господарювання різних форм власності на ринку. Якщо існує суперництво між монополіями – це недосконала конкуренція. Виділяють ще регульовану конкуренцію як той стан ринкових відносин, що регулюється державою.

При дослідженні проблем формування ринкової економіки в Україні вчені, як правило, прагнуть вирішити питання: за допомогою яких засобів держава сприятиме розвитку вільного ринку, які використовує важелі державного регулювання, щоб було можливо перейти від монополії держави до формування ринку суб’єктів різних форм власності. Тим самим ідеалізується ринок як та форма організації суспільного виробництва, що дозволяє автоматично вирішити усі проблеми суспільного розвитку. Підґрунтям такої думки постає та ж сама ціна рівноваги, на встановлення якої впливають конкуренція і монополія. Ціна рівноваги постає тим ідеалом економічного розвитку, який необхідно дося-

гти. Як і народне господарство, що, свого часу (за умов командно-адміністративної економіки) ототожнювалося з економікою.

Ринкова економіка діє на засадах наступних принципів:

- розвиток приватної власності поряд з колективною та державною, при цьому суб’єкти різних форм власності мають рівні права та обов’язки;

- основний напрямок діяльності суб’єктів ринкових відносин усіх форм власності – завоювати якомога більшу частину ринку;

- діяльність суб’єктів ринкових відносин у економічній сфері спрямована на отримання прибутку.

Але останнє зумовлює такий негативний бік ринкової економіки як орієнтація суб’єктів лише на матеріальний інтерес, що, у свою чергу, призводить до поглиблення соціально-економічних протиріч (різке розшарування населення за рівнем доходів, підвищення рівня безробіття), наявності нераціональної структури виробництва. В 1993 р. в Україні середній дохід 10% найбільш заможних громадян перевищував дохід 10% громадян з самим низьким рівнем доходів в 6,7 раз. В 1994 р. цей розрив склав 9 раз. Наприкінці 1995 р. - в 12 раз, а в 1996 р. - в 13 раз. У грудні 1996 р. 10% громадян з самими високими доходами одержували 1/3 від загальної суми усіх грошових доходів населення.

Чисельність незайнятих громадян, які зареєстровані у Державній службі зайнятості на 1 вересня 1998 року, становила 875,1 тис. осіб, що на 265,0 тис. осіб або у 1,4 рази більше, ніж на цю дату у минулому році. Кількість громадян, яким надано статус безробітного, порівняно з початком року, зросла майже на третину і становила на початок вересня 838,8 тис. осіб або 95,8% усіх зареєстрованих (проти 92,5% на відповідну дату минулого року). Разом з тим, масштаби офіційно зареєстрованого безробіття не відповідають дійсному стану економіки, темпам спаду виробництва. Значним є приховане безробіття.

Протягом 1992-1998 років в Україні високими темпами зростала частка енергомістких галузей, яка виробляє проміжну продукцію. В той же час стрімко знижувалась частка галузей – виробників кінцевого продукту. Причому найбільш стрімко падали обсяги виробництва у галузях – основних платниках до бюджету [13].

Більшість авторів називають такі пороки ринкової економіки: неефективність, нерівність, нестабільність [14, с.224]. Неефективність означає врахування індивідуальних потреб і неспроможність врахування суспільних; втрату у конкуренції, з часом, сили внаслідок злиття компаній та монополізації ринку. Нерівність означає різке розшарування населення за рівнем доходів, неспроможність державних органів розподіляти доходи населення відповідно цілям демократичного суспільства. Нестабільність – відсутність гарантування повної зайнятості, стабільного рівня цін, наявність інфляції.

Вчені з Масачусетського технологічного інституту, у свою чергу, відмічають три дефекти ринку: монопольну владу, зовнішні чинники та недосконалу інформацію [14, с.224]. Монопольна влада призводить до обмеження випуску продукції внаслідок підвищення цін монополістами вище рівня ціни рівноваги. Для вирішення цієї проблеми пропонується використання державою заходів антимонопольного регулювання. Під зовнішніми чинниками мається на увазі сфери діяльності, які опосередковано впливають на ціну товару (наприклад, розташування магазину модного одягу в районі міста, де мешкає населення з високим рівнем доходу, або в районі, де мешкають мало забезпечені верстви населення). Під недосконалою інформацією розуміється низький рівень населення щодо спеціальних знань з питань економіки. Разом з цим, вони визнають, що наявність дефектів економічно зумовлює необхідність державного регулювання.

Д.Ліндсей та Е.Долан (заступник керівника відділу грошово-кредитної політики Ради Управляючих Федеральної резервної системи США та вчений Геттизберзького коледжу, штат Пенсильванія) виділяють такий стан ринку як його фіаско. Це – ситуація на ринку, де заходами ринкового регулювання не можливо координувати процеси так, щоб забезпечити ефективне використання ресурсів.

По суті, фіаско ринку, дефекти ринку, пороки, недоліки, недосконалість, неефективність, кризові явища на ринку є тотожними поняттями.

Серед причин фіаско ринку Д.Ліндсей та Е.Долан називають суспільні блага (оборону, правоохоронну діяльність) та недостатню

конкуренцію (або наявність монополій на ринку). Якщо останнє зрозуміле, то виділення суспільних благ потребує роз'яснення. Підставою для їх визначення як причини є наступні міркування: неможливо забезпечити приватну оборону тому, що вона потрібна усьому населенню країни. Якщо організувати приватну оборону, то громадяни, які зробили грошові внески, мають збитки порівняно з громадянами, які їх не вносили. Адже споживачами такої послуги є і ті, і інші.

До кризових явищ відносять інфляцію, безробіття. Д.Ліндсей та Е.Долан з метою протистояння фіаско ринку розробляють “теорію ринкового фіаско та уряду”. Відповідно до цієї теорії головна економічна роль уряду складається з того, щоб вживати необхідні заходи там, де ринкові важелі ефективно та справедливо розподіляти ресурси. Кожний тип фіаско ринку передбачає певний тип урядового впливу [15, с.92].

З цього положення можливо зробити наступний висновок: не держава диктує ринку, а ринок вказує державі, які важелі державного впливу використовувати для того, щоб забезпечити рівновагу на ринку (її кількісно відображає ціна рівноваги). Так, якщо ринок не спроможний забезпечити пропозицію суспільних благ (наприклад, оборони), то її забезпечення здійснюють відповідні державні органи. Освіта лише частково може бути віднесена до категорії суспільного блага і тому пропозиція може бути подана не тільки державою.

Категорія суспільного блага є надзвичайно важливою тому, що її досягнення дозволяє вирішити проблему визначення необхідності набуття певними об'єктами права державної власності. Докладніше ця проблема проаналізована у параграфі “Державне управління власністю” розділу 5 монографії.

Ще одним прикладом необхідності застосування державних важелів впливу є процес розвитку конкурентного середовища. На початку реформування ринок України був монополізований державою. Для подолання цього було прийнято низку нормативних актів: Закони України “Про захист від недобросовісної конкуренції” [16], “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” [17], Указ Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [18], Завдання щодо здійс-



нення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства виконує Антимонопольний комітет України [19].

Р.Масгрейв та П.Масгрейв називають такі сфери діяльності, які є об'єктами державного управління: ціна рівноваги та зовнішні чинники негативного впливу на неї, платоспроможний попит споживачів та стан розподілу доходів, безробіття, інфляція, забезпечення економічного росту [20, с.7-8]. Ці сфери виділені як заходи протистояння фіаско ринку.

А.Ісаксен, К.Гамільтон, Т.Гулфасон йдуть далі, роблячи висновки про те, що для вирішення проблем кризових явищ в ринковій економіці потрібні політичні діячі, які розбираються в економічних відносинах та спроможні забезпечити пріоритет інтересів суспільства над інтересами зацікавлених угруповань [21, с.192]. Вони визначають, що недосконалість ринку може бути підставою для втручання держави [21, с.218].

Звідси – можливо зробити такі висновки. Чим глибше кризові явища, тим активніше повинні використовуватись заходи державного впливу, тим вагоміше роль політичних діячів, що відстоюють ідею пріоритету державного регулювання над ринковими важелями. Модель ринкової економіки, як і модель командно-адміністративної економіки у чистому вигляді не існує і ніколи не може існувати. Підтвердженням тому є соціально-економічні процеси, що відбувалися у Радянському Союзі, коли держава методами державного примусу спромоглась певний час спрямовувати економічний розвиток країни, стримуючи дію законів ринкової економіки. Згодом протиріччя між примусом і динамікою економічних процесів поглибилися, що призвело до глибокої політичної і соціально-економічної кризи.

Наявність кризових явищ не означає припинення розвитку економіки. Він набуває якісно нові риси, а суспільство переходить до нового етапу розвитку.

З нашої точки зору, джерело кризових явищ знаходиться і у системі правового регулювання, що проявляється неспроможністю держави забезпечити сполучення публічно-правового та приватно-правового начал відповідно дії законів ринкової економіки. Як відомо, у радянській правовій доктрині велику роль зіграла сформульована В.І.Леніним ідея про те, що у галузі господарства

все повинно носити публічно-правовий, а не приватний характер. Наскільки вірна така крайня точка зору, показав досвід розвитку радянського суспільства.

В середині ХХ сторіччя в багатьох країнах сформувалася змішана економіка, правове забезпечення якої характеризується сполученням публічно-правового та приватно-правового начал. Так, в Китаї, Франції, Австрії, Швеції, Японії питома вага публічно-правових норм вище, ніж приватно-правових. В англійському праві немає поділу права на приватне та публічне, оскільки за походженням усе англійське право подається як публічне [22, с.16].

Високий рівень конвергенції систем правового регулювання господарської діяльності можливо відмітити, починаючи з 1930-1950-х років. В країнах ринкової економіки посилювалося публічно-правове начало, а в останні роки там, де публічно-правове регулювання економіки домінувало, дещо підвищилася питома вага приватно-правового начал. В результаті найбільш розповсюдженим типом правового регулювання в наш час є системи, де сполучується публічно- та приватно-правове регулювання. При цьому значення публічно-правового начала найбільш високе у країнах з соціально орієнтованою економікою, яка динамічно розвивається [23].

Підсумовуючи вищевикладене, можливо відмітити наступне. Проблема взаємовідносин економіки та державного управління і навпаки не зводиться до вирішення проблем співвідношення приватного та державного секторів економіки, сполучення державних та ринкових важелів впливу тощо. Ефективний ринок є результатом правового регулювання, державної політики. Роль держави в економічному розвитку, у свою чергу, залежить від: стратегії реформування, визначеній політичними силами; стану економічного розвитку.

## Література до розділу:

1. Словник іншомовних слів /За ред. О.С. Мельничука. -К., 1977.
2. Волков А.М. Швеція: соціально-економічна модель. -М., 1991.
3. Алексеев С.С., Мозолин В.П., Яковлев В.Ф. Правовое обеспечение целостной системы управления народным хозяйством СССР//Советское государство и право.1987. №2.

4. Мамутов В.К. Критерии совершенствования системы органов управления народным хозяйством//Советское государство и право. 1986. №1. с.20
5. Братусь С.Н. Актуальные аспекты совершенствования хозяйственного механизма и хозяйственного законодательства/ В кн.: "Тезисы докладов и сообщений на Всесоюзной научной конференции: "Совершенствование законодательства о народном хозяйстве в условиях интенсивного развития общественного производства", 26-28 мая 1987 г. -М., 1987. -с. 12
6. Основи економічної теорії: Навч. Посібник/за заг. ред. доц. Петрової К.Я. -Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. -182с.
7. Якобсон Л.И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования//Государство и право. 1992. №3. с. 40-48.
8. "Смешанная экономика": теория и практика 80-х годов. -М., 1990, с.3.
9. Рыночная экономика: выбор пути. -М., 1991, с.56.
10. Altman Jörn. Volkswirtschaftslehre 3 Auflage. Gustav Fischer Verlag. Stuttgart. 1991. s.108.
11. Маркс К. Заработная плата, цена и прибыль. -Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. т.16. с.120.
12. Борисов Е.Ф. Экономическая теория. Курс лекций для студентов высших учебных заведений.-М.: Общество "Знание" России. Центральный институт непрерывного образования. 1996. -478с.
13. Аналітичні матеріали до звіту Кабінету Міністрів про соціально-економічну ситуацію в державі. -Київ, Жовтень 1998р.
14. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. -М.: Финансы и статистика, 1996.-224с.
15. Долан Э., Линдсей Д. Рынок: микозкономическая модель. Пер. с англ. -С. -Пб: СП "Автокомп", 1992. с.92.
16. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1996. №36. ст. 164; із змінами, внесеними згідно із Законом № 642/97-ВР від 18.11.97 р.
17. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1992 №21. ст.296; із змінами, внесеними згідно із Законами № 154/98-ВР від 03.03.98р. Відомості Верховної Ради України. 1998. №34. ст.230.
18. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України//Діло. -1998.-№8 (604).
19. Про Антимонопольний комітет України: Закон України//Відомості Верховної Ради України. 1993. №50. ст. 472.
20. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. 5<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill International. 1989. p. 7-8.
21. Исаксен А., Гамильтон К., Гулфасон Т. Экономика переходного периода. Пер. с англ. Кн.1.-М.: Сов-ВИП, 1993. с.192.
22. Гражданское и торговое право капиталистических государств/Отв. Ред. Васильев Е.А. -М., 1993, с. 16.
23. Мамутов В.К. Сближение систем правового регулирования хозяйственной деятельности//Государство и право. -1996. -№8.

Набуття Україною незалежності, конституційне закріплення державного суверенітету, побудова демократичного суспільства, формування ринкової економіки на засадах різних форм власності – усе це складові трансформаційних перетворень, взаємопов'язані, взаємозумовлені, нерозривні одне від одного. Трансформація не відбувається сама по собі, стихійно. Це – керований процес, управляти яким повинна держава через відповідні, уповноважені на те органи. Але і нині поширена думка про недоцільність державного управління ринковими перетвореннями, про доцільність надання їм вільного, стихійного характеру.

У сучасному світі не існує суто "ринкової" економіки, де не діють державні важелі впливу та відсутній, або недостатньо розвинений державний сектор. Певним винятком була економіка Англії ХІХ сторіччя, але і тоді держава, значною мірою, управляла процесами економічного розвитку. З кінця ХІХ сторіччя управлінська діяльність держави активізувалась шляхом розширеного використання непрямих методів: податків, ціноутворення, регулювання розміру відсотків по банківським кредитам, субсидіювання.

В сучасній економіці використовуються методи державного управління як прямі, так і непрямі, економічні. В Америці, наприклад, уряд нормативно регламентує межі економічних відносин, здійснює широкомасштабні трансфертні платежі, надає послуги у сфері освіти, підтримує правопорядок, контролює забруднення навколишнього середовища [1, с.21, 38, 48]. У країнах так званої економіки вільного ринку (Франція, США, колишній Гонконг) органи державного управління регулюють ціноутворення, оподаткування, розмір ставок по банківським кредитам. При цьому визнається необхідність забезпечення паритету між пря-

мими, адміністративними та економічними методами державного управління для її сталого розвитку.

Стратегію використання методів формують політичні партії, які приходять до влади і мають певні погляди на ступінь державного втручання у економіку: більше свободи надається приватному бізнесу або активізується функціонування державного сектору. У Великій Британії, наприклад, позиції консерваторів, лейбористів і лібералів на ступінь державного втручання значно відрізняються. Консерватори за широке впровадження ринкового механізму та стимулювання його розвитку. Ліберальні демократи, навпаки, є прихильниками авторитарності уряду. Лейбористи займають проміжну позицію і декларують, що уряд повинен відігравати стратегічну роль і забезпечувати дію ринкового механізму.

Існує думка, що метою впровадження державних важелів постає пом'якшення вад функціонування ринкового механізму [1, с.21, 38, 48]. Так, негативний вплив монополізації ринку на економічний розвиток держави (демпінгові ціни, нав'язування споживачам вигідних, з позицій монополіста, умов торгівлі) усувається шляхом розробки і застосування державними органами антимонопольного законодавства; нерівність розподілу доходів регулюється перерозподілом доходів через прогресивне оподаткування, програми підтримки малозабезпечених; грошова політика держави (зміна кількості грошей у обігу, рівень процентних ставок) у межах державної макроекономічної політики стримує інфляцію, стабілізує темпи росту валового національного продукту.

Виділяють дві концепції державного управління – *комунітарну* та *індивідуалістичну* [2, с.244]. При застосуванні комунітарної концепції уряд використовує, в основному, прямі адміністративні методи державного управління, організація системи державного управління жорстко централізована або децентралізована. Тип організації визначається урядом згідно обраному ним напрямку розвитку суспільства. Основна мета діяльності уряду – задоволення потреб населення на довго- та короткострокову перспективу. Прикладом існування системи державного управління, побудованою за комунітарною концепцією, є Японія. Державному управлінню економікою Германії властивий більший комунітаризм, ніж економіці Британії, але меншою мірою, ніж Японії.

Спеціалісти виділяють окремо японо-німецьку модель [3, 4]. В ній особливе значення надається соціальним аспектам ринкової економіки – соціальному страхуванню, трансфертам, скороченню безробіття. Влада веде боротьбу із соціальними проблемами, а при перерозподілі державних коштів органи державного управління повинні забезпечувати соціальні права усіх громадян на випадок хвороби, безробіття, виходу на пенсію. Соціальна орієнтованість політики уряду зумовлює почуття “общини” у громадян. Службовці об'єднані спільними інтересами відданості підприємству, тому беруть участь в управлінні ним і мають громадську відповідальність. Держава активно бере участь у створенні нових галузей, зміні структури економіки, формуванні фінансово-економічних відносин. Центральному банку при цьому надано повну автономію, він не підпорядкований жодному міністерству.

Основу індивідуалістичної концепції складають протилежні положення. Держава, у особі уряду, втручається у економічний розвиток держави у тому випадку, коли це потрібно для забезпечення національної безпеки. Головна мета діяльності уряду постає у захисті суб'єктів різних форм власності, контролі за дотриманням активного та вільного характеру конкуренції. Органи державного управління використовують переважно непрямі, економічні методи державного управління. З цього приводу певний інтерес уявляє американська модель державного управління економікою, об'єкти якої (підприємства, установи, організації) зорієнтовані на отримання прибутку. Вирішальна роль у формуванні фінансово-кредитної політики належить не Центральному банку, а біржі. Наслідок такої орієнтації – різке розшарування доходів і рівня життя різних прошарків населення.

Кожна з означених концепцій державного управління не діє автономно, не виникає стихійно. Держава, у особі відповідних органів, залежно від політичних пріоритетів, будує управлінські відносини на засадах тієї чи іншої концепції, регулює відповідними правовими засобами напрямки соціально-економічного розвитку.

Так, дія двох концепцій найбільш яскраво відображена у двох моделях моделі державного управління економікою Великої Британії: колективна модель, або модель державного сектору (певною

мірою, комунітарна концепція) та модель уряду, або модель приватного сектору (індивідуалістична концепція). Суб'єктом державного управління обома моделями постає уряд (див. табл.1). Перевага у використанні тієї чи іншої моделі залежить від стратегічних напрямків, обраних правлячою партією.

Основні положення моделі приватного сектору наступні: конкуренція є інструментом ринку, який опановують попит і ціни; приватні справи закриті; на ринку пріоритет надається особистому вибору. Модель державного сектору містить протилежні положення: держава визнає пріоритет колективних інтересів, її діяльність відкрита; на ринку панують попит і ресурси [5].

Таблиця 1

### Моделі суспільного устрою

Модель приватного сектору	Модель державного сектору
Особистий вибір на ринку	Колективний вибір в межах держави
Панування попиту й ціни	Панування попиту й ресурсів
Приватні справи є закритими	Державна діяльність є відкритою
Справедливість ринку	Справедливість попиту
Пошук задоволення на ринку	Пошук справедливості
Суверенітет споживача	Громадянство
Конкуренція як інструмент ринку	Колективні дії як інструмент держави

Основу реформи державного управління у Великій Британії складає пріоритетність моделі приватного сектора. Орієнтація системи державного управління на цю модель зумовила наступні організаційні зміни у системі: концентрація зусиль органів державного управління на результатах, а не на процесі виконання управлінського рішення; органи державного управління надають послуги, відносини між ними і громадянами мають характер "клієнт-підрядник"; ринок державних служб реструктурується шляхом приватизації з орієнтацією на мінімізацію видатків; органи державного управління використовують переважно непрямі методи; час-

тина функцій державного управління передається автономним державним агенціям, які діють на комерційних засадах.

Подібні державні агенції діють і в Америці. Це дорадчі квазі-автономні неурядові структури. Їх функції: надання професійної освіти, підвищення кваліфікації, забезпечення житлом, консультаційна діяльність. Наприклад, Форум державного сектору надає поради уряду з питань приватизації, державної служби, вивчення ринку. В Англії такі організації виконують функції "мозкових центрів" (Інститут імені Адама Сміта, Інститут економічної діяльності), діє інститут радників.

Функціонування автономних державних агенцій має певні вади: залежність від політики, фінансова нерегульованість, непрозорість діяльності.

Досвід дії таких структур частково буде використовуватись в Україні. Так, Концепція адміністративної реформи містить положення щодо надання виконавчою владою широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг. Причому держава надає лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Органи виконавчої влади поступово передають свої функції недержавним інституціям.

Для вирішення проблеми адаптації державного управління до нових економічних відносин в Україні може бути використаний досвід країн "економічного чуда" – колишнього Гонконгу, Індонезії, Японії, Малайзії, Сінгапуру, Південної Кореї, Тайваню, Таїланду. Починаючи з 1965 року приріст валового внутрішнього продукту у цих країнах складав у середньому 5,5% на рік, що удвічі вище, ніж у країнах Азії і утриті – ніж у країнах Латинської Америки [2]. Аналіз причин ефективного економічного розвитку країн показує, що органами державного управління було забезпечене вміле сполучення прямих і непрямих методів державного управління з врахуванням умов соціально-економічного розвитку кожної країни. При усіх відмінностях використання методів управлінського впливу існувала спільна риса – відмова від чистого монетаризму, тотального втручання держави до усіх сфер економіки, низький рі-

вень інфляції, ефективна податкова політика, наявність значного обсягу внутрішніх заощаджень, надзвичайно великий обсяг інвестицій в освіту, висока ступінь відкритості економіки для притоку іноземних технологій. Найважливішими методами державного управління були непрямі методи, серед яких пріоритет надавався пільговому кредитуванню, пільговому оподаткуванню окремих галузей, стимулюванню експорту, високим тарифам на імпорту продукцію для захисту вітчизняного товаровиробника на початковому етапі ринкових перетворень.

Залежно від формування певних адміністративних інститутів та їх місця в системі органів державної влади та управління у Радянському Союзі процеси, які відбувалися у сфері державного управління економікою, умовно можливо розділити на чотири етапи.

На *першому етапі* (1920 – 1932 роки), переважно органи державної влади на місцевому рівні здійснювали державне управління і виступали не тільки як політичні органи, але й як суб'єкти господарювання на певній території. Управління мало владно-розпорядчий характер, а органи, при здійсненні управлінських повноважень, орієнтувалися на вирішення короткострокових завдань, планування економічного розвитку здійснювалося вищими органами державного управління, територіальний поділ відбувався за критерієм тісноти господарських зв'язків.

*Другий етап* умовно можливо означити 1933 – 1956 роками, коли була сформована система адміністративно-територіального устрою відповідно умовам авторитарного режиму. Державне управління кожною адміністративно-територіальною одиницею здійснювалося майже без врахування загальнодержавних пріоритетів, перевага надавалася галузевому підходу до управління економікою. Це означало, що механізм державного управління діяв децентралізовано, а система державного управління була фактично централізована.

Для забезпечення ефективності децентралізації управління на *третьому етапі* (1957 – 1965 роки) були створені раднаргоспи. Відповідно реформі управління 1957 року, вони повинні були бути

своєрідним “проміжним пристроєм” між місцевими та загальнодержавними інтересами. Але спроби здійснення комплексного підходу до управління економікою у такий спосіб не мали успіху. Ситуацію ускладнювала невідповідність адміністративного та економічного районування – межі адміністративно-територіальних одиниць не співпадали з межами економічних районів. Найважливішим результатом цього етапу можливо назвати розуміння того, що суспільне виробництво є цілісним явищем, у якому взаємопов'язані не тільки різні боки матеріального відтворення, але й ті боки, які зараз виділяються як економічний та соціальний розвиток.

Саме таке розуміння сприяло формуванню програмно-цільового та системного підходів до управління економікою (1965 – 1985 роки). Почали з'являтися роботи з проблем територіальних соціально-економічних систем, соціально-економічних комплексів. Були зроблені спроби сполучення теорії територіально-виробничого комплексоутворення та соціально-економічного районування для того, щоб теоретично обґрунтувати засади сполучення загальнодержавних інтересів та інтересів окремих галузей економіки.

На початку трансформаційних перетворень у Радянському Союзі відбувалися принципові зміни системи державного управління: руйнація партійного апарату, формувалася новий державний інститут – Президент СРСР. У той же час, зберігалася радянська форма організації державного управління, взаємовідносини усередині системи управління мали суто владний, розпорядчий характер, зберігалася жорстка управлінська вертикаль з пріоритетом інтересів центральних органів державного управління.

З проголошенням Україною незалежності, утворенням СНД почався наступний етап змін у характері і основних рисах державного управління. В Україні проголошено суверенітет, запроваджено політичну демократію, ідеалізовано принцип розподілу влад. На цьому етапі запроваджуються інститути місцевого самоврядування із дійсно самоврядними повноваженнями, але суттєво обмеженим механізмом їх реалізації, виникають нові територіальні утворення.

На третьому етапі посткомуністичних змін в Україні відбувається розбудова державного механізму за умов проголошення та утвердження незалежності, конституційованості принципу розподілу влад. Державний апарат переорієнтується на створення механізму обслуговування загальнодержавних та місцевих потреб шляхом розмежування повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, спробами надання самостійності органам державного управління на регіональному та місцевому рівнях. Непослідовність здійснення організаційних перетворень призвела до політичного протистояння, протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади. Гілка виконавчої влади має риси дуалізму, що не сприяє її консолідації та ефективності державного управління. Інститут місцевого самоврядування має декларативні повноваження, він не забезпечений фінансовою та економічною самостійністю.

Отже, зміни у державному управлінні відбуваються відповідно змінам державотворення, відображають тенденції макроекономічних змін, пов'язаних із поступовим формуванням ринкового механізму, елементами якого є: механізм ціноутворення, основу якого складає коливання попиту та пропозиції; формування самостійних структурних ланок фінансово-економічних відносин та окремих виробників; розвиток підприємництва; конкуренція на ринку товарів та послуг; функціонування фондового ринку; відсутність безпосереднього втручання держави в діяльність господарських структур; поширення діяльності ринкових відносин на соціальну сферу.

З початку економічного реформування, різні організації, фахівці намагалися дати кількісну оцінку трансформаційним процесам у постсоціалістичних країнах взагалі та в Україні, зокрема. Найбільш комплексною вважаються оцінки, які проводяться під егідою Світового банку – так звані рейтинги Freedom House. Оцінки розподіляються за трьома групами країн: консолідовані ринкові економіки, країни з перехідною ринковою економікою та консолідовані статичні економіки. До першої групи віднесені Угорщина, Чехія, Польща, Естонія, Словенія, Литва, Латвія; до

останньої – Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан; до другої групи входять інші країни, включаючи Україну. Ранжування здійснюється за 7-бальною системою – 1 – вищий, 7 – самий низький рівень досягнень.

За критерієм “економічний рейтинг” країн з перехідною економікою Україна міститься після таких країн як Словенія (3,38), Росія (3,5), Киргизія (3,75), Хорватія (3,88), Молдова (4), Албанія (4), Вірменія (4), Грузія (4,13), Україна (4,25). Поза України знаходяться такі країни: Казахстан (4,38), Македонія (4,5), Румунія (4,63), Азербайджан (5,13), Болгарія (5,38). За критерієм “рівень демократії” послідовність така: Росія (3,75), Словенія (3,81), Болгарія (3,81), Молдова (3,81), Україна (3,88), Румунія (3,88), Македонія (3,88), Хорватія (4,25), Албанія (4,5), Киргизія (4,75), Вірменія (4,75), Грузія (4,75), Казахстан (5,25), Азербайджан (5,44) [6].

Місце України серед ряду країн, який побудований за обома рейтинговими оцінками, показує наявність потужного потенціалу щодо ринкового реформування як економічного, так і політичного. Тому доцільне більш глибоке дослідження тих процесів, що відбуваються у вітчизняній економіці та, особливо, у сфері державного управління нею. Як наводить світовий досвід, існування ринкових відносин не виключає, а, навпаки, передбачає їх регулювання, управління ними з боку державних органів та інституцій. Виходячи з владного, організуючого, регулюючого характеру державного управління в умовах ринкового реформування, держава повинна визначати стратегічні цілі та тактичні завдання структурної перебудови з метою дотримання своїх національних інтересів. Стратегічна спрямованість, тактичні завдання вирішуються за допомогою поєднання заходів як адміністративно-правового впливу, так і економічних. Саме економічні регулятори у поєднанні з державним впливом формують нові якісні пропорції в економіці.

В період розбудови державне управління набуває нового змісту. Як вірно визначають В.Б Авер'янов, В.В Цветков, управління може бути як свідомим, так і стихійним, а вплив на об'єкт за своїм характером як об'єктивним, так і суб'єктивним [7, с.432].

Державне управління є організуючою діяльністю держави і спрямоване на розвиток суспільства, його відносин – економічних, фінансових, соціальних, політичних. Воно є соціальним явищем.

### Література до розділу:

1. Samuelson P., Nordhaus W. Economics. 14<sup>th</sup> ed. 1992 p. 21, 38, 48.
2. Сумароков В.Н. Государственные финансы в сфере макроэкономического регулирования. -М.: ФиС, 1996. -224с.
3. Мировая экономика и международные отношения. 1992. №11; 1992. №10.
4. Деловой мир. 1994. 14-20 марта.
5. Реформа державного сектора у Великій Британії. Стислий огляд.-The British Council. -Київ. Жовтень. 1996.
6. Е. Савельев. Диагноз: экономика больна, но еще жива//Діло. 1998. №15 (611).
7. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. д.ю.н., професора Авер'янова В.Б.-К.: Юрінком Інтер, 1998. -432с.

## **Розділ 4. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

---

---

### §1. Система та правовий статус органів державної влади

Держава у особі органів державної влади здійснює організуючу, цілеспрямовану діяльність з розбудови демократичного суспільства, забезпечення пропорційного розвитку економіки України. Органи державної влади здійснюють свої повноваження через структурований механізм, певну організаційну побудову системи органів. Органи, які мають державно-владні повноваження, функціонують з метою впровадження основних напрямків державного розвитку, окреслених у Конституції України. Однією з найважливіших проблем розбудови української держави є проблема формування механізму забезпечення дієвості державних інституцій – органів державної влади.

Методологічною засадою функціонування органів державної влади є концепція єдності та розподілу влад, дослідження якої тривають протягом сторіч. Як показують сучасні дослідження, концепція розподілу влад пов'язана з теорією народного суверенітету, проблемами федералізму (або їх відсутності), із завданням утвердження законності, положеннями про права особи і політичну свободу [1, с.3-14].

Єдність державної влади юридично обґрунтовувалась та проголошувалась ще у Єгипті (вищою була влада фараона). Античні автори розробили засади існування правової держави: положення про владу закону як сполучення сили і права (Солон, Аристотель), про право як міру справедливості та регулюєму норму політичного спілкування (Аристотель). Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон зробили свій внесок у розробку положення про

виділення вірних або невірних форм правління, про змішане правління, про роль права у типології державних форм. Демокрит, Аристотель, софісти робили висновки щодо співвідношення природного та волевстановленого права. Римські юристи розробили положення про рівність людей за природним правом.

Концепцію розподілу влад пов'язують із Ш.-Л.Монтеск'є, погляди якого відображали прагнення недостатньо сильної буржуазії до компромісу з феодалами. До нього цю ідею проголосив англійський мислитель Дж.Локк (XVII століття), спираючись на британську практику. Локк виступив із обґрунтуванням доктрини законності опору незаконним проявам влади. До Локка надходять положення ліберальної доктрини прав та свобод індивіда за умов правової державності, звідки пішла формула: "дозволено усе, що не заборонено законом".

Більш глибоке системне дослідження проблеми розподілу влад було проведено Ш.-Л.Монтеск'є у XVIII сторіччі. Він виділяв три роди влади: *законодавчу, виконавчу, судову* і відмічав, що для запобігання зловживанню владою необхідне їх взаємне утримання. Згідно Ш.-Л.Монтеск'є розподіл і взаємне утримання влад є головною умовою забезпечення політичної свободи. При цьому свобода розуміється як право робити те, що дозволено законами. Ж.-Ж.Руссо виказував думку про єдність влад як вираз суверенітету народу. Ця думка, а також концепція розподілу влад уперше була законодавче закріплена у Конституції США у 1787 році.

На конституційне законодавство, державно-правову практику, теоретичні положення про правову державність мали значний вплив вчення про невідчужувані права та свободи людини, про розподіл влад. Так, у ст.16 французької Декларації про права людини зазначено, що суспільство, де не забезпечене гарантування прав та не проведено розподіл влад, не має Конституції.

При обґрунтуванні теорії правової держави проблему розподілу влад досліджував І.Кант. Він чітко зазначав необхідність розподілу на законодавчу, виконавчу та судову влади. Кожна з них має право на автономію, не виходячи за межі своєї компетенції. Законодавча влада належить парламенту, виконавча – уряду, судова – народу, який через своїх представників (присяжних) вирішує долю обвинуваченого або позову позивача [2]. При цьому

перша влада видає закони як влада суверенна; друга – діє на основі закону; судова влада доказує, що право існує. Обґрунтовуючи ідею представницької судової організації, Кант зазначає, що особі, яка має владу, складно відмовитись від можливості тлумачити закон собі на користь. У такому випадку владна особа примушує громадянина до протизаконних дій, але остаточне вирішення питання належить суду. За часів Веймарської республіки, згідно кантівської концепції правової держави, була створена судова структура, яка мала право нуліфікації протиправних законів та розпоряджень. Цим громадянська непокоря протиправним актам уряду та його адміністрації була виведена за межі дії, яка повинна бути покараною.

Видатний французький мислитель Ж.-Ж.Руссо, апелюючи щодо концепції розподілу влад, обстоював ідею єдиної верховної влади, що, як він вважав виражає вимогу суверенітету народу. Руссо стверджував, що різні форми дії держави, які характеризують владні повноваження (законодавство, управління, правосуддя), є лише проявами цього суверенітету. Ця теза не означає, що Руссо ототожнював суверенітет народу з єдністю державної влади. Єдність державної влади для нього реалізувалася у формі прямої демократії шляхом прийняття рішень на народних зборах та референдумах. Для великих держав, у тому числі Франції, Руссо припускав створення загальнодержавного представницького органу, який би виражав інтереси народу.

Означені положення складають підґрунтя щодо дослідження проблеми єдності та розподілу влад у організаційно-правовому та соціальному аспектах [3, с.112]. За організаційно-правовим аспектом єдність влади означає здійснення державної влади єдиним органом (наприклад, абсолютним монархом) або єдиною системою певних органів. Вони проголошуються єдиними носіями державної влади у юридичному розумінні цього терміну (наприклад, влада рад за марксистсько-ленінською концепцією). Соціально-політична єдність влади виражається у принципах державної політики усередині країни та на міжнародній арені. По суті, єдність державної влади у організаційно-правовому аспекті – це структура держави, побудована на основі загальних принципів, єдиної політики, яка проводиться державними органами і прин-



ципово єдиних методів діяльності державних органів. Соціальний аспект єдності складається з уявлення щодо влади певної соціальної спільноти (народу, пролетаріату та інше), яка здійснюється завдяки державі.

Теза про єдність влади була легалізована у різних актах державного управління і використовувалася різними соціальними силами, але вона для них мала неоднаковий зміст. Авторитарні і тоталітарні режими бачили у тезі єдності шлях до максимальної концентрації влади (це знайшло відображення у ідеї вождізму, у формулі “партія – держава”); представники прогресивних соціальних прошарків, зі свого боку, обстоювали або суверенітет народу, або помилково вважали, що ця теза допоможе відновити роль представницьких органів. Крім того, представники прогресивних сил нерідко змішували соціальну та організаційно-правову єдність влади.

Організаційно-правова єдність знаходить відображення у особистості монарха, керівника держави, системи, коли усі органи виконують різні функції і являють собою ієрархічну структуру і лише один орган заявляє про себе як про носія усієї повноти влади; якщо на базі загальних конституційних принципів існує автономія різних гілок влади у резервованій для них сфері, то організаційно-правова єдність проявляється у встановленні ієрархічної підлеглості органів виконавчої влади (наприклад, у Росії, США, Нігерії). Так, у федеративній державі вимоги єдності влади пов'язані з відносинами федерації та її суб'єктів, а саме – підлеглість державній владі суб'єктів федерації з питань, зарезервованих конституцією у якості предметів виключно ведення федерації, сферу спільних повноважень, де закон федерації має верховенство відносно до законів її суб'єктів; сферу виключного ведення суб'єктів федерації, де у випадку протиріч федерального та місцевих законів діє закон суб'єкту федерації.

В кінці кінців, незалежно від того, унітарна держава або федеративна, органи державної влади повинні діяти узгоджено, взаємопов'язано на основі загальносистемних принципів. З цього складається зміст тези про єдність державної влади, яка не протирічить конституційному розподілу влад.

Різні боки обох концепцій не виключають, але сполучуються одне з одним. Майже в усіх сучасних конституціях говориться про єдність та розподіл влад, проголошується влада народу (лише у де-яких конституціях абсолютних монархій говориться про всевладдя короля) та закріплюється принцип розподілу влад.

Теза про єдність влади як вираз виключно суверенітету народу покликана протистояти узурпації влади класами, соціальними групами, політичними організаціями, партіями, а у юридичному плані – повинна забезпечувати єдину політику усіх органів держави з принципових питань. Концепція розподілу влад, зі свого боку, призначена служити демократизації держави.

Проблема єдності та розподілу влад складається з того, щоб забезпечити не тільки розподіл, але рівновагу влад. Для забезпечення рівноваги потрібно існування багатьох умов – відповідний рівень політичної та правової культури населення та співробітників державного апарату, існування системи утримань і противаг. Сучасна концепція організаційно-правової структури влади має вигляд: єдність, розподіл, взаємний контроль та взаємодія влад.

Принцип розподілу влад доцільно розглядати не тільки як теоретичний постулат, на якому базується механізм його здійснення. Зміст принципу “розподілу влади” доцільно тлумачити як констатацію того факту, що державна влада реалізується через певні державні органи, між якими розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони самостійні у реалізації компетенції у встановлених Конституцією межах. Такими органами виступають не саме гілки влади, а їх суб'єкти (інституції) – системи державних органів. Крім цього, система державних органів містить у собі органи, які не належать до класичної тріади, а мають наскрізний характер – це, наприклад, прокуратура, інститут Президента.

Принцип розподілу влад є одним з базових конституційних принципів (ст.6 Конституції України). Зміст принципу розподілу влади складається з наступного:

- закони мають вищу юридичну силу та приймаються тільки законодавчими органами;
- органи виконавчої влади, в основному, виконують закони, їх нормотворчість обмежена;

- між органами законодавчої і виконавчої влади повинен бути забезпечений баланс повноважень, який виключає перенесення центру прийняття владних рішень на один орган;

- органи судової влади незалежні і діють тільки у межах своєї компетенції;

- жодна з гілок влади не повинна втручатися до повноважень іншої, зливатися з нею;

- суперечки щодо компетенції повинні вирішуватись тільки конституційним шляхом - Конституційним Судом;

- конституційна система повинна містити правові засоби утримання кожної влади іншою, існування системи утримань та противаг.

Формування дієвого механізму державної влади, заснованого на принципі розподілу влад є складною проблемою. Прикладом цьому є гостре протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади в Україні.

Конституційний принцип розподілу влад діє у повному обсязі у суспільстві з високою політико-правовою культурою, стабільним конституційним устроєм, високим рівнем соціально-економічного розвитку держави. За умов гострої поляризації населення за рівнем доходів, незавершеності процесів структурування суспільства, недостатньої розробленості концепції соціально-економічного розвитку країни забезпечення дії принципу можливе при конституційному врегулюванні взаємодії різних гілок влади.

У Конституції України прямо не вказано на необхідність забезпечення взаємодії гілок влади, хоча у 1, 4, 5, 8, 12 розділах закріплені механізми утримань та противаг, а також взаємодії між гілками влади. Таким чином, у Конституції визначено механізм взаємодії між гілками влади шляхом закріплення повноважень кожного з відповідних органів: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, прокуратури, судів, органів місцевого самоврядування, Конституційного Суду.

У правовій державі, якою є Україна, державна влада реалізується через відповідні органи – певні державні інституції, засно-

вані державою та утворені у встановленому чинним законодавством порядку. Вони мають певні ознаки:

- є складовою і, у той же час, організаційно-уособленою та самостійною частиною державного механізму;

- мають державно-владні повноваження, які визначені відповідним нормативним актом про цей орган;

- застосовують притаманні виду органу організаційно-правові форми та методи діяльності;

- здійснюють завдання та функції у встановленому державою порядку відповідно державної політики.

Система органів державної влади складається з центральних органів влади, регіональних, місцевих, їх структурних ланок та підрозділів. Складовими частинами державного апарату, які мають характер допоміжних підрозділів органів держави є ланки та підрозділи. Так, у складі державних адміністрацій знаходяться економічні, фінансові, кадрові, інформаційні служби.

Правове регулювання діяльності органів державної влади здійснюється Конституцією, законами України, іншими нормативними актами. Органи державної влади діють на основі конституційних принципів:

- принципу суверенності, незалежності та самостійності державної влади. У ст.5 Конституції України зазначено, що ніхто не може узурпувати державну владу;

- принципу розподілу та єдності державної влади;

- принципу виборності (ст.38, 69, 71 Конституції України);

- принципу прийняття участі населення в управлінні державними справами (ст.38, 102 Конституції України);

- принципу гласності (ст.32, 50, 129 п.7).

Процес державного управління, діяльність органів державної влади повинні бути, насамперед, легітимними. Джерела легітимності наступні.

1. Народ як носій суверенітету і єдине джерело державної влади. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст.5 Конституції України). Народу надається право визначати і змінювати конституційний лад. Це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

2. Забезпечення дії принципу єдності та розподілу державної влади запобігає зосередженню владних повноважень у певній ланці або інституті.

3. Діяльність органів державної влади спрямована на забезпечення прав і свобод людини, на їх гарантію.

4. Правова організація державної влади, забезпечення верховенства та прямої дії конституційного закону.

5. Відповідальність органів державної влади як взаємна, так і перед суспільством, окремим громадянином.

6. Забезпечення відповідності законодавства країни загально-визнаним нормам та принципам міжнародного права.

7. Органи судової влади є взірцем, моделлю та способом забезпечення правової державності.

Органам державної влади притаманні такі основні *рис*:

- функціонування спрямовано на забезпечення розвитку соціальних процесів у суспільстві;

- дії мають політико-правовий характер;

- основу функціонування органів складають нормативність, загальнообов'язковість;

- їх дії мають характер визначеності;

- чітка регламентація та постійність діяльності;

- загальноприйнятний характер функціонування;

- цілісність системи органів;

- гнучкість структури та особливий порядок її зміни.

Органи державної влади виконують такі *функції*: юридичну; політичну; представницьку; функцію соціально-економічного та політичного регулювання, забезпечення балансу економічного розвитку держави; прогностичну; функцію політичного регулювання; геополітичну; організаційну; правозахисну; контрольну. Функції між собою взаємопов'язані.

*Юридична функція* органів державної влади проявляється у тому, що кожна з гілок державної влади і відповідні органи здійснюють правотворчу та правозастосовну роботу. Єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада здійснює правотворчу роботу, органи виконавчої та судової влади – правозастосовну. Президент України має право законодавчої ініціативи.

*Політична функція* складається із впровадження органами державної влади державної політики, дії відповідно політичному режиму, принципам організації та діяльності політичної системи суспільства. Органи державної влади повинні функціонувати за умов суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, реалізувати демократичну спрямованість розвитку суспільства, сприяти формуванню демократичних інституцій.

В усіх ланках державного апарату здійснюється представництво інтересів громадян шляхом демократичної виборчої системи, забезпечуються реальні гарантії соціально-економічних, політичних та особистих прав та свобод громадян, що відображається у *представницькій функції*. При цьому діяльність усіх державних органів спрямована на забезпечення задоволення прав особистості. Організаційно дія представницької функції оформлена існуванням представницьких органів – Рад народних депутатів та їх виконавчих органів.

*Функція соціально-економічного регулювання* проявляється у забезпеченні найбільш повного задоволення прав особистості за умов розвиненої, у соціально-економічному плані, держави. Діяльність органів державної влади повинна бути спрямована на забезпечення збалансованого розвитку держави, її економіки. Здійснення цієї функції неможливе без прогнозування, яке проявляється у розробці програм соціально-економічного розвитку країни, здійсненні реформування органів державної влади, проведенні правової експертизи законопроектів. Повноваження щодо здійснення функції соціально-економічного регулювання мають орган законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

*Функція політичного регулювання* складається із забезпечення сталого розвитку соціальної системи “людина – суспільство – держава – мир”; балансу політичних сил; інститутів державної влади; врегулюванні економічних процесів в інтересах усього суспільства. Функція політичного регулювання органічно витікає із взаємодії гілок державної влади на засадах єдності та розподілу влад, існування механізму утримань та противаг у системі органів державної влади.

Здійснюючи зовнішньоекономічну та зовнішньополітичну діяльність згідно загальної спрямованості державної політики, органи державної влади виконують *геополітичну функцію*: спрямованість зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення загальнонаціональних інтересів, безпеки шляхом підтримки мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародної спільноти на основі загальноприйнятних принципів та норм міжнародного права (ст.18 Конституції України); забезпечення відповідності законодавства України міжнародним нормам і правилам; суверенітет та територіальна цілісність держави.

*Організаційна функція* проявляється дією системи органів державної влади. Система складається з підсистем органів законодавчої, виконавчої, судової влад та місцевого самоврядування. Кожна з підсистем являє собою складну структуровану систему, засадами функціонування якої є специфічні принципи, виконує необхідні функції, але кожна з систем структури функціонує з метою побудування незалежної, демократичної, суверенної держави. При цьому кожна з підсистем не може діяти відокремлено одне від одної.

На функціонування системи органів державної влади впливає низка чинників – зовнішніх та внутрішніх. До зовнішніх чинників можливо віднести: традиції та особливості конституційної структури держави; державного устрою; прийняту доктрину організації державної влади; конституційне оформлення доктрини; територіальні особливості країни; структуру економіки; стан соціально-економічного розвитку держави. До внутрішніх – інституційні межі ринкового реформування; діючу систему державного управління; адміністративно-правове забезпечення функціонування системи державного управління.

*Правозахисна функція* складається з того, що органи державної влади повинні діяти відповідно Конституції, її основних принципів, забезпечувати дотримання законності та правопорядку. Безпосередньо контроль за дотриманням законності та правопорядку здійснюють Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю і корупцією (сформовано на основі постійної Комісії Верховної Ради України з питань боро-

тби з організованою злочинністю і корупцією) [4], центральні органи виконавчої влади: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Антимонопольний комітет, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, Служба безпеки, Національне бюро розслідувань, Державний департамент України з питань виконання покарань, Головне контрольно-ревізійне управління [5].

Однією з причин кризи державної влади визначають саме втрату контрольної функції з боку органів державної влади. Не зважаючи на велику кількість контролюючих органів, їх дія не може бути оцінена задовільно. Адже здійснення контролю складається не тільки з існування відповідного державного апарату, а й з надання їм відповідних повноважень, визначенні їх прав та обов'язків. Контрольна функція повинна виконуватися на усіх рівнях державного управління, в усіх його ланках. Концептуального значення набуває конституційний контроль – контроль за дотриманням Конституції органами державного управління.

Органи державної влади діють за принципами, визначеними Конституцією. Основні принципи Конституції закріплені у розділі “Загальні положення” і можуть бути розділені на три основні групи: *універсальні, особливі, одиничні*.

До *універсальних* відносять принципи, що мають загальнолюдську цінність та вироблені цивілізацією. Вони закріплені у більшості сучасних конституцій: національний суверенітет, народовладдя, правова держава, соціальна держава, гарантування прав та свобод людини, соціальна орієнтація ринкової економіки, розподіл влад, політичний плюралізм, представницька демократія, принцип мирного співіснування, сполучення міжнародно-правових норм та норм внутрішнього законодавства.

До *особливих* належать принципи, закріплені конституціями окремих держав, або притаманні певній конституційній моделі. Для конституцій країн колишнього соціалістичного блоку характерні принципи керівної ролі єдиної партії, демократичного централізму, суспільної власності. В Конституції України до особливих принципів можливо віднести: захист прав усіх суб'єктів власності, рівних перед законом; гарантування права власності на

землю; забезпечення екологічної безпеки; забезпечення державної безпеки.

Одиничні принципи містяться у конституції тільки певної держави. До одиничних принципів Конституції України можливо віднести: сприяння консолідації та розвитку української нації; визначення державними символами Державного Прапора, Державного Гербу і Державного Гімну України.

В Україні форма та функції державного управління зумовлені Конституцією, відповідними законодавчими актами. Конституція є правовим базисом і не може регламентувати усі організаційні форми, які виникають на різних етапах розвитку держави. Чинне законодавство, зі свого боку, регламентує ті чинники, які впливають на організаційну структуру державного управління [6, с.8-12]:

- ступінь приватизації промислових підприємств та специфіка переходу від адміністративно-командних до економічних методів управління промисловістю;

- традиції та національні особливості державного устрою;
- структурні та територіальні особливості економіки країни.

З нашої точки зору, перелік чинників може бути доповнений такими: стан економічного розвитку країни; правове середовище здійснення ринкових реформ; існуюча система державного управління.

Вплив чинників неоднаковий. Як першочерговий Л.О.Рибков та В.Г.Федоренко виділяють ступінь приватизації промислових підприємств та специфіку переходу від адміністративно-командних до економічних методів управління [6, с.8-12]. З нашої точки зору, специфіка переходу від адміністративно-командних до економічних методів управління зумовлена, в першу чергу, стратегією здійснення ринкового реформування. Приватизація є інструментом реформування. Інакше кажучи, виділення в окремі чинники ступеню приватизації (причому цей чинник ставиться на перше місце) та специфіки переходу від адміністративно-командних до економічних методів управління промисловістю не є доцільним. Первісною постає стратегія трансформаційних перетворень, що відображена у Конституції України, системі законодавчих актів.

З розвитком конкуренції як регулятора економічних процесів певні зміни повинні відбуватися у принципах, механізмі державного управління економікою. Насамперед, необхідна відмова від жорсткої централізації управління. Ринкові перетворення, демократизація суспільства зумовлюють необхідність поступової децентралізації державного управління. В процесі децентралізації виникає проблема координації перетворень органами державної влади. Причому такої координації, яка дозволяла б підприємствам та організаціям здійснювати свою діяльність з врахуванням власної специфіки виробничої та фінансово-економічної сфер, але у межах пріоритетів загальнодержавного розвитку.

В країнах з розвиненими ринковими відносинами, де є велика кількість економічно незалежних учасників процесу виробництва, виконавча влада здійснює координацію не тільки використовуючи адміністративні методи управління, але, значною мірою, економічні. Спільно з органами законодавчої влади створюються умови, при яких керівникові була доступною інформація, необхідна для ефективного прийняття рішень про дії з партнерами. При цьому враховуються безперервні зміни попиту та пропозиції на ринку, ринкової кон'юнктури.

Цікавими є дослідження досвіду державного управління, яке здійснюється урядовими структурами Великої Британії, тим більше, що Британія, як і Україна, відноситься до країн з унітарною конституційною структурою.

Реформування структури уряду у цій країні набуло трьох форм: приватизація, децентралізація, вдосконалення державної служби.

Приватизація відбувалася з початку 1980-х років і стосувалась певних базових галузей промисловості, включно з телекомунікаціями, – газопостачання, електроенергетики, водопостачання, вугільну, авіаційну, сталеливарну галузі промисловості, залізниця, нафтової і автомобільної промисловості. Шляхом приватизації було зменшено рівень зайнятості на підприємствах державного сектору на 60%, державою отримано дохід, який перевищив 50 мільярдів фунтів стерлінгів.

Децентралізація складалась з того, що, по-перше, було передбачено скасування всього вищого рівня влади на містах і ство-

### Етапи реформування державної служби у Великій Британії

Рік	Етап
1968	Доповідь Фултона
1970	Створення Центрального штабу з політичного контролю і впровадження контролю аналізу політики
1979	Створення Установи з ефективності
1982	Програма реформи системи фінансового управління
1988	Програма "Наступні кроки"
1991	Громадянська Хартія

Аналіз організації державної влади у Великій Британії, процесів її реформування дозволяє зробити висновок про тенденцію посилення державного управління процесами соціально-економічного розвитку країни. Поряд з цим, забезпечується надзвичайна гнучкість управління, чому сприяє існування 2 моделей суспільного устрою та постійна взаємодія їх елементів. При здійсненні державного управління пріоритет віддається конкуренції, приватизації. Причому конкуренція і приватизація розглядаються у широкому смислі: від запровадження прийому державних службовців на конкурсній основі до передачі частини державних функцій автономним державним агенціям, що діють на комерційних засадах та впровадження у державній службі відносин типу клієнт/підрядник. Замість системи служб, що базується на потребах, велику роль у здійсненні державного управління відіграють зовнішні експертні організації: Інститут імені Адама Сміта, Інститут економічної діяльності, до яких звертаються урядовці з метою отримання об'єктивної поради.

Критерієм ефективності діяльності державних службовців є результативність роботи, а не внесок до процесу виконання.

Аналіз структури державної влади в Україні можливо провести за допомогою виділення певних, найбільш характерних етапів її трансформації: 1992-1994 роки; 1994-1995 роки; структура влади згідно Конституційного договору (08.06.1995рік); структура державної влади за новою Конституцією [8, с.178].

рення єдиних владних структур там, де до цього існувала дворівнева система. Ці заходи призвели до зменшення обсягів централізованого фінансування та законодавчого обмеження можливостей місцевих влад отримувати додаткові кошти шляхом податків. По-друге, було передано певні функції центральної і місцевих влад спеціальним агенціям (квазі-урядовим структурам), які фінансуються з бюджету, але мають незалежне керівництво.

Процес децентралізації складався не тільки з перетворень у владних структурах, а й зі змін у самій державній службі, яка має багатовікову історію. Історія її становлення починається з XI-X сторіччя. До того часу центральна державна адміністрація виконувала регулюючі функції і складалася з невеликих незалежних департаментів-міністерств. Не було чіткої межі між адміністративними і політичними установами, не було офіційно затвердженої кадрової політики. Реалії суспільного життя після Другої Світової війни зумовили необхідність посилення ролі держави, що призвело до зростання кількості державних функцій, а, звідси, – службовців. Характерними рисами британської державної служби були цілісність, аполітичність, об'єктивність, підбір кадрів, просування по службі по заслугі, відповідальність перед Парламентом через міністрів.

Чиновники британської державної служби працюють на постійній основі, не мають партійної приналежності, виконують накази партії, що отримала більшість місць у Парламенті під час виборів та сформувала Уряд країни. У табл.2 наведено головні етапи реформування британської державної служби [7].

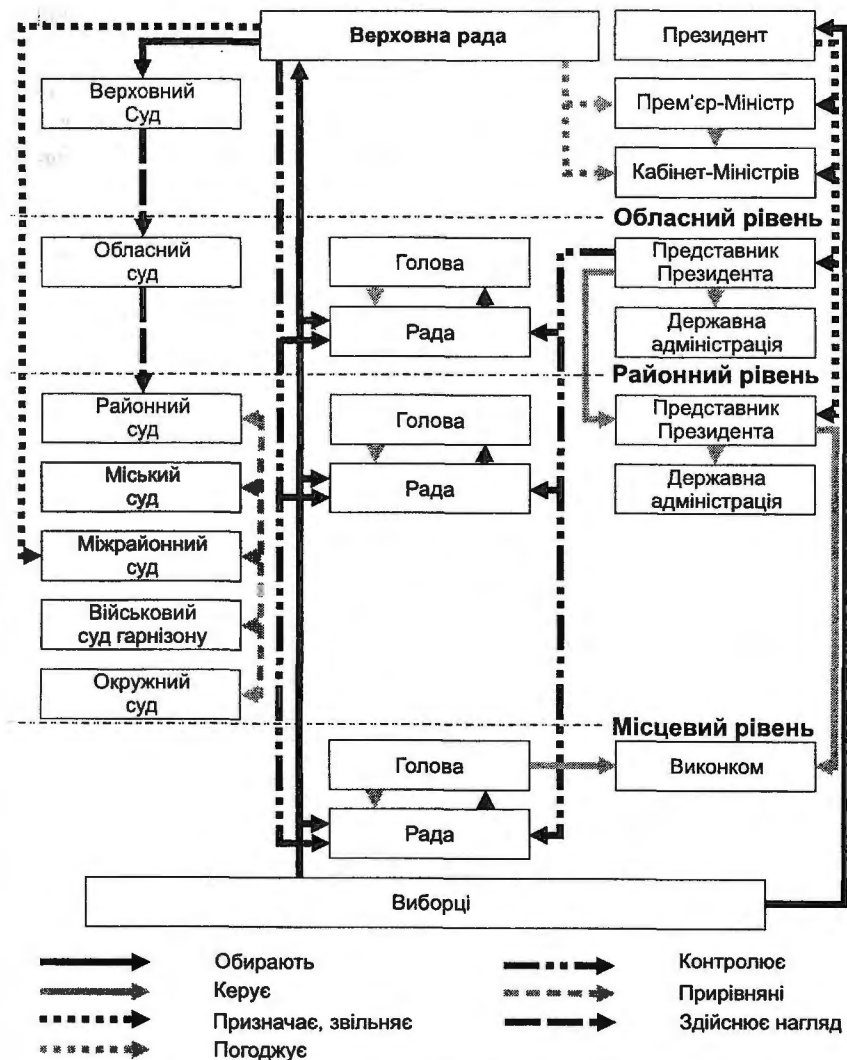
Спільним для усіх етапів реформування є, по-перше, прагнення перетворити чиновників на управлінців-менеджерів; по-друге, зробити управлінців більш відповідальними за витрачання державних коштів. Було створено Міністерство державної служби для керівництва службою в цілому та Коледж державної служби для підготовки посадових осіб високого рівня. Реформа 1970р. ставила за мету спробу утворити систему стратегічного управління політикою, головним елементом якої був контроль за використанням коштів.

На мал.1 наведено структуру державної влади у 1992-1994 роках. В ній можливо чітко виділити три гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову. Законодавча влада представлена Верховною Радою, Радами відповідних рівнів державного управління – державного, обласного, районного, місцевого. Виконавча – урядом, інститутом представників Президента, виконкомом, державними адміністраціями. Судова – Верховним Судом, ланкою судів загальної юрисдикції на обласному та районному рівнях. Ця структура характеризується надзвичайною громіздкістю – існування майже на усіх рівнях державного управління подвійного, а то й потрійного підпорядкування. Так, на місцевому рівні виконком підпорядковується Голові та Представнику Президента. Кабінет Міністрів має потрійне підпорядкування: безпосередньо – з боку Прем'єр-міністра, опосередковано – Президента (через кадрову політику) та Верховній Раді (погодження дій). Крім цього, нечіткими поставали обов'язки Голови щодо Рад. З одного боку, Голова керує Радами, але контрольні функції виконує представник Президента. Тобто реальні важелі впливу знаходяться безпосередньо у представника Президента. Аналіз законодавчого забезпечення існування інституту представників Президента показує прагнення до посилення управлінської вертикалі і можливості контролювати дії на місцях керівниками вищої управлінської ланки.

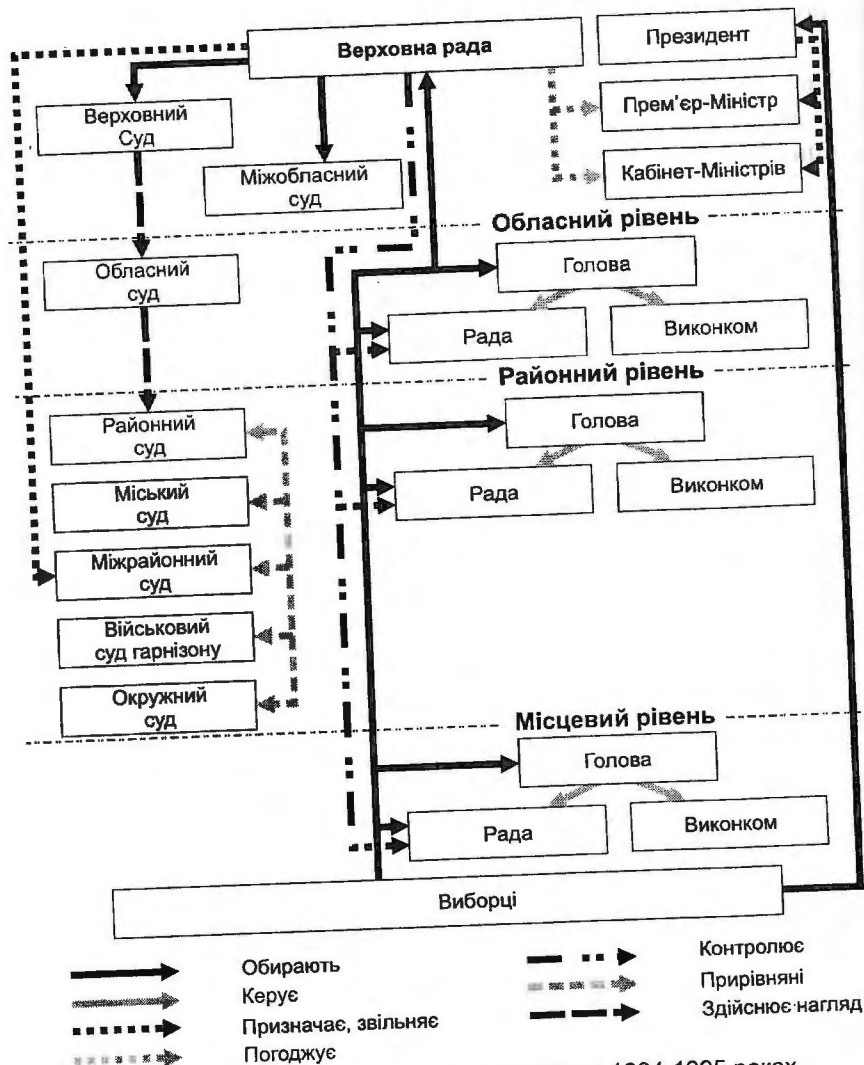
Вадами структури можливо назвати такі: фактична відсутність зв'язку між представниками Президента та урядом, передача повноважень представницьких органів виконавчим, неможливість забезпечення тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом внаслідок порушення управлінської вертикалі. Внаслідок цього був ліквідований інститут представників Президента.

На мал.1 наведена структура державної влади за період від виборів у червні 1994 року до підписання Конституційного Договору у червні 1995 року. Управлінська вертикаль не була відновлена.

На ньому чітко видна відсутність зв'язку уряду з органами державного управління на регіональному та місцевому рівнях. Повноваження Верховної Ради щодо рад стосувались здійснення контрольних функцій, повноваження Голови щодо контролю діяль-



Мал. 1. Структура влади України у 1992-1994 роках



Мал. 2. Структура влади України у 1994-1995 роках

ності виконкомів були обмежені. Певні зміни відбулись у організації судової влади. У 1994 року в Києві почав діяти міжобласний суд. Його повноваженнями, як і повноваження міжобласних судів, був розгляд цивільних і кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення на особливо режимних об'єктах [9, с.160]. Оскільки сфера повноважень стосується питань забезпечення національної безпеки, його члени цієї Ради обираються Верховною Радою. Спроба відновити управлінську вертикаль була зроблена шляхом формування державних адміністрацій та підпорядкування їх Президентові України. Неврегульованими залишалися питання підпорядкованості органів виконавчої влади нижчого рівня Кабінету Міністрів. Була зроблена спроба вивести виконавчу владу від впливу парламенту. 21 серпня 1995 року було ухвалено Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію" та "Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію", а 30 грудня 1995 року – Указ Президента України "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам і очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад". Цими нормативними актами було значно знижено можливості органів місцевого самоврядування щодо здійснення самоврядних повноважень – вносити зміни до бюджету, встановлювати місцеві податки стали повноваженнями місцевих державних адміністрацій. Проблему загострила нова редакція Закону України "Про бюджетну систему України" (28 травня 1995 року), згідно якої були внесені додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих Рад.

Конституцією України визначено три рівня органів державного управління: загальнодержавний, регіональний, місцевий. Відповідно характеру завдань, які виконують кожний з органів державної влади, їх умовно можливо групувати за загальнодержавним, регіональним та місцевим рівнями. У таблиці 3 наведено перелік органів, відповідних кожному з рівнів, у таблиці 4 – їх повноваження.



Таблиця 3

**Органи державної влади**

Рівень органів	Перелік органів	Тип влади
Загальнодержавний	Верховна Рада України Президент України Кабінет Міністрів України Конституційний Суд України Верховний Суд України	Законодавча Виконавча Виконавча Судова Судова
Регіональний	Ради обласні, районні, міст Києва та Севастополя та їх виконавчі органи Місцеві державні адміністрації Обласні та районні державні адміністрації	Виконавча  Виконавча  Виконавча
Місцевий	Ради сільські, селищні, міські Виконавчі органи	Виконавча  Виконавча

Таблиця 4

**Основні повноваження органів державної влади**

Органи управління	Основні повноваження
Верховна Рада України	1.Прийняття законів. 2.Затвердження Державного бюджету України та контроль його виконанням. 3.Визначення принципів внутрішньої та зовнішньої політики. 4.Затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку. 5.Установлення: системи оподаткування, принципів створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статусу іноземних валют на

	території України, порядку створення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу, порядку випуску та обігу цінних паперів (визначення їх видів та типів). 6.Встановлення порядку створення та функціонування вільних економічних зон. 7.Встановлення принципів використання природних ресурсів. 8.Визначення правового режиму власності. 9.Встановлення правових основ та гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання. 10.Визначення принципів зовнішньоекономічної діяльності. 11.Встановлення правових основ організації діяльності органів виконавчої влади, державної служби, організації системи державної статистики та інформатики. 12.Визначення основ місцевого самоврядування. 13.Проведення кадрової політики стосовно перших керівників вищих органів державного управління (Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Антимонопольний комітет України та інше).
Президент України	1.Гарантування державного суверенітету та територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. 2.Проведення економіко-політичного аналізу та оцінки поточної інформації у державі. 3.Проведення кадрової політики стосовно перших керівників органів виконавчої влади. 4.Організація та контроль роботи центральних органів виконавчої влади. 5.Участь у законотворчому процесі правом вето. 6.Право законодавчої ініціативи.

Кабінет Міністрів України	<p>1. Забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України.</p> <p>2. Прийняття заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина.</p> <p>3. Забезпечення проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері зайнятості населення, соціального захисту, екологічної безпеки, охорони природи тощо.</p> <p>4. Розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.</p> <p>5. Забезпечення рівних умов для усіх форм власності.</p> <p>6. Управління об'єктами права державної власності.</p> <p>7. Організація та здійснення зовнішньоекономічної діяльності України.</p> <p>8. Розробка проекту Закону України про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого бюджету, підготовка та подання Верховній Раді звіту про його виконання.</p> <p>9. Спрямованість та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.</p>
Районні та обласні ради	<p>1. Затвердження структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на його утримання.</p> <p>2. Розгляд звернень депутатів та прийняття по них рішень.</p> <p>3. Здійснення повноважень по організації та проведенню загальноукраїнських референдумів та виборів в органи державної влади та місцевого самоврядування.</p> <p>4. Прийняття рішень з приводу добровільних об'єднань.</p> <p>5. Затвердження програм соціально-</p>

	<p>економічного та культурного розвитку району, області, цільових програм, затвердження звітів про їх виконання.</p> <p>6. Затвердження районних, обласних бюджетів, внесення до них змін, затвердження звітів про їх виконання.</p> <p>7. Рішення за дорученням відповідних рад питань з продажу, передачі до оренди або під заставу об'єктів комунальної власності.</p> <p>8. Рішення в установленому порядку питань з управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, районів у містах, які знаходяться в управлінні районних та обласних рад.</p>
Місцеві державні адміністрації: обласні, районні, міст Києва та Севастополя	<p>1. Забезпечення на відповідній території виконання Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.</p> <p>2. Забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони навколишнього середовища.</p> <p>3. Забезпечення підготовки й виконання відповідних обласних та районних бюджетів.</p> <p>4. Забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування.</p>
Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради)	<p>1. Створення та ліквідація постійних комісій.</p> <p>2. Створення виконавчого органу ради.</p> <p>3. Затвердження згідно пропозиції сільського, селищного, міського голови структури органів виконавчої влади.</p> <p>4. Прийняття рішень з проведення місцевого референдуму.</p> <p>5. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, цільових</p>

- |  |   |
|--|---|
|  | <p>програм по інших питаннях місцевого самоврядування.</p> <p>6. Затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту щодо виконання бюджету.</p> <p>7. Встановлення місцевих податків та зборів, розмірів їх ставок у межах, що визначені законом.</p> <p>8. Формування позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів.</p> <p>9. Встановлення для підприємств, організацій, які знаходяться у комунальній власності розміру частки прибутку, що належить до віднесення до місцевого бюджету.</p> <p>10. Рішення відповідно вимогам законодавства питань щодо створення спільних підприємств.</p> |
|--|---|

Існує думка щодо уявлення системи державного управління економікою у вигляді сукупності функціональних блоків: стратегічного, тактичного, обліку та контролю [6, с.8-12]. Питома вага кожної з цих груп у загальній кількості повноважень, що виконуються, змінюється залежно від призначення органу і рівня державного управління, на якому він знаходиться. Так, у діяльності Верховної Ради України і Президента України велику питому вагу займають стратегічні питання, в діяльності органів виконавчої влади – стратегічні, тактичні, питання обліку і контролю, органів місцевого самоврядування – тактичні.

З нашої точки зору виділення стратегічного, тактичного і блоку обліку й контролю є досить умовним і не дозволяє комплексно дослідити процес прийняття рішень, з'ясувати ступінь їх якості. Так, визначення напрямків державної політики, тобто стратегічне питання, базується на вирішенні тактичних питань та питань обліку і контролю. Крім того, виділення в окремий блок функцій обліку й контролю за умов, що ці функції виконуються як на стратегічному, так і на тактичному рівнях є не зовсім зрозумілим. Хоча сам по собі підхід до розподілу функціональних

обов'язків за критерієм їх перспективності дозволяє упорядкувати обов'язки кожного з рівнів управління.

*Стратегічні питання* державного управління економікою за спрямованістю можливо розділити на два блоки: керівництво соціально-економічними процесами; керівництво технічним забезпеченням соціально-економічного розвитку.

*Під керівництвом соціально-економічними процесами* можливо розуміти:

- розробку й затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням (повноваження Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях);
- визначення та затвердження загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку (повноваження Верховної Ради, Кабінету Міністрів України);
- встановлення системи оподаткування, принципів створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, порядку створення й погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, видів і типів цінних паперів, порядку їх випуску й обігу (повноваження Верховної Ради України);
- встановлення порядку створення й функціонування вільних економічних зон (повноваження Верховної Ради України);
- визначення принципів використання природних ресурсів (повноваження Верховної Ради України);
- встановлення правових основ і гарантій підприємництва, правил конкуренції і норм антимонопольного регулювання (повноваження Верховної Ради України);
- визначення принципів зовнішньоекономічної діяльності (повноваження Верховної Ради України);
- встановлення правових основ організації діяльності органів виконавчої влади (повноваження Верховної Ради України);
- проведення кадрової політики щодо перших керівників вищих органів державного управління Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Антимонопольного комітету України тощо (повноваження Президента України);
- координація робіт міністерств та інших органів виконавчої влади (повноваження Кабінету Міністрів України).

*Керівництво технічним забезпеченням соціально-економічного розвитку* містить у собі вирішення проблем технічного розвитку промисловості, розробки державних програм науково-технічного розвитку, підготовку заходів, спрямованих на розвиток спеціалізації й кооперування, широке впровадження у виробництво сучасних технологій, поліпшення споживчих властивостей виробів.

Тактичні питання вирішуються з метою деталізації і конкретизації даних, отриманих після вирішення стратегічних питань, доведення їх до відомих суб'єктів господарювання. До тактичних питань належать оперативне планування й регулювання виробничих відносин між виробниками продукції, споживачами, постачальниками ресурсів.

При вирішенні стратегічних та тактичних питань існують прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами управління, якими є органи законодавчої, виконавчої та судової влад.

Стратегічні питання вирішуються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України.

Тактичні питання вирішуються міністерствами, державними комітетами, органами місцевого самоврядування.

Органи судової влади здійснюють нагляд за дотриманням законності та правопорядку у суспільних відносинах. Компетенція органів судової влади охоплює вирішення як стратегічних, так і тактичних питань. Щодо стратегічних питань – це компетенція Конституційного Суду України. Тактичні питання переважно вирішуються судами загальної компетенції та арбітражними судами.

Комплексний аналіз повноважень органів державної влади дозволяє зробити висновок про врахування, певною мірою, ринкових реалій. Але існує проблема дієвості механізму утримань та противаг. Органи місцевого самоврядування фінансово обмежені у можливостях визначати та здійснювати управління соціально-економічним розвитком території. Визначення стратегічних завдань розвитку території, виходячи з місцевих особливостей, та їх виконання при такому розподілі повноважень уявляється сумнівним. Окремим питанням постає здійснення державної кадрової політики тому, що, як наводить практика, державні службовці виконують не управлінські функції, а функції впровадження

державної політики внаслідок політизованості державної служби в Україні. Це не сприяє якості процесу управління.

Світовий досвід наводить, що саме держава ініціює і керує процесами ринкових перетворень. Але це не означає різке зростання кількості державних службовців, застосування як пріоритетних адміністративних методів управління. Необхідне підвищення гнучкості управління, обмеження прямого втручання держави до регулювання соціально-економічного розвитку, зміну структури державного сектору шляхом розробки та впровадження програми приватизації, детальне вивчення ринку державних службовців, протидію зростанню державних витрат.

## §2. Верховна Рада України в системі органів державної влади

Парламент і парламентаризм притаманні демократичній, правовій державі, відображають рівень розвитку громадянського суспільства. Під парламентаризмом розуміється система організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту у її здійсненні [10, с.23]. У широкому сенсі парламентаризм можливо визначити як загальне явище, як систему взаємодії суспільства і держави, для якої історично характерно визнання провідної ролі загальнонаціонального постійно діючого колегіального представницького органу державної влади – *парламенту* – в здійсненні державно-владних повноважень [11, с.15]. Парламент має державно-владні повноваження. Це означає право прийняття законодавчих актів, обов'язкових для виконання усіма організаціями, установами та громадянами України.

Майбутнє парламенту залежить від того, наскільки успішно він виконує функції головного представницького органу державного управління, що, у свою чергу, зумовлено раціональністю адміністративно-організаційного становлення законодавчого органу. Раціональність передбачає формування та впровадження організаційних структур, які забезпечують зв'язок із середовищем функціонування. В поєднанні адміністративно-організаційного

становлення (інституціоналізації) законодавчий заклад стає автономним, цілісним, стабільним, виробляє усталені процедури.

Законодавчому органу притаманна тенденція розвитку різних напрямків організаційної структури: через розвиток представницьких повноважень, шляхом створення та підтримки спеціальних робочих груп, вдосконалення організаційних та політичних аспектів управління, формування системи політичного суперництва.

В процесі адміністративно-організаційного становлення існує зв'язок законодавчого органу із зовнішнім середовищем, територіальними та іншими об'єднаннями виборців. Зв'язок є прямий та зворотний: між депутатами та виборцями, через організовані громадські групи, які відображають певні політичні та інші інтереси. Зв'язок із виборцями надає можливість створення сприятливого середовища для законотворчої діяльності та надання легітимності діям депутатів. Світовий досвід наводить, що, навіть за умов раціональної організації законодавчого органу, підтримка з боку громадськості з часом може змінитися. Якщо зв'язок із виборцями порушений, це, у майбутньому, призведе до розпаду усієї політичної системи внаслідок відсутності основи легітимності законодавчого органу.

Парламенти мають різницю у ступені розвитку та специфіці організаційної структури. Для слаборозвинених парламентів характерна відсутність постійних, міцних зв'язків із виборцями, незрозумілість парламентських норм, нечітке розділення обов'язків між керівниками. Такі парламенти не спроможні витримати політичні катаклізми у суспільстві. Наприклад, німецький Рейхстаг часів Веймарської республіки, французький парламент часів Третьої республіки. Але розвиненість парламентських структур не завжди означає стабільність, постійність, незмінність.

Парламентські структури мають властивість відродження. Саме ця властивість визначає їх життєздатність. Представницькі структури можуть адаптуватися до змін, реформ. Саме міцні зв'язки з виборцями є підставою адаптації змін у електораті. Прогресивні політичні партії та реформаторські сили ініціюють зміни у законодавчих структурах з метою створення сприятливих умов для реформування. Так, новий спосіб мислення впливових політиків, політичні реалії стали причинами так званих *каме-*

*ральних реформ* (скасування верхніх палат у парламентах, наприклад, у Новій Зеландії, Данії, Швеції після другої світової війни).

Зміни у законодавчій структурі та процедурах відбуваються під впливом зовнішніх (війна, революція, економічна криза) та внутрішніх (необхідність організаційного реформування) чинників. Наприклад, американський Конгрес, який часто називають найбільш стійким законодавчим утворенням світу, під впливом потрясінь 60-70-х років нашого сторіччя змінився настільки, що дослідники називають його сесії засіданнями "реформованого Конгресу". Під впливом економічної кризи активізувався процес формування політичних блоків у Верховній Раді України.

Однак, це не означає, що законодавчі структури змінюються негайно. За своїм призначенням парламенти повинні бути спроможні витримувати тиск реформ. Зміни у законодавчих структурах важко проводити, прогнозувати. Невизначеність та подвійність як властивості, характерні для процесів розвитку інституцій, можуть вступити у протиріччя з раціональними діями, спрямованими на підвищення ефективності їх роботи.

Таким чином, поняття "адміністративно-організаційне становлення законодавчих структур" не співпадає з поняттям "безумовна структурна стабільність", не означає незмінність структур. У той же час ефективно діючий, спроможний оперативно реагувати на зміну зовнішніх та внутрішніх чинників парламент сприяє стабільності демократичного суспільства. Найважливішим завданням дослідження законодавчих структур постає визначення окремих стадій розвитку законодавчих інституцій, формулювання принципів, згідно яким відбуваються структурні зміни.

Як приклад, нами бул зроблений аналіз діяльності парламентів, зміни в яких найбільш характерні та відбувалися протягом 1980-1990-х років. Політичні реалії та зовнішні чинники різні – від стабільності та прогнозування у випадку британської Палати Громад до невизначеності, нестабільності представницьких структур Центральної та Східної Європи.

Палата Громад сформувалась шляхом еволюції з початку XIII сторіччя. *Британський Парламент*, який складається з Палати Лордів та Палати Громад, визначають як найбільш авторитет-

ну, класичну парламентську структуру. На сучасну політичну систему Великої Британії безпосередньо впливають організовані громадські групи, які з'явилися внаслідок економічного розвитку. Після закінчення Другої світової війни британський Парламент здійснював незначний вплив на формування державної політики. Починаючи з 1970-х парламент почав відігравати активну роль у політичних процесах частково внаслідок того, що інтереси окремих громадських груп починали приймати форму активного лобювання.

Сучасний *німецький парламент* сформувався по закінченню Другої світової війни. Возз'єднання Німеччини у 1991 році та приєднання внаслідок цього п'яти східних земель, де протягом 45 років існував інший суспільний устрій, визначило необхідність адаптації до нових умов двох палат парламенту країни – палати представників, або Бундестагу, та федеративного сенату, або Бундесрату.

Дослідники майже 40-річного досвіду існування парламенту Федеративної Республіки відмічають та доказують властивість адаптації. Парламентські партії впливають на формування політичного курсу та визначають, в основному, структуру Бундестагу. В той же час, розвиток парламентських партій – процес непередбачуваний. Так, протягом 1993-1996 років їм стало складно завойовувати голоси виборців. Залучення до діяльності парламенту нових депутатів не ліквідує проблеми, пов'язані з необхідністю вдосконалювати парламентські структури.

Післявоєнний *парламент Італії* мав значну організаційну автономію, незважаючи на те, що політична система країни надала гільці виконавчої влади значні повноваження порівняно із законодавчою. Депутати відіграють активну роль у процесі законотворчості. Формуванню законопроектів сприяє діяльність парламентських комісій. Організаційно-структурні зміни у парламенті відбувалися під впливом змін у відносинах між політичними партіями. Однак протягом останніх 40 років сталість парламентської структури зумовила незначний вплив змін у відносинах між партіями на баланс повноважень законодавчої та виконавчої гілок влади.

Основу *парламентів Скандинавії* (датський, норвезький, шведський) складає принцип багатопартійності, вони мають достатньо сталу організаційну структуру. Починаючи з 1970-х років, коли важливими складовими парламенту стали комісії, активність законодавчої влади зростає. Важливий той факт, що протягом останніх двох десятиріч звичним явищем став уряд меншин (особливо, у Данії). Таким чином, за умов послаблення виконавчої влади у Скандинавії посилюється роль і значення законодавчої.

Структурно-організаційний розвиток *парламенту Туреччини* відбувався на фоні змін демократичного уряду та військової диктатури. Починаючи з 1950-х років, коли в країні сформувалася багатопартійна система, Велика Національна Асамблея, заснована приблизно три сторіччя тому, набула більш чітке організаційне та структурне оформлення. На діяльність парламенту Туреччини впливають керівники високоорганізованих політичних партій. Уряд, у свою чергу, прагне також впливати на державну політику. За таких умов діяльність парламентаріїв спрямована на захист інтересів виборців, задоволення їх потреб. Саме міцні зв'язки депутатів та електорату є основним чинником, що визначає існування парламенту як елементу політичної структури держави.

Особливу увагу притягують парламенти країн Центральної та Східної Європи: Польщі, Угорщини, Румунії, Болгарії, Чехії, Словаччини.

Серед постсоціалістичних країн перші демократичні вибори пройшли у Польщі (червень 1989 року) [12]. *Польські національні збори* складаються з двох палат: Сейму, який налічує 460 членів та Сенату – 100 членів. У першому турі виборів голосування до обох палат відбувалося за складною мажоритарною системою. Під час другого туру достатньо було отримати хоча б відносно більшість голосів виборців. Остаточна виборча система була сформована під час круглих столів за участю представників ПОРП; “Солідарності”, католицької церкви і не зовсім відповідає принципу відкритості. Для правлячої коаліції (комуністичної партії) було зарезервовано 65% усіх місць Сейму. Опозиція вела боротьбу за 161 місце, яке залишилось. У процесі виборчої кампанії, незважаючи на те, що правляча партія була у привілейованому становищі, перемогу отримала опозиція.

Виборча система *Угорщини* також формувалась під час круглих столів між правлячою партією (комуністами) та демократичною опозицією. Однопалатна Національна Асамблея Угорщини складається з 386 обраних членів і 8 додатково призначених, які представляють національні меншини. Під час круглого столу була вироблена складна комбінована виборча система, що передбачала утворення 176 одномандатних округів і 210 з пропорційним представництвом, деякі з яких були багатомандатними. Додаткові вісім місць визначалися шляхом складних підрахунків. У багатьох округах було настільки багато кандидатів, що після першого туру було заповнено лише 5 з 176 місць за одномандатними округами. Соціалістична партія, спадкоємиця комуністичної, змогла вибороти лише 34 місця з 386. Після двох турів голосування демократичні партії здобули значну перемогу, забезпечивши собі більшість у парламенті.

У травні 1990 року вибори відбулися у *Румунії*. Як у Польщі, було вирішено запровадити двопалатний представницький заклад, який мав складатися із Зборів Депутатів чисельністю 387 осіб та Сенату із 119 членів. Вибори базувалися на пропорційній основі, більшу частку голосів збрала партія, до якої входили колишні члени комуністичного керівництва. Але відомим фактом є порушення процесу виборів, найсерьйозніші з яких стосувалися самого виборчого бюлетеню.

У червні того ж року вибори відбулися у *Болгарії* та *Чехословаччині*. Федеральні Збори Чехословаччини після "оксамитової революції" склалися з двох палат. Крім того, існували регіональні законодавчі заклади Чехії та Словаччини. У певному відношенні двопалатна структура федерального парламенту наслідувала побудову американського Конгресу. Одна з палат, Палата Народу, базувалася на кількісному принципі (101 депутат із 150 представників чеської землі, де мешкало приблизно дві третини населення Чехословаччини); Палата Національностей була розподілена порівну між представниками Чехії та Словаччини (по 75 місць). З розпадом Чехословаччини структура Федеральних Зборів вже не відповідала політичним реаліям. Вибори проводилися за принципом пропорційного представництва із п'ятивідсотковим бар'єром, який мала подолати кожна партія. 170 місць у Феде-

ральних Зборах (46% у кожній з палат) здобули чеський Громадянський Форум та словацька організація "Народ проти насильства". Друге місце посіли комуністи – 14%. Симптомом майбутнього розподілу на Чехію та Словаччину стала відсутність на виборах загальнонаціональної партії, яка об'єднувала б дві частини федерації.

Болгарія обрала однопалатні Великі Національні Збори з 400 депутатів на підставі виборчої системи, яка нагадувала угорську. Половина членів Зборів балотувалась у двохстах одномандатних округах. Були передбачені повторні вибори у випадку, якщо абсолютної більшості не буде у першому турі голосування. Другу половину Зборів обирали у 28 багатомандатних округах за принципом пропорційного представництва. Після виборів Болгарська Соціалістична партія (колишня комуністична) отримала 211 депутатських мандатів, головна опозиційна партія, Союз Демократичних Сил – 144.

Незважаючи на те, що кожна з постсоціалістичних країн вирішувала проблеми створення легітимного органу самостійно, можливо виділити де-які спільні риси. Наявність спільних рис зумовлена специфікою перехідного періоду, тобто зовнішніми чинниками: не повністю демонтована командно-адміністративна система, відбуваються процеси роздержавлення, приватизації, становлення ринкових відносин. Формування демократичного суспільства гальмують економічна криза та стагфляція, обмеженість правової бази, зростання злочинності, соціальна напруга, психологічна несталість населення.

Найбільш важливою загальною рисою формування законодавчого органу у постсоціалістичних країнах є активна та продуктивна участь демократичної опозиції при складанні проектів конституції та законодавства про вибори.

У Східній Німеччині, Чехословаччині (нині Чехії та Словаччині) активна участь опозиції була можливою внаслідок масових протестів населення. У Польщі – внаслідок страйків. В Румунії – насильницьких проявів суспільної незгод. В Угорщині – внаслідок загальної втрати довіри до режиму широких верств населення та правлячої еліти. Але такі збори не мали легітимного характеру. Тиск з боку громадськості впливав на можливість опози-

ційних сил брати участь у розробці виборчої системи, заснованої на вільних відкритих виборах. Висновки зустрічей за круглим столом повинні бути затвердженими парламентами старого скликання, але при цьому жоден з парламентів не вніс значні зміни до цих документів.

Серед виборчих систем постсоціалістичних країн пропорційне представництво застосовується у Чехословаччині та, значною мірою, у Польщі. Виборче законодавство Угорщини, Болгарії, Румунії засноване на комбінованому пропорційно-мажоритарному представництві. Основою більшості нових виборчих систем є принцип, коли партії отримують місця у парламенті у випадку подолання чотири або п'яти відсоткового бар'єру голосів виборців (досвід Германії).

На забезпечення дієвості українського парламенту був спрямований Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 27 вересня 1997 року. За цим законом вибори проводяться за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Практика застосування закону показала, що система буде діяти за умов професіоналізму майбутніх народних депутатів України. Але цієї вимоги а ні у прийнятому, а ні у попередньому законі немає. Результати виборів показали, що 4% бар'єр не є оптимальним. Зпоміж 30 суб'єктів виборчого процесу подолати цей бар'єр спромоглися лише 8. Причому СДПУ(о) набрала 4,0122% голосів виборців. Наступні за рейтингом політичні партії та виборчі блоки набрали близько 3% голосів кожна (АПУ – 3,6819%, ПРП – 3,1333%, "Трудова Україна" – 3,0609%, "Національний фронт" – 2,717%). Відрив інших партій значний. Так, найближчий конкурент "Національного фронту" виборчий блок "Партія праці та ліберальна партія – разом" набрав 1,8929%. За цих обставин рекомендують запровадити тривідсотковий бар'єр [13]. У країнах з розвиненою партійною системою і сталими демократичними традиціями найвищим виборчим бар'єром є п'ятивідсотковий, тому запровадження чотиривідсоткового бар'єру є передчасним.

Узагальнюючи вищевикладене, можливо визначити, що спочатку процес адміністративно-організаційного становлення парламентів відбувається найбільш швидкими темпами, далі – уповільнюється. Процес адміністративно-організаційного станов-

лення парламенту має тенденцію до підвищення організаційної цілісності, поглиблення комплексності структури та прагнення до універсалізації регламенту. Найважливішими характеристиками розвитку парламентських структур є цілісність, комплексність, універсалізація регламенту.

Парламентська інституція проводить чітку межу між собою та своїм оточенням. Найбільш відомі способи збереження цілісності парламенту – тривалий строк повноважень членів парламенту, неможливість несанкціонованого доступу до керівних посад – ще не відносяться до нових парламентів країн Центральної та Східної Європи, України. У більшості них перші вибори свідчили про значну ротацію кадрового складу. Із часом буде проявлятися впливовість членів парламенту. У Конгресі США, британській Палаті Громад, німецькому Бундестазі неможливо мати керівну посаду, якщо не будуть пройдені усі ступені парламентської кар'єри. Ця тенденція присутня у парламентах нових демократичних країн, розвивається у парламенті України.

У парламентах країн Центральної та Східної Європи внутрішня структура побудована на системі комісій. В Україні – на системі комітетів, комісій. Для підготовки законопроектів діють постійні органи – *комітети Верховної Ради*. До функцій постійних комітетів належить також участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням державного бюджету в частині, що віднесена до їх компетенції [14]. Можуть бути створені тимчасові комісії двох видів: спеціальні, для підготовки і попереднього розгляду питань на сесії Верховної Ради та тимчасові слідчі комісії для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес. До органів Верховної Ради відноситься Рахункова палата. До її компетенції належить контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені парламенту. Голову і членів Рахункової палати призначає Верховна Рада.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він входить до складу парламенту, призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою.



Більшість структурних одиниць новітніх парламентів знаходяться на стадії розвитку, ще не мають значного авторитету. Діяльність політичних партій спрямована на підтримку внутрішньої єдності в умовах швидкої зміни соціального, економічного, політичного життя. Як правило, партійні лідери постсоціалістичних країн ще не розробили надійну партійну інфраструктуру, як це прийнято в усьому світі. Недостатньо розвинені комплексні підрозділи апаратної підтримки – кадрові, дослідницькі, інформаційні та інші. Що стосується наявності ознаки універсалізації, то парламенти нових демократичних країн мають регламент, який періодично змінюється. Для високоорганізованих парламентів характерно дотримання принципу старшинства, який є вершиною універсалізації (наприклад, Конгрес США). Крім того, є чіткі правила, норми ведення дебатів. Ці норми стабільні, їх суворо дотримуються.

У постсоціалістичних країнах діяльність парламентів поступово активізується. Однак, треба виважено підходити до оцінки значимості парламентів у політичних процесах. Так, в Угорщині та Болгарії парламенти брали не дуже активну участь у виробленні найважливіших рішень під час перших тяжких випробувань, з яким зіткнулися ці дві країни. У Польщі та Чехословаччині президенти, які мали відносно сильні конституційні повноваження, мимоволі обмежували роль парламентів у важкі роки ста новлення. У Румунії парламент, як спадкоємець старого режиму, підтримує політику правлячої партії, що має комуністичну спрямованість. І в Україні парламент відіграв активну роль в процесі розбудови держави. Були прийняті нормативні акти, які визначили засади демократичних перетворень: Декларація про державний суверенітет України, низка законів, що забезпечують життєдіяльність нових інституцій – “Про вибори Президента Української РСР”, “Про Президента Української РСР”, “Про Конституційний Суд України”, Конституція України [15, 16, 17]. З часом, діяльності парламенту стала присутня тенденція щодо розгляду законопроектів, які безпосередньо не впливають на формування ринкової інфраструктури, управління зміною структури власності.

Дослідження процесів розвитку парламентських інституцій дозволяє виділити такі основні принципи діяльності законодав-

чого органу: *автономія; формалізація; однорідність; комплексність структури.*

*Принцип автономії* відбивається у функціонуванні законодавчого органу незалежно від інших органів державної влади, політичних партій, організацій. Членство у законодавчому органі передбачає відповідну професійну кар’єру, тривале виконання професійних обов’язків. Принцип автономії означає наявність чітких меж функціональних обов’язків посадових осіб з метою запобігання неконтрольованості кадрового складу. Права та обов’язки, повноваження нормативно врегульовані.

*Принцип формалізації* означає обов’язкове виконання встановлених норм. Функціональні обов’язки повинні бути чіткими, процедури законотворчої діяльності, регламент визначені відповідно рівню економічного розвитку країни та кодифіковані. Конституційні норми повинні чітко визначати організаційний розвиток парламенту. Формалізація законодавчого органу проявляється у деталізації функціональних обов’язків та прав апарату управління, характері детально розроблених та узаконених правил процедури. Діяльність законодавчого органу стандартизована та передбачувана.

*Принцип однорідності* відображається у наявності у законодавчому органі загальних рис, які відрізняють його від політичних організацій. Основою законодавчого процесу є залагодження конфліктів.

Законодавчий орган виконує функції відбору керівників законодавчої та виконавчої гілок влади. Наприклад, конституційна роль Сенату США складається із затвердження кандидатів на виконавчих посадах, а у європейських парламентах депутати висувають кандидатуру прем’єр-міністра. Згідно п.п.16,18,19,20 ст.85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить призначення та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Голови Національного банку (за поданням Президента України), половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Що стосується кандидатури Прем’єр-міністра, то Верховна Рада надає згоду на призначення його Президентом (п.12 ст.85 Конституції України).

Законодавчий орган є органом народного представництва і відображає відносини представництва та відповідальності депутатів перед виборцями.

Адміністративно-організаційне становлення законодавчого органу характеризується *комплексністю структури*. Наприклад, на початку своєї діяльності Конгрес США мав досить просту організацію. Палата представників була непостійною організацією, здійснювала законотворчу діяльність, в основному, на загальних сесіях, причому організаційна структура управління політичних партій була нерозробленою. Сучасний Конгрес – це складна законодавча організація, у складі якої знаходиться система експертних комітетів та підкомітетів, чіткі фракції політичної більшості та меншин із означеними функціями управління.

У Конституції УРСР 1937 року систему органів державної влади було вибудовано з врахуванням принципу розподілу влад: а) Верховна Рада чітко визначена як єдиний законодавчий орган; б) сформульовано заборону вторгнення до компетенції президії Верховної Ради та уряду; в) президія Верховної Ради конституційно не мала право вносити зміни і доповнення до чинних законів, прийнятих Верховною Радою [18, с.7]. Разом з тим, конституційний еталон організації парламенту мав суперечності щодо легітимності. Влада трудящих конституювалась у особі Рад (ст.ст.2,3); Ради депутатів трудящих закріплювались політичною основою УРСР.

Верховна Рада, за Конституцією УРСР 1978 року, наділялась правом брати до розгляду і вирішувати будь-яке питання, що знаходилося у віданні інших державних органів – президії Верховної Ради та Ради Міністрів – уряду. Цим втілювалась ідея повновладдя Рад, несумісна з принципом розподілу влад.

Організаційне становлення парламенту на засадах принципу розподілу влад почало відбуватись із прийняттям Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України. На той час місце і роль Верховної Ради залишалося таким, як за Конституцією УРСР 1978 року – тотожня компетенції республіки, мала право необмеженого вторгнення у сферу діяльності кожної гілки влади. Після ухвалення Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, був прийня-

тий Закон України “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону України)” [19], де згідно ч.1 ст.97 Верховна Рада стала єдиним органом законодавчої влади України. Президія Верховної Ради конституційно була позбавлена права вносити зміни і доповнення до чинних законодавчих актів з представленням їх для затвердження Верховною Радою на черговій сесії. Тим встановлено порушений примат вищого представницького органу у державному механізмі.

Ст.75 чинної Конституції України проголошує: “Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України”. Л.Т. Кривенко визнає необхідність доповнення ст.75 фундаментальним загально визнаним положенням світового конституціоналізму: Верховна Рада – єдиний представницький і законодавчий орган України [20, с.16]. Означене положення усунуло б можливий представницький дуалізм: Верховна Рада – Президент.

Існує думка щодо притаманності парламенту України основних та супутніх функцій [11]. До основних відносять, крім законодавчої, представницьку, функцію прийняття державного бюджету і контролю за його виконанням, контролю за діяльністю органів виконавчої влади, номінаційну або структуроутворюючу функцію [20]. Це – парламентська прерогатива. Аналіз змісту, який вкладається до визначення номінаційної функції і структуроутворюючої прерогативи відповідно Ю.Шаповалом та Л. Кривенко показує аналогію понять.

До супутніх функцій парламенту відносять установчу, зовнішньополітичну, судову.

Повноваженнями, які пов’язують із реалізацією законодавчої функції, є: внесення змін до Конституції в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного Закону, прийняття законів (п.1.3 ст.85). Важливою стадією законотворчого процесу є законодавча ініціатива, суб’єктами права якої у Верховній Раді є Президент, народні депутати, Кабінет Міністрів, Національний банк (ст.93 Конституції України). Світовий досвід наводить, що виконавча влада або зовсім не наділена правом законодавчої ініціативи, або представлена тільки одним суб’єктом. Так, ні Президент США, ні адміністрація правом законодавчої ініціативи в парламенті не наділені. У Франції Президент також не має права зако-

нодавчої ініціативи. Суб'єктами права законодавчої ініціативи є депутати і прем'єр-міністр.

Спеціалісти пропонують доповнити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи громадянами України і, враховуючи світовий досвід, звзунити його за рахунок виконавчої влади [20]. При цьому конституційно встановлюються дві основні форми здійснення громадянами України конституційного права управління державними справами: безпосередньо через всеукраїнський та місцеві референдуми, шляхом виборних представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. З нашої точки зору, оскільки Верховна Рада є представницьким органом, народне волевиявлення здійснюється через вибори (ст.69 Конституції України), розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи уявляється спірним питанням. Щодо доцільності звуження кола за рахунок виконавчої влади, то це питання потребує окремого дослідження, яке проведено у частині, присвяченій функціонуванню системи органів виконавчої влади.

Процес законотворчої діяльності українського парламенту неусталений, існує багато проблем. У доповіді Голови Верховної Ради XIII скликання О. Мороза про стан законодавчої бази в Україні "У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту" [21] зазначалося, що протягом часу роботи Верховної Ради XIII скликання прийнято 753 закони (у XII - 402), ухвалено постанов 1625 проти 1134. Але проблемою постає якість законів. Так, 90% законів – це доповнення і зміни до діючих і нових законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Іншою проблемою у законотворчій діяльності Верховної Ради постає застосування права вето Президентом України щодо прийнятих законів. Лише за період діяльності Верховної Ради XIII скликання Президент повернув на повторний розгляд Верховної Ради понад 50 законів. У ряді випадків Верховна Рада подолала вето Президента, в інших – погодилась з ним [10, с.27]. Світовий досвід наводить, що таке масове "вітування" характерно за умов існування гострого протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади. Для подолання гострого протистояння треба шукати компромісні рішення.

Окрім цієї, існує проблема розриву у терміні прийняття законів та нормативних актів. Адже закони та нормативні акти становлять єдину систему законодавства і тому актуальним є впровадження у практику законотворчого процесу системного підходу шляхом розробки і прийняття Концепції розвитку законодавства України. Необхідність прийняття Концепції підтверджують такі дані: з майже 150 питань, винесених на порядок денний лютого – березня 1999 року парламентом XIV скликання розглянуто лише 50. Причиною тому була незадовільна підготовка законопроектів у профільних комітетах [22].

Серед політичних та правових здобутків Верховної Ради у здійсненні законотворчої функції, безперечно, можливо назвати прийняття Основного Закону – Конституції України, незважаючи на незгодженості та прогалини, які знаходять у ній фахівці; прийняття Декларації про державний суверенітет України; Акту проголошення незалежності України. Серед важливих законів, що регулюють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, були прийняті закони про Конституційний Суд, Вищу раду юстиції, Рахункову палату, Уповноваженого з прав людини, про місцеве самоврядування, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду національної безпеки і оборони. Але практика функціонування самої Верховної Ради України довела необхідність прийняття закону про Верховну Раду. Підтвердженням тому є незгодженість у регламенті роботи, фактичний стан справ про недопущення сумісництва депутатського мандату з займанням інших посад. Окремою проблемою постає структуризація Верховної Ради, оптимальне вибудовування системи комітетів. Фахівці зазначають, що серед повноважень Верховної Ради повинно бути офіційне тлумачення змісту прийнятих законів тому, що відсутність у парламенті цього повноваження негативно впливає на правозастосовну практику, розчленовуючи, розмиваючи законодавчу діяльність [23, с.12; 18, с.47].

Парламент як орган народного представництва повинен виражати суспільні інтереси шляхом здійснення постійних зв'язків із електоратом. Це є запорукою та забезпечує виконання головної функції парламенту – законотворчої.

Парламентський контроль здійснюється Верховною Радою у межах, визначених Конституцією (п.33 ст.85). Конституцією збережено депутатський запит як класичний інструмент контролю. Згідно ст.86 Конституції України народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від підпорядкованості та форми власності. Відповідні керівники обов'язково повинні повідомляти народному депутату результати розгляду запитів.

Це, головним чином, контроль за прийняттям і здійсненням Державного бюджету України, за діяльністю Кабінету Міністрів, за додержанням конституційних прав і свобод громадян. Так, якщо в 1990-1994 роках відбулося лише одне парламентське слухання і взагалі не проводилися дні уряду у Верховній Раді, то під час роботи Верховної Ради XIII скликання проведено вісім парламентських слухань і 20 днів уряду [21]. З іншого боку, Верховна Рада, за Конституцією, фактично не має права контролювати виконання законів.

Щодо *структуруючої функції*, то від вирішення проблеми формування структурованого професійного парламенту залежить його дієздатність. За діючою Конституцією парламент України складається з 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки. Ним може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу та проживає на території України протягом останніх п'яти років. Громадянин, що має судимість за скоєння умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, не може бути обраний до Верховної Ради.

До структуруючої функції належить право Верховної Ради на кадрові призначення чи обрання певної посади, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією (ст.85 п.12,15-21,24-27). Здійснення цієї функції забезпечує динамічну рівновагу у системі утримань і противаг, яка доповнює і робить реальним принцип розподілу

влад. Реально принцип розподілу влад може бути дотриманий не тільки кадровою політикою, а й шляхом визначення функціональних повноважень кожного з системи органів державної влади.

Серед супутніх функцій парламенту називають *установчу*. Щодо самого змісту установчої функції, то існують різні підходи. Так, установчою функцією називають функцію прийняття Конституції [11, с.16]. Адже Конституція є Основним Законом і сама має установчі функції. Тому функцію прийняття Конституції, з нашої точки зору, недоцільно визначати супутньою. Доцільнішим уявляється точка зору на те, що установча функція складається з права Верховної Ради безпосередньо створювати державні інститути, або брати участь у їх формуванні [10, с.28]: Конституційний Суд України, Національний банк України, Центральну виборчу комісію та інші.

Крім установчої, серед супутніх виділяють зовнішньополітичну функцію. Стосовно Верховної Ради, з нашої точки зору, доцільніше було б визначення функції *законодавчого забезпечення зовнішньополітичної діяльності*. Зовнішньополітична функція є прерогативою органів виконавчої влади. В. Шаповал, виділяючи цю функцію, вкладав в неї зміст саме законодавчого забезпечення. Він зазначав, що парламенти мають право ратифікувати та денонсувати міжнародні договори (ст.85 п.32 Конституції України), а також самостійно або за поданням глави держави оголошувати війну та укладати мир (ст.85 п.9).

Виконання судової функції пов'язують із правом Верховної Ради щодо усунення Президента України в порядку імпічменту (ст. 111 Конституції України).

### §3. Президент України

Складною та неоднозначною є проблема місця посади *Президента* у системі органів державної влади. Якщо врахувати, що він є главою держави і тільки він має представницькі повноваження в державі та за її межами, що він є гарантом Конституції, прав і свобод людини і громадянина, то є підстави для відокрем-

лення Президента у гілку влади, яка займає центральне місце у системі державної влади в Україні [24, с.27-28].

У зв'язку з визначенням місця і ролі посади Президента корисним буде аналіз світового досвіду. Однією з найважливіших груп конституційних норм у демократичних державах є група норм стосовно обрання президента. У парламентських республіках, де президенту належать повноваження глави держави, він обирається безпосередньо парламентом (Греція, Ізраїль), або колегією, значну частину яких становлять члени парламенту (Індія, Італія). У президентських республіках, де президент визначається також главою виконавчої влади, він переважно обирається або безпосередньо виборцями (Австрія, Венесуела, Ірландія, Ісландія, Мексика, Франція), або всенародно обраними виборцями (Аргентина, США, Фінляндія). З метою уникнення монополізації влади, визначається термін президентських повноважень і кількість термінів, упродовж яких одна особа може обійняти цю посаду. В Колумбії, США президент обирається на 4 роки; в Бразилії, Венесуелі, Ізраїлі, Індії, Німеччині – на 5; Аргентині, Мексиці, Фінляндії – на 6; Італії, Ірландії, Франції – на 7 років. Більш тривалий термін повноважень президента, порівняно з парламентом, у більшості країн забезпечує стабільність та наступність державної політики. Якщо (у США) термін повноважень президента і палати представників однаковий, то, одночасно з президентом, обирається лише третина сенаторів і половина конгресменів. В Індії, Італії, Фінляндії, Франції перебування особи на посту президента не регламентується, а в Австрії, США, Німеччині цей строк обмежений двома термінами, в Мексиці – одним [25, с.18-28].

Слід зауважити, що практично усі конституції надають президенту статус глави держави. А основні закони Австрії, Аргентини, Бразилії, Венесуели, Індії, Ісландії, Мексики, Пакистану, США, Фінляндії, Франції вказують на президента і як на главу виконавчої влади. Президент безпосередньо або за згодою представницького органу впливає на уряд через кадрову політику (США – ст. II, р.2, п.2; Венесуела – ст.190, п.2; Мексика – ст.89, п.II). А в Австрії (ст.74, п.1), Індії (ст.75, п.3), Франції (ст.49-50). Президент вимушений керуватись результатами пар-

ламентських виборів тому, що парламент має право відправити уряд у відставку.

Конституції більшості демократичних країн вимагають від президента активної участі у формуванні структур судової влади. Так, в Італії та Франції президент очолює Вищу раду магістратури – орган атестації суддів, в Італії – третину Конституційного суду. [У Франції – трьох членів Конституційної ради (суду) і його голову, у Мексиці (з санкції Сенату) – членів Верховного Суду, в Індії – суддів Верховного Суду] [25, с. 18-28].

Щодо повноважень у сфері законотворчості, то конституції Австрії, Індії, Ісландії, Фінляндії, Франції надають президенту право в період між сесіями парламенту видавати нормативні акти, які мають силу закону. Пізніше ці акти затверджуються або скасовуються у парламенті. У Венесуелі, Ісландії, Мексиці, Фінляндії президент має право законодавчої ініціативи. Президент Французької Республіки може винести конкретний законопроект на всенародне обговорення і домогтись прийняття закону в обхід парламенту, що порушує дію принципу розподілу влад. В Ісландії (ст.26), Ірландії (ст.13), Італії (ст. 73,87), Мексиці (ст.89, п.I), США (ст. I, р.7,п.3), Фінляндії (§ 20), Франції (ст. 10) президент здійснює промульгацію прийнятих парламентом законів. Її строк – від 10 днів (Венесуела, США) до 3 місяців (Фінляндія). Президент має право відкладального вето, подолання якого у деяких країнах вимагає значних зусиль: у США для цього потрібно дві третини голосів під час повторного розгляду, стільки ж – у Венесуелі під час другого розгляду і половина – під час третього.

У монографії Ю.М. Коломійця [26, с. 115] висловлюється думка щодо посади президента як тієї, що гармонізує і організує влади в системі розподілу влад. З іншого боку, місце президента в політико-державному механізмі залежить від форми правління, форми державного устрою, форми конституційної структури. Відповідно до цього, здійснюються повноваження кожного з органів гілок державної влади. Тому аналіз місця і ролі посади Президента в Україні доцільно проводити у контексті відповідності щодо означених критеріїв.

Україна за формою державного правління є республікою змішаного президентсько-парламентського типу. Президент оби-

рається безпосередньо народом на основі загального, рівного і прямого виборчого права, таємним голосуванням. За формою конституційної структури Україна – унітарна держава, що означає її єдність, соборність в політичному, економічному, соціальному, культурному (духовному) та інших відношеннях. Вихідним у єдності держави є територіальна цілісність [27, с.8]. Закономірними є конституційні норми, у яких проголошено Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (ст.102). Він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (ст.106, п.1). Президент України обирається на п'ять років. Термін перебування його на посаді більший, ніж депутатів Верховної Ради, що повинно забезпечувати стабільність і наступність державної політики. Перебування однієї і тієї ж особи на посаді Президента не може бути більше, ніж два строки підряд (ч.3 ст.103 Конституції України). Як глава держави, він користується правом законодавчої ініціативи. Законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, повинні бути розглянуті Верховною Радою позачергово (ст.93). На розгляд Верховної Ради може бути внесений Президентом законопроект про внесення змін до окремих розділів Конституції [28, с.24]. Це стосується розділу I “Загальна засади”, розділу III “Вибори. Референдум”, Розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”. Таке право має не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Проголошуючи верховенство права і визнаючи Верховну Раду єдиним органом законодавчої влади (ст.75), надання широких повноважень законодавчої ініціативи та процесу прийняття рішень щодо їх виконання Президентів України, ускладнює узгодження функціонування та взаємодію органів державної влади, що проявилось у загостренні протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади. З іншого боку, такі широкі повноваження підтверджують думку щодо відокремлення Президента у гілку влади.

Участь Президента у законотворчому процесі не обмежується правом законодавчої ініціативи, наполягання на першочерговому розгляді парламентом законодавчих пропозицій, правом ініціювання питання щодо змін до Конституції України. Його найваж-

ливішою функцією є промульгація і оприлюднення законів України. За Конституцією, схвалені Верховною Радою закони підписуються її Головою і направляються Президентові. Отримавши закон, Президент протягом п'ятнадцяти днів має підписати його, взявши тим самим до виконання, або, у разі незгоди, повернути Верховній Раді зі своїми вмотивованими та сформульованими зауваженнями для повторного розгляду. У разі погодження Верховної Ради із зауваженнями Президента, вона може його повторно розглянути, схвалити і знову направити Президенту на підпис. У разі непогодження – внести цей закон в попередній редакції на повторний розгляд Верховної Ради з тим, щоб подолати президентське вето. Якщо під час повторного розгляду закон знову буде прийнятий Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів (част.4 ст.94 Конституції України). Якщо Президент протягом п'ятнадцяти днів не повернув закон для повторного розгляду Верховною Радою, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний ним та офіційно оприлюднений (част.3 ст.94 Конституції України).

Підписання та оприлюднення прийнятих парламентом законів – традиційна для усіх країн функція глави держави, яка завершує законодавчий процес надання закону обов'язкової сили через його промульгацію Президентом. Чинність закон набирає через десять днів після його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено законом.

У Перехідних положеннях Конституції України (розділ XV) наведено право Президента протягом трьох років після набуття чинності Конституції України, видавати укази з економічних питань, не врегульованих законом. Включення такого положення до Конституції зумовлене обставинами перехідного періоду і необхідністю оперативного вирішення економічних проблем.

Ці укази повинні бути схвалені Кабінетом Міністрів і скріплені підписом Прем'єр-міністра. Крім того, разом з виданням такого закону, Президент має одночасно подати до Верховної Ради відповідний законопроект. Спеціальна процедура набрання чинності указам Президента з економічних питань, не врегульованих

законом, складається з наступного. Такий указ вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада не прийме закон або не відхилить законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою з цих питань. Якщо Верховна Рада не погодиться з внесеним Президентом законопроектом і відхилить його більшістю від її конституційного складу, указ не набирає чинності і порушені питання залишаються неврегульованими. Для врегулювання необхідна або ініціатива Верховної Ради, її комітетів, або новий змінений указ Президента і нове ініціювання проекту відповідного закону.

Таким чином, Президент України відіграє активну роль у законотворчому процесі: від законодавчої ініціативи, накладання вето на схвалені Верховною Радою закони, що не відповідають Конституції або визначеній програмі діяльності держави і до нормативного врегулювання економічних питань, які не знайшли свого законодавчого закріплення. За таких умов процес взаємодії і узгодження питань з Верховною Радою постає досить складним. Окрім того, виникає проблема суто організаційна: необхідним стає формування досить великого апарату Президента – Адміністрації Президента, який практично виконує функції постійних комітетів Верховної Ради щодо законодавчого забезпечення. Так, чисельність персоналу Адміністрації Президента України у 20 разів більша, ніж у Президента Франції, хоча за своєю територією і населенням ця країна мало чим відрізняється від України [23]. У Положенні про адміністрацію Президента України (затверджено Указом Президента України від 19 лютого 1997 року №159/97) серед основних завдань Адміністрації є визначення стратегії економічного розвитку держави (ст.4 п.5 Положення про Адміністрацію Президента). У той же час до повноважень Кабінету Міністрів належить “розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України” (ст.116 п.4 Конституції України). Засади програми розробляє Адміністрація Президента – орган, призначений забезпечувати здійснення Президентом своїх повноважень (ст.1 Положення про Адміністрацію Прези-

дента). Крім того, до компетенції Адміністрації належить вирішення питань, пов’язаних з утворенням, реорганізацією і ліквідацією центральних органів виконавчої влади (ст. 4 п.6 Положення про Адміністрацію Президента). З іншого боку, згідно Конституції України, Президент має повноваження утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Кабінету Міністрів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ст.106 п.15 Конституції України).

Закон України “Про вибори Президента України” [29]. Встановлює основні засади і принципи виборів Президента України. Законом передбачено зміни умов щодо виборчого права громадян: права позбавлено осіб, що відбувають ув’язнення. Для активного виборчого права обумовлено лише два цензи – віковий, за яким право голосу мають громадяни, починаючи з 18-ти років, та обмеження цього права для осіб, визнаних судом недієздатними. Вибори проводяться за мажоритарною системою абсолютною більшістю голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Основними рисами, які відрізняють Закон від аналогічних нормативних актів є: тривалість виборчої кампанії 180 днів, система проведення виборів – єдиний загальнодержавний виборчий округ, поділений одночасно на 225 територіальних; кількісний склад місцевих виборчих комісій не обмежений; суттєво змінений статус кандидатів на пост Президента. Серед недоліків Закону можливо назвати такі: не передбачено визнання виборів недійсними, якщо були порушення, що суттєво вплинули на хід виборів; не встановлена конкретна правова відповідальність за переважну більшість обмежень і заборон; фінансові засади проведення виборчої кампанії недостатньо врегульовані.

Президент має статус глави держави із компетенцією ключових кадрових змін у органах виконавчої влади. Управління кадрами дозволяє здійснювати непряме регулювання державної політики, у такий спосіб проявляється дія механізму утримань і противаг. Так, Прем’єр-міністр призначається Президентом за угодою більш як половини від конституційного складу Верховної Ради. Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом за поданням Прем’єр-міністра (ст.106, п.9; ст.114 Конституції України). Президент припиняє повноваження

Прем'єр-міністра, приймає рішення щодо його відставки, прийняє повноваження Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій. Такі рішення не потребують погодження з Верховною Радою, з Прем'єр-міністром, хоча акти Президента щодо кадрових змін повинні бути скріплені підписом Прем'єр-міністра. Разом з тим, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри до Кабінету Міністрів, що має наслідком відставку Кабінету. Подвійний вплив (непрямий – з боку Президента і прямий – з боку Верховної Ради) на діяльність уряду зумовлений тим, що за Конституцією України Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і підзвітний Верховній Раді у визначених Конституцією межах.

Призначення Генерального прокурора України здійснюється Президентом за згодою Верховної Ради, а звільнення – без попереднього погодження з Верховною Радою (ст.106, п.11). У той же час, Верховна Рада може висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що веде за собою його відставку [28, с.24]. Таким чином, процес кадрового призначення на цю ключову посаду також регулюється як з боку Верховної Ради, так і з боку Президента, причому регулювання з боку Президента має оперативний характер, що також свідчить про пріоритетність у здійсненні державної політики Президентом України, а не Верховною Радою.

Аналіз повноважень Президента у сфері нормативного регулювання суспільних відносин і у сфері впровадження Конституції і законів України у життя, вплив на діяльність уряду показує, що є усі підстави характеризувати його як центр державного механізму, хоча при демократичній формі правління оптимальним є розподіл влад на законодавчу, виконавчу, судову (ст.6) при дотриманні принципу верховенства права (ст.8).

#### §4. Система органів виконавчої влади

Комплексне дослідження розвитку системи органів державної влади в Україні взагалі та виконавчої влади, зокрема, передбачає врахування взаємозв'язку законодавства, політики, практики

державотворення в організації діяльності виконавчої влади з розбудови Української держави. Для цього необхідний аналіз умов та чинників впливу на стан державності, на вибір концептуальних рішень щодо напрямків подальшого розвитку виконавчої влади.

Конституція України суттєво змінила легітимність виконавчої влади, визначенням її як самостійної гілки (ст.6). Введено поняття “системи органів виконавчої влади” (ст.113), суттєво змінено порядок формування Уряду, визначено місце Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст.113).

Поняття “система органів” фіксує відокремленість певної групи державних органів, які мають подібні повноваження та виконують схожі функції; певні ознаки, притаманні системі в цілому – єдине цільове призначення, функціональна самодостатність, ієрархійність внутрішньої побудови та інше. Необхідно зауважити, що однозначного поняття системи органів виконавчої влади у практиці та законодавстві України поки що немає. Це зумовлено політизацією процесів державного будівництва, пріоритетністю політичних інтересів при вирішенні проблем державного управління, конфліктом об'єктивних та суб'єктивних умов та чинників у галузі державного будівництва.

Змішана президентсько-парламентська форма правління зумовлює дуалізм виконавчої влади, коли в основу управлінської вертикалі покладена модель “складного центру”. Центр складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів [30, с.47]. Дуалізм притаманний не тільки вищому рівню державного управління. На місцевому рівні державну політику впроваджують місцеві державні адміністрації. З іншого боку, вони виконують ряд делегованих їм органами місцевого самоврядування повноважень.

Звідси випливає, що визначення “носій повноважень виконавчої влади” і “орган виконавчої влади” не збігаються. У першому випадку носієм є орган державного управління, який виконує певні делеговані Конституцією і відповідним законодавством повноваження поряд з повноваженнями, які дозволяють виконувати обов'язки відповідно до Конституції України. У другому –



орган державної влади, який є складовою системи органів, що мають спільні ознаки.

Система органів виконавчої влади, за Конституцією України, має триланкову структуру: вищі органи, центральні, місцеві. До першої ланки належить Кабінет Міністрів у функціональному зв'язку з Президентом; до другої – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, підвідомчі Кабінету Міністрів; на місцевому (територіальному) рівні діють органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації), органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади (діє управлінська вертикаль), а також які перебувають водночас у підпорядкуванні центральному і місцевому органу виконавчої влади. Останнім зроблена спроба узгодити галузеві та функціональні повноваження при здійсненні виконавчих функцій.

*Кабінет Міністрів* очолює систему органів виконавчої влади безпосередньо і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи, контролюючи діяльність цих органів.

Принципи, на яких ґрунтується діяльність Кабінету Міністрів наступні [30, с.47]:

- *розподіл державної влади*, який означає, що Кабінет Міністрів здійснює повноваження щодо виконавчої влади у встановлених Конституцією України межах незалежно від органів законодавчої і судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України, недопущення неправомірного втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду.

Аналіз повноважень Кабінету Міністрів показує, що на його діяльність здійснює непрямий вплив Верховна Рада шляхом кадрової політики. Компетенцією Верховної Ради є установлення системи оподаткування. Для здійснення цього необхідно виконання контрольних функцій, попередня розробка та аналіз проблем. Таке коло повноважень може належати Кабінету Міністрів за причиною їх суто виконавчого характеру. До того ж, виконан-

ня повноважень керівника системи органів виконавчої влади фактично належить Президенту. З прийняттям Верховною Радою низки законів "Про вибори Президента Української РСР" [15] "Про Президента Української РСР" [16] був заснований інститут Президента. Цими законодавчими актами закріплено головування Президента щодо органів виконавчої влади. До його компетенції належало керівництво та спрямування діяльності уряду. У той же час зберігалася посада Прем'єр-міністра, який також керував діяльністю уряду. Таким чином, було закладено підвали функціонування біцефальної структури виконавчої влади. Дослідження необхідності її розбудови є окремою проблемою і потребує додаткових розробок;

- *верховенство права* – Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження і гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

- *законності* – Кабінет Міністрів здійснює свої повноваження на основі, у відповідності та на виконання Конституції, законів України, указів і розпоряджень Президента України;

- *колегіальності* – Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях;

- *науковості* – Кабінет Міністрів у своїй діяльності спирається на наукове і соціологічне обґрунтування здійснюваної ним державної політики, активно використовує новітні досягнення наукових досліджень, організаційно-технічні засоби та інформаційні технології;

- *гласності* – Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність. Прийняття таємних рішень можливе лише у випадках, визначених законом.

Основні *функції* Кабінету Міністрів, згідно Конституції України, наступні (ст.116):

- забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, реалізація прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

- виконання Конституції і законів України, актів Президента України щодо формування і проведення зовнішньої і внутрішньої політики держави;

- забезпечення проведення фінансової та податкової політики, політики у сфері праці та зайнятості населення;

- розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

- забезпечення рівних умов щодо розвитку усіх форм власності, здійснення управління об'єктами права державної власності відповідно до закону;

- розробка проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету, надання Верховній Раді звіту про його виконання;

- здійснення заходів по забезпеченню обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Згідно означеним функціям, Кабінет Міністрів здійснює чисельні важливі для існування держави *повноваження* щодо регулювання суспільних відносин:

- у економічній сфері – щодо розвитку ринкової інфраструктури; організації управління об'єктами права державної власності; розробка і реалізація загальнодержавних програм;

- у *фінансовій сфері* – організація розробки і виконання Державного бюджету; регулювання інвестиційної діяльності;

- у *сфері науки* – вжиття заходів щодо стимулювання інноваційної діяльності товаровиробників; обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки;

- у *соціальній сфері* – вжиття заходів щодо підвищення життєвого рівня населення, забезпечення його зайнятості; забезпечення соціального захисту непрацевдатних та малозабезпечених верств населення; вжиття заходів щодо охорони сім'ї, материнства і дитинства; регулювання міграційних процесів;

- у *сфері культури* - забезпечення духовно-культурного розвитку української нації, всього українського народу;

- у *сфері гарантування прав і свобод людини* – організація і контроль дотримання органами виконавчої влади законодавства, що визначає права і свободи людини і громадянина, гарантію їх реалізації та захисту;

- у *сфері законності та правопорядку* – забезпечення охорони приватної та інших форм власності, зміцнення громадського порядку, активна боротьба зі злочинністю, виконання судових рішень, вжиття заходів щодо соціального захисту працівників правоохоронних органів, судових органів та членів їх сімей; забезпечення дотримання вимог законності у діяльності органів виконавчої влади та їх апарату, посадових осіб, вжиття заходів щодо подолання бюрократичних та інших зловживань при здійсненні повноважень (щодо останнього, доцільним було б створення інституту адміністративної юстиції з метою запобігання і покарання бюрократичних проявів та порушення прав людини і громадянина з боку працівників органів виконавчої влади);

- у *сфері національної безпеки і обороноздатності* – вжиття заходів для зміцнення національної безпеки та обороноздатності України, охорони та захисту державного кордону і території;

- у *сфері екологічної безпеки* – організація управління охороною і раціональним використанням природних ресурсів, розробка і забезпечення виконання державних і міжурядових екологічних програм;

- у *сфері зовнішньої політики* – бере участь у виконанні міжнародних договорів України; організовує управління зовнішньо-економічною діяльністю держави, митною справою, складання платіжного балансу України, забезпечення раціонального використання державних валютних коштів;

- у *сфері кадрового забезпечення* – проведення єдиної політики у сфері державної служби в державних органах та його апараті; вжиття заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, управління державними підприємствами, установами і організаціями, підготовки і підвищення професійного рівня кадрів.

Широка компетенція Кабінету Міністрів спрямована на активізацію зусиль щодо забезпечення управління соціально-економічним розвитком суспільства. Необхідність цього зумовлена багатьма чинниками, серед яких можливо виділити глибоку

економічну кризу та деструктивні зміни у народному господарстві, породжені зміною форми державного устрою та політичного режиму, трансформацією економічних відносин; забезпечення провідної ролі державного управління у подоланні кризових явищ, що безпосередньо витікає з природи державного управління, його владного, організуючого, регулюючого характеру та (з світового досвіду у демократичних країнах) здійснення ринкового реформування.

Що стосується власне компетенції Кабінету Міністрів, то його діяльність спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної програми діяльності, ухваленої Верховною Радою, постійний контроль за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі цих органів. Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є *акти* – постанови та розпорядження, обов'язкові щодо виконання на території України. *Постанови* Кабінету Міністрів мають нормативний характер і видаються з питань, які мають найбільш важливе або загальне значення. *Розпорядження* мають індивідуальний характер і стосуються питань внутрішньоорганізаційної або поточної роботи Кабінету Міністрів. Нормативні акти уряду підлягають реєстрації у встановленому законом порядку. Акти Кабінету Міністрів можуть бути скасовані Президентом України. У разі визнання Конституційним Судом актів або його окремих положень неконституційними, вони втрачають чинність з дня ухвалення рішення Конституційним Судом.

Дослідження механізму здійснення функцій та повноважень доцільно проводити за допомогою аналізу процесу формування інституту вищих органів виконавчої влади та взаємодії з іншими органами виконавчої влади.

До складу Кабінету Міністрів входять: Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри та міністри. Чисельність Кабінету Міністрів не регламентується. Прем'єр-міністр, як глава Кабінету Міністрів, керує, координує, спрямовує роботу Кабінету, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету Міністрів, керівників інших органів виконавчої влади та їх заступників.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України у випадках і межах, передбачених Конституцією, виконує обов'язки Президента [30, с.47].

Стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів виробляють перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри. Вони спрямовують, координують та контролюють діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань Кабінету Міністрів, попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів. У разі відсутності Прем'єр-міністра, вони замінюють його, діючи у межах, визначених Прем'єр-міністром, який визначає черговість такого заміщення. Міністри забезпечують формування і проведення державної політики у доручених їм сферах, несуть політичну відповідальність за виконання покладених на них завдань і повноважень.

Склад Кабінету Міністрів формується Президентом України за певної участі Верховної Ради у строк, що не перевищує шістьдесят днів після припинення повноважень попереднього уряду. У кадровому призначенні Прем'єр-міністра беруть участь Президент Верховна Рада. Президент вносить на розгляд Верховної Ради кандидатуру після можливого проведення консультацій з головами депутатських груп та фракцій. Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від конституційного складу Верховної Ради. У разі відхилення кандидатури, внесеної Президентом, він, після можливих політичних консультацій, вносить нову кандидатуру. Президент має право запропонувати повторно ту ж саму кандидатуру.

Таким чином, механізм призначення Прем'єр-міністра забезпечує узгодження і взаємодію законодавчої та виконавчої гілок влади.

Після згоди Верховної Ради щодо призначення /Прем'єр-міністра, Президент видає відповідний указ. Прем'єр-міністр після призначення представляє пропозиції Президентові України про структуру та склад Кабінету Міністрів. На підставі цього подання Президент видає указ про призначення до складу Кабінету Міністрів, бажано списком, з наведенням посад усіх його членів.

Відповідальність в цілому Кабінету Міністрів перед Президентом України настає у випадку прийняття ним рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра. Внаслідок цього Прем'єр-міністр зобов'язаний невідкладно подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів. Відставка уряду обов'язкова у разі прийняття більшістю конституційного складу Верховної Ради резолюції про недовіру Кабінету Міністрів по результатах розгляду за пропозиції не менш як однієї третьою народних депутатів. Після цього Прем'єр-міністр невідкладно подає Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів, згідно ст.87 Конституції, не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення програми діяльності уряду.

Слід зазначити, що такий механізм кадрового призначення фактично унеможливує застосування Прем'єр-міністром важелів прямого впливу (крім дисциплінарної відповідальності) на діяльність Кабінету Міністрів. Безпосередній вплив здійснює Президент України. Крім того, відповідальність осіб за неналежне виконання службових обов'язків політична (звільнюється з посади Президентом), а не адміністративна.

Серед принципів засад діяльності виконавчої влади, які виведені у Концепції адміністративної реформи, є незалежність здійснення функцій та повноважень від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України. Однак, за діючим механізмом кадрового призначення, контролю виконання управлінських рішень, забезпечення незалежності майже не можливе. Крім того, визиває сумнів щодо визначення (за Концепцією) вищих посад в ключових органах виконавчої влади як політичних. Адже головне призначення органів виконавчої влади – впроваджувати закони, реалізувати державну політику в області фінансів, цін, податків (ст. 116 Конституції України). До того ж, ст. 37 Конституції визнає недопущення створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влад, виконавчих органах місцевого самоврядування, чим закріплюється незалежність виконавчої, судової влад від впливу політичних партій і рухів. Закріп-

люючи партійність вищих посад, уявляється сумнівною реалізація прав і свобод громадян. Адже саме на реалізацію виконавчою владою призначення демократичної правової держави, забезпечення прав і свобод громадян вказано у Концепції адміністративної реформи.

Наступним питанням аналізу системи органів виконавчої влади є питання повноважень Кабінету Міністрів щодо центральних і місцевих органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, які йому безпосередньо підпорядковані. Кабінет Міністрів затверджує положення про центральні органи виконавчої влади, чисельність працівників апарату і розмір асигнувань на утримання значених органів із державного бюджету у межах виділених на це коштів, здійснює добір керівних кадрів, їх підготовку та перепідготовку, призначає та звільняє з посади заступників керівників, затверджує та припиняє повноваження членів колегії міністерств, державних комітетів, заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади. У здійсненні кадрової політики відносно центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів діє відповідно вимогам жорсткої управлінської вертикалі, чіткої підпорядкованості нижчих органів вищим. Відносини Кабінету Міністрів з обласними та районними державними адміністраціями мають функціональний характер – підзвітність і підконтрольність адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, що делегована їм відповідними обласними, районними радами.

Примірний перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій розробляє і затверджує Кабінет Міністрів. Вищий орган затверджує положення про підрозділи державних адміністрацій, кількісний склад працівників, витрати на їх утримання. Як показує практика, доцільним є подання пропозицій щодо організації управління адміністрацій Головою держадміністрації. Існує низка проблем, які повинні вирішуватися держадміністраціями на усіх рівнях. Крім того, кожний регіон має свої особливості територіального розвитку і, таким чином, держадміністрації повинні враховувати ці специфічні боки функціонування.

Тому доцільною була б розробка і впровадження типової організаційної структури управління держадміністрацією. А перелік функціональних обов'язків та відділів, які виконують специфічні для кожного регіону функції, ініціювався б керівниками виконавчих органів на місцях.

Аналіз повноважень органів виконавчої влади на місцевому рівні дозволяє зробити такі висновки.

Діяльність обласних та районних адміністрацій характеризується дуалізмом – з одного боку, вони підзвітні та підконтрольні адміністраціям вищого рівня та Кабінету Міністрів, з іншого – обласним та районним радам у частині делегованих їм повноважень. Формування адміністрацій проводиться виконавчими органами вищого рівня. На них не впливають представницькі органи – відповідні ради. Виходячи з того, що фактично державну політику здійснюють органи виконавчої влади, а на діяльність Верховної Ради значною мірою впливає Президент України, формування державної політики відбувається “зверху”, хоча формально ініціюється через представницькі органи.

Органи місцевого самоврядування складаються з рад та відповідних виконавчих органів, які виконують, в основному, функції організаційного забезпечення діяльності рад на усіх рівнях. Виконавчі повноваження здійснюють місцеві державні адміністрації, які підпорядковуються безпосередньо органам виконавчої влади на вищому рівні управління. Таким чином, виконавчі повноваження здійснюють органи, які фактично відірвані від представницьких органів і являють собою самостійну гілку державної влади. За таких умов постає необхідним нормативне врегулювання діяльності місцевих державних адміністрацій шляхом прийняття відповідного закону про місцеві державні адміністрації, у якому були б врегульовані питання щодо статусу місцевих державних адміністрацій, їх повноваження, місце у системі органів державного управління, статус службовців. Щодо останнього, доцільним було б прийняття відповідного закону про статус працівників органів місцевого самоврядування. Зараз працівники органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій мають статус державного службовця. Їх діяльність регулюється Законом України “Про державну виконавчу службу” [34].

Структура апарату управління зазнала певних змін внаслідок дії Указу Президента України “Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України” [32]. Відповідно до цього нормативного документу утворено, перетворено, перейменовано чималу кількість органів виконавчої влади – Державних комітетів, департаментів, Головних управлінь. Ліквідовано два комітети у зв'язку із передачею повноважень відповідним міністерствам – Державний комітет нафтової, газової та нафтопереробної промисловості (Міністерству енергетики), Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації (Службі безпеки). Національний аудиторський комітет ліквідовано. Порівняльний аналіз структур центральних органів виконавчої влади до прийняття Указу Президента та після прийняття дозволяє зробити висновки що громіздкість, зумовлена галузевим принципом побудування та наявність органів, які дублюють повноваження, не усунені.

Так, умовно, *господарський блок* органів виконавчої влади складають: Міністерство економіки, Міністерство вугільної промисловості, Міністерство енергетики, Міністерство промислової політики. Беручи до уваги, що вугільна промисловість знаходиться у глибокій кризі і необхідне її реструктурування, а Міністерство економіки і Міністерство промислової політики, вважається, виконують аналогічні обов'язки, доцільним було б формування замість означених – управлінь та міністерств, окрім Міністерства енергетики – Міністерства з реструктуризації. Крім того, незрозумілим постає виділення в окремий орган Національного агентства з управління державними корпоративними правами поряд з Фондом держмайна тому, що корпоративні права здійснюються щодо державного майна. У зв'язку з цим доцільним було б розширення повноважень Фонду держмайна наданням повноважень щодо управління державними корпоративними правами із створенням відповідного підрозділу усередині організаційної структури Фонду.

Причини негараздів між населенням та державною владою, у першу чергу, з її виконавчими органами як тими, що впроваджують державну економічну політику, складаються не тільки з неупорядкованості дії державного апарату, але й з невизначеності

державної політики економічних та соціальних перетворень. Темпи та невизначеність реформування у різних напрямках соціального розвитку і, насамперед, в економічному житті країни значно ускладнили процес державного управління. Зменшуючи сектор державної економіки (казенні підприємства, а також організації, установи щодо яких держава здійснює управління корпоративними правами), з одного боку, але по інерції керуючи лише державним сектором, з другого боку, державний вплив на хід соціально-економічних процесів значно знизився. Імперативний характер економічного реформування і обмеження кола об'єктів управління призвели до того, що новостворені структури приватних підприємств, акціонерних товариств, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності зі своїми проблемами залишилися майже без уваги з боку захисних механізмів держави. Первинним завданням виконавчої влади не було забезпечення збалансованого розвитку усіх секторів економіки та запобігання перекосів у розвитку виробництва, науково-технічного потенціалу країни. Крім того, некерованість соціально-економічними процесами не знизилася порівняно з періодом стагнації. Як наслідок – послаблення бюджету держави.

З метою відродження авторитету держави, її спроможності впливати на соціально-економічний розвиток суспільства необхідно вирішення проблеми відновлення зв'язків народу та державної влади, насамперед, виконавчої. На першому місці повинно знаходитись питання щодо зближення структурної політики у соціально-економічній сфері, з одного боку, та структурної політики в організації системи виконавчої влади, з другого.

Перша проблема пов'язана з визначенням та розробкою єдиної лінії управління органами виконавчої влади соціально-економічними процесами розвитку суспільства. Це означає розробку та впровадження стабільної структурної політики, заснованої на досконалому обліку динаміки усіх складових економіки, науково-виробничого потенціалу. Структурна політика повинна здійснюватися у межах єдиної політики, відповідної інтересам та цілям суспільства.

Структурна політика у системі та діяльності виконавчої влади повинна забезпечувати повний контакт державної влади з еконо-

мікою, соціальною сферою і складатися з того, щоб відповідні органи змогли знайти вірні методи взаємодії із структурами суспільства. У цьому зв'язку доцільним буде визначення елементів структурної політики, серед яких можливо виділити такі:

- економічна політика, метою впровадження якої є активне вирішення державою економічних проблем країни. Для цього основну увагу, виходячи із специфічних боків розвитку країни, доцільно приділити створенню виробничої основи сучасного рівня шляхом протекціоністської політики щодо вітчизняного товаровиробництва (що, у свою чергу, пов'язано із визначенням доцільних, щодо забезпечення національної безпеки, вітчизняних виробництв, визначенням збиткових виробництв і проведення щодо останніх політики реструктуризації), формування фінансових механізмів, ринку, сприяння залученню інвестицій;

- створення високих сучасних технологій;

- гуманітарна політика, в якій основний наголос робиться на забезпечення державою реалізації інтересів людини і громадянина.

Друга проблема є комплексною і складається з формування структур органів виконавчої влади. Вирішення цієї проблеми залежить від того,

- наскільки чітко визначений і збалансований організаційно-правовий статус органу у системі органів;

- чи легітимною є мета створення, завдання та функції органу;

- наскільки доцільно встановлені повноваження та відповідальність щодо здійснення функцій;

- наскільки ефективний порядок формування структури органу та процесу прийняття рішень.

Сучасний стан системи органів виконавчої влади можливо охарактеризувати як кризовий тому, що інститути держави не виконують свої функції у повному обсязі, стають пасивними, майже не впливають, а, іноді, дестабілізують процес розвитку суспільства. Одним із шляхів виходу з кризового стану може бути розробка альтернативних моделей розвитку системи виконавчої влади.

Основу першої моделі складає трактовка виконавчої влади з позицій суто владних, організаційних, розпорядчих. Органи виконавчої влади широко використовують методи примусу для додержання закону. Це забезпечується не тільки силою суду, а й си-

лою механізму адміністрування. Орієнтація на цей тип побудовання системи виконавчої влади, як показує досвід розвитку суспільства, призведе до такого типу державності, коли будуть розвинені форми політичного, військового, адміністративного примусу – тобто до тоталітаризму, автократії, поглиблення конфліктів між органами виконавчої влади.

Інша модель можливого розвитку системи виконавчої влади заснована на методах соціального управління з врахуванням досвіду превалювання примусового адміністрування. За цією моделлю влада переходить до авторитету, адміністрування засноване на переконанні, інформатизації суспільства та його структур. Управління здійснюється на основі реалізації владно-вольових повноважень при контролі за діяльністю виконавчої влади як з боку самої системи, так і з боку суспільства у цілому. Підконтрольне адміністративне управління означає, що законні та підзаконні рішення морально виправдані, економічно обґрунтовані, керуючі структури використовують у роботі максимально достовірну, повну інформацію, система державної влади поєднана з системою суспільних, соціальних структур, кадровий склад високо професійний, суспільство та його інститути контролюють прийняття рішень, їх виконання, оцінюють ефективність діяльності виконавчої влади. Такий напрямок не означає повної відмови від інститутів та атрибутів владного управління, що вироблені практикою та виправдали себе організаційно. Це стосується розподілу функцій управління, форм правового регулювання соціальних процесів та відносин. Суть органу виконавчої влади визначається як організаційно-виконавча, регулююча, а не виконавчо-розпорядча.

Чинною Постановою Кабінету Міністрів №748 від 15 травня 1998 року “Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій” (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ №1719 (1719-98-п) від 30.10.98; №1715 (1715-98-п) від 30.11.98) передбачений поділ управлінь та інших структурних підрозділів адміністрацій на 1) відділи та інші підрозділи секретаріату та 2) управління та інші структурні підрозділи. Тобто

зберігається той принцип побудови, який існував ще у 1992 році. Враховуючи необхідність побудови системи органів виконавчої влади за функціональним принципом [33], постає проблема розробки відповідних рекомендацій та пропозицій щодо побудови структурних підрозділів державних адміністрацій. Вірність такого напрямку досліджень підтверджується запровадженням функціональних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики [39].

На формування організаційної структури державної адміністрації впливає низка чинників.

1. *Чинники міждержавного характеру.* Вони впливають на те місце, яке Україна займає у Європейському Союзі, у міжнародній спільноті. За умов посилення інформатизації у масштабах усього світу поступово змінюється у бік послаблення зміст кордонів, які набувають значення суто територіального. Підвищується роль і значення економічних, інформаційних, культурних кордонів. Зростає кількість інтернаціональних проблем.

2. *Чинники національного (державного) характеру:*

- зміна території держави, штучне порушення економічних зв'язків, порушення умов виробництва та, як наслідок, – втрата джерела трудової зайнятості, населення. Цей чинник негативно впливає на вирішення структурних проблем керованої сфери;

- ментальність народу;

- активізація міграційних процесів як усередині країни, так і на міждержавному рівні. Цей чинник впливає на швидкі зміни у матеріальній та кадровій основах управління, зумовлює потребу у додаткових коштах щодо його подолання;

- політизація суспільства, що впливає на політизацію структур усередині адміністрації і, звідси, – на управлінські рішення;

- сприяння розробці, ініціювання формування єдиної стратегії і тактики побудовання системи державного управління;

- знецінення матеріально-технічного потенціалу держави впливає на скорочення бюджетних витрат на освіту, науку, оновлення технологій.

3. *Внутрішні чинники* – існуюча система державної влади як у цілому, так і у характері відносин органів виконавчої влади з органами інших гілок державної влади та органами місцевого само-

врядування. Неякісний характер цієї групи чинників впливає на несталість методології організації державної влади, поверхневий підхід до формування її системи, порушення логічних та операційних зв'язків між структурною та функціональною визначеністю суб'єктів у системі виконавчої влади у цілому та її окремих підсистемах.

Далі запропоновані засади формування та типова організаційна структура державної адміністрації з врахуванням необхідності дотримання пріоритетів моделі системи виконавчої влади, заснованої на методах соціального управління, чинників впливу, організаційно-виконавчої сутності адміністрації.

**Засади формування і функціонування органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях (державної адміністрації)**

Функціонування державної адміністрації спрямоване на виконання стратегічних напрямків розвитку держави і розглядається як важливий інструмент реалізації цих напрямків. Головними завданнями функціонування державної

адміністрації є такі: вирішення міжгалузевих регіональних проблем; реструктуризація народного господарства з метою модернізації та подальшого розвитку; забезпечення гнучкості управління адміністрацією за структурою та формами взаємодії як між підрозділами, так і підрозділів з організаціями та установами територіальної адміністративно-господарської одиниці; сприяння розвитку підприємництва; стимулювання вітчизняного товаровиробництва; кадрове забезпечення.

Організаційна структура державної адміністрації повинна бути оптимальною і відповідати вимогам соціального і політичного будівництва суспільства.

Оптимізація організаційної структури управління означає її відповідність меті та завданням дії адміністрації, а також зовнішнім і внутрішнім чинникам впливу на її розвиток. Оптимізація означає ефективну взаємодію з зовнішнім середовищем, раціональний та продуктивний розподіл функціональних обов'язків, спрямованість працівників на виконання мети діяльності адмініс-

трації. Гнучкість організаційної структури управління адміністрацією є важливішою умовою забезпечення її оптимальності. Це означає, що повинна бути вирішена проблема раціонального розподілу повноважень, обов'язків між підрозділами, а також оперативність реагування на макроекономічні зміни. Організаційна структура управління адміністрацією повинна бути спроможною виконувати такі функції:

- планування та регулювання економічної діяльності, що означає розробку концепції економічного реформування в адміністративно-територіальній одиниці, вирішення проблеми інвестування та взаємодії з вітчизняними та закордонними організаціями. У концепції відображаються питання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. При цьому висвітлюються проблеми поточного розвитку та напрямки їх вирішення. Особлива увага приділяється розвитку ринкової інфраструктури: розвитку підприємництва, приватизації, формуванню фондового ринку, плануванню та здійсненню страхової діяльності. Концепція подається на розгляд і затверджується державною адміністрацією вищого рівня;

- вживання заходів щодо підвищення життєвого рівня населення шляхом розробки та запровадження програми соціально-культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення поточних соціальних виплат з бюджету; вживання заходів щодо поліпшення демографічної ситуації;

- контроль за фінансами, які надходять не тільки з бюджету, але й здійснюють рух у межах адміністративно-територіальної одиниці; облік та контроль ресурсоспоживання – енергетичного, газового, теплового, природного (в основному, земельного); контроль за цінами, якістю продукції, здійснення антимонопольної діяльності; правовий контроль, який складається із здійснення режимно-секретної роботи, цивільної оборони, нотаріату;

- управління житлово-комунальним господарством;
- управління сільським господарством та постачанням продукції;
- управління екологічною безпекою.



**Організаційна структура  
державної адміністрації  
(типова)**

Керівником державної адміністрації є Голова державної адміністрації.

Голові адміністрації безпосередньо підпорядковують-

ся чотири заступники: заступник, начальник секретаріату; перший заступник, начальник управління економіки та фінансів; заступник, начальник управління соціальної і гуманітарної політики; заступник, начальник управління життєзабезпечення.

*Голова державної адміністрації:*

- безпосередньо управляє органами державного контролю. На основі контролю створюється сталий зворотний зв'язок результатів з управлінськими рішеннями. Це визначає можливості організаційної структури щодо саморозвитку;

- опосередковано регулює банківську діяльність шляхом управління грошовими потоками, які надходять до державного бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Це дозволяє ефективно виконувати стратегічне, тактичне планування та оперативне управління адміністративно-територіальною одиницею;

- здійснює прямий зв'язок із штабом цивільної оборони та підрозділами мобілізаційної та оборонної роботи, що надає можливість оперативно управляти у випадку надзвичайної ситуації.

Управлінська ланка *секретаріату* координує дії підрозділів організаційної структури державної адміністрації. *Заступнику, начальнику секретаріату* підпорядковані організаційний відділ, юридичний відділ, служба кадрів та з питань нагород, бухгалтерія, контрольний відділ.

Повноваженнями організаційного відділу є:

- здійснення та оптимізація порядку документообігу,
- розробка бланків оперативної, спеціальної звітності, доручень.

Юридичний відділ вирішує питання:

- отримання, реєстрації, обліку нормативних актів;
- розробки нормативних документів.

*Перший заступник* відповідає за впровадження заходів щодо здійснення економічної політики на території адміністративно-територіальної одиниці у межах єдиної державної економічної політики. *Перший заступник* здійснює оперативне управління

економічним розвитком адміністративно-територіальної одиниці. Йому підпорядковані управління економіки та фінансів, управління ресурсами. До управління економіки та фінансів входять відділи: стратегічний, фінансовий, контролю за цінами, інформаційно-аналітичний, статистики, впровадження ринкових відносин, промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку, містобудівництва та архітектури, охорони праці, інновацій. Управління ресурсів складається з відділів: енергоресурсів, природних ресурсів, резервів.

Управління економіки та фінансів:

- проводить аналітичну роботу з дослідження існуючого стану економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- розробляє стратегію й тактику економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- визначає та регулює фінансові можливості розвитку;
- організує збір та узагальнення статистичних матеріалів.

Управління ресурсами планує та координує ефективно використання ресурсів адміністративно-територіальної одиниці. До його повноважень належить управління енергетичними ресурсами, які знаходяться на території адміністративно-територіальної одиниці та проходять транзитом через територію адміністративно-територіальної одиниці.

*Заступнику, начальнику управління соціальної і гуманітарної політики* підпорядковані відділи: соціального захисту і субсидій, торгівлі та побутового обслуговування, працевлаштування, охорони праці, освіти, культури, молодіжної політики і спорту, звернень громадян, зв'язків з громадськістю, реєстрації актів громадянського стану (РАГС).

Роль управління соціальної і гуманітарної політики в діяльності державної адміністрації із розвитком демократизації суспільного життя буде поступово посилюватися. Тому, поряд із традиційними відділами (відділ освіти, відділ культури, відділ РАГС), доцільно формування таких відділів: захисту прав споживачів, молодіжної політики та спорту, зв'язків з громадськістю.

Повноваженнями управління соціальної та гуманітарної політики є: здійснення соціального забезпечення, обслуговування пільгових верств населення за рахунок коштів державного бю-

джету, надання субсидій тим верствам населення, які їх потребують; захист прав споживачів, підвищення якості торговельного та побутового обслуговування; вирішення проблем працевлаштування населення, яке мешкає на території адміністративно-територіальної одиниці, сприяння врегулюванню міграційних процесів; вирішення проблем охорони здоров'я, сприяння розвитку галузей охорони здоров'я; вирішення проблем освіти (об'єктами управління постають державні навчальні заклади (середні технічні, середні загальноосвітні, вищі, а також спеціальні навчальні заклади); сприяння підвищенню культурного рівня життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці; сприяння вирішенню проблем туризму і спорту, підвищення якості санаторно-курортного обслуговування, сприяння вирішенню соціальних проблем молоді та неповнолітніх; здійснення безпосереднього зв'язку із громадянами, реєстрація і реагування на звернення; вирішення проблеми функціонування партій, громадських об'єднань, служб постійних депутатських комісій, комісій, що створені органами державної виконавчої влади згідно чинному законодавству на території адміністративно-територіальної одиниці; облік демографічної ситуації на території адміністративно-територіальної одиниці, запис актів громадянського стану.

*Заступнику, начальнику управління життєзабезпеченням адміністративно-територіальної одиниці підпорядковані відділ житлово-комунального господарства, відділ управління комунальним майном.*

Об'єктами управління відділу житлово-комунального господарства є житлове господарство на території адміністративно-територіальної одиниці, каналізація, водопроводи, водозабори, артезіанські свердловини, водозабезпечення.

Повноваженнями управління життєзабезпечення є: управління енергозабезпеченням житлово-комунального господарства; облік комунального майна, відповідальність за його стан, створення фонду страхової документації.

## §5. Органи місцевого самоврядування

Демократизація суспільного життя в Україні зумовлює необхідність активізації управлінського впливу, розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Поняття "*місцеве самоврядування*" уперше ввів німецький юрист Х.Р. Гнейст стосовно британських муніципальних органів у ХІХ сторіччі. Самостійність общини та крупніших спільнот в управлінні місцевими справами у межах закону але без втручання центральної адміністрації на її чиновників та місцях визначалась основною ознакою місцевого самоврядування. Звідси – місцеве самоврядування визнавалось як місцеве управління, що здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці. У радянській літературі поняття "*місцеве самоврядування*" використовувалось, в основному, як ознака "*буржуазного муніципального управління*" [35, с.84; 36, с.10]. Ряд фахівців виділяють *місцеве управління* та *місцеве самоврядування* (В.В.Медведчук, Б.А.Страшун, С.Ю.Кашкін. Останні – стосовно місцевого управління у зарубіжних країнах). При цьому наголос робиться на тому, що місцеве управління провадиться місцевими органами державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування є діяльністю місцевих самоврядних органів, які обираються місцевим населенням та виконують відповідні функції по забезпеченню його інтересів. Цим обґрунтовується виділення окремо державного та муніципального управління відповідно до різних суб'єктів управління. Така постановка проблеми спірна і викликає багато суперечок. Як захід її вирішення пропонується використовувати єдину дефініцію – "*місцеве управління*" [35].

На наш погляд, використання понятійного апарату залежить від об'єкту досліджень. Якщо ним постає управлінська вертикаль органів виконавчої влади – доцільне використання поняття "*управління на місцевому рівні*". Якщо об'єктом досліджень постають об'єкти власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності (ст. 142 Конституції України), то використовується поняття "*місцеве самоврядування*". Дефініція "*місцеве управління*" має

наскрізний характер, внаслідок чого необхідно тлумачити, який зміст до нього вкладається.

Конституцією України визначено, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ст.140 Конституції України). Звідси – суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України “признає та гарантує місцеве самоврядування” (ст.7) як одну з основ конституційного устрою, основний принцип демократичного управління у державі.

У країнах парламентської демократії місцеве самоврядування значно вплинуло на формування й затвердження правових засад відносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями. Сьогодні місцеве самоврядування у цих країнах – відпрацьований механізм забезпечення місцевих (локальних) інтересів у поєднанні з державними.

Європейські системи державного управління мають, в цілому, п’ять основних рівнів:

1. Центральний уряд, або уряд країни.
2. Уряд штату – уряд земель, кантонів, які входять до складу федеральних систем.
3. Регіональний уряд – об’єднує штати, групи штатів або органи місцевої влади.
4. Вищий рівень місцевого самоврядування – провінція, департамент (іноді – округ).
5. Нижчий рівень місцевого самоврядування – комуна, муніципалітет (іноді – район).

Між зазначеними рівнями можуть існувати інші адміністративні рівні, зумовлені певними етно-культурними особливостями тієї чи іншої держави.

Засади функціонування місцевого самоврядування значним чином визначаються формою конституційної структури держави.

У Європі існують конституційні структури чотирьох форм: *унітарна, співдружність, квазіфедеративна, федеративна.*

У країнах з *унітарною* (або централізованою) формою конституційної структури пріоритетним є централізоване прийняття рішень для досягнення загальнодержавних цілей. Більшість новітніх демократичних держав (Естонія, Латвія, Литва, Біларусь, Україна, Молдова, Словенія, Хорватія, Боснія та Герцеговина, Сербія та Чорногорія, Македонія) обрали унітарну форму державного устрою. Цю форму мають держави демократичні: Франція, Ірландія, Данія, Італія, Нідерланди, Португалія, Греція, Норвегія, Швеція, Фінляндія.

*Співдружність* державних утворень як форма конституційної структури, характеризується тим, що конституція гарантує територіальну автономію, але автономія має обмежений характер, як, наприклад, у Росії.

*Квазіфедеративна* структура характерна для країн, де об’єднались та при цьому фактично втратили автономію деякі формально автономні області, або такі, які продовжують мати обмежену автономію. Прикладом такої структури можуть бути Бельгія – з 1998 року (у 1994 році Бельгія офіційно проголошена федеральною державою) та Іспанія – з 1982 року, де була впроваджена федеративна структура, але центральний уряд має найважливіші фінансові та інші повноваження.

*Федеративна* структура характеризується конституційними гарантіями автономії. Це такі країни, як Германія, Швейцарія, Австрія (не зважаючи на те, що Австрія має істотні риси централізованої унітарної держави, а Швейцарія являє собою конфедерацію, де повноваження центрального уряду обмежені правами місцевих органів влади).

Для управління регіональним розвитком в умовах різних форм конституційних структур, можливо виділити три типи *систем управління*: наполеонівська “злита” система, англосаксонська дуальна система, скандинавські системи типу “рада/розділена ієрархія” [37, с.3].

*Злиті системи* характерні для більшості західноєвропейських унітарних та квазіфедеративних структур. У найбільш чистому вигляді така система існувала у Франції перед реформами 1982 року та 1986 року. До 1982 року департаменти були згруповані у двадцять два адміністративних регіони. Згодом департа-

менти розпалися на 325 субдепартаменти (arrondissements), 3075 округи (cantons), 36433 муніципалітети (communes). Результатом такої організації стала централізована система “унітарної та нерозподіленої держави”. З 1982 року були проведені ряд адміністративних реформ, які стосувалися переважно фінансової структури.

Департаменти у Франції виконують подвійну функцію: одночасно як централізована адміністративно-територіальна одиниця держави та децентралізований рівень державного управління. В них обираються ради, які, у свою чергу, обирають голову. Голова є керівником виконавчого органу ради, що було значним кроком до поширення місцевої автономії. Перед цим головою виконавчої влади був префект, якого призначала держава. Однак голова повинен тісно взаємодіяти із префектом. Вони мають повноваження щодо координації багатьох державних функцій, а префект зберігає найважливіші повноваження, включаючи регулювання економічного й соціального життя у департаментах та комунах. Префект несе відповідальність перед центральним урядом, а не перед органами місцевого самоврядування. Вплив органів місцевого самоврядування на державну політику обмежений, здійснюється через префекта. Французькі спеціалісти, оцінюючи систему управління на місцевому рівні, вказували на те, що нові органи створювались з орієнтацією на центральну адміністрацію. Під комунами та органами їх перегрупування розумілися не органи управління на місцевому рівні, а органи управління, які призначені служити національним інтересам у місцевій ланці [38, с.114].

*Дуальна система*, або система з відокремленою ієрархією (за термінологією Лімана), найбільш яскраво представлена у місцевому самоврядуванні Великобританії та Ірландії.

Проблемам становлення сучасної моделі місцевого самоврядування у Великій Британії присвячено багато робіт, опублікованих ще на межі XIX-XX сторіч (П.Аншель, С.Лоу, Е.Порріт, І.Редліх та інші). Особливості сучасного реформування системи місцевого самоврядування складаються з наступного. У Великобританії кожний виборний орган діє самостійно у межах наданих прав та повноважень. У муніципальних органах відсутні прямі представники уряду. Пріоритетність управління надається комі-

тетам, при цьому відповідальність за виконання функцій місцевого самоврядування несе уся рада в цілому, але в межах загальних фінансових та юридичних обмежень з боку відомств центрального уряду. Так, власні джерела виборного органу покривають не більше однієї третини їх адміністративно-господарських витрат.

Негативними наслідками такої системи можна вважати проблеми при створенні єдиної системи виконавчої влади як з політичної, так і з адміністративної точки зору. Зокрема, посада мера символічна, а спроби корпоративного управління обмежуються необхідністю дотримання політичного консенсусу та консенсусу в межах комітету. У 1988 р. у Великобританії був прийнятий Закон про бюджет органів місцевого самоврядування, де-що раніше – у 1986 р. – відповіді на запит Комітету Відікума. В цих документах була проголошена важливість колективних політичних рішень на місцевому рівні, але з урахуванням обмежень, які накладаються на фінансову свободу місцевої влади.

*Системи управління з розділеною ієрархією* застосовуються у скандинавських країнах. Центральний уряд здійснює істотний вплив на рівень провінцій, в тому числі через призначення членів місцевих органів влади, тобто через кадрову політику. Але населені пункти мають власні ради та автономії з колективною відповідальністю (так, як це є в дуальній системі). Таким чином, система з розділеною ієрархією містить в собі елементи зливої та дуальної систем.

Аналіз форм конституційних структур на прикладі країн Європи дозволяє дістатись наступного висновку: головна увага приділяється способам оперативного та раціонального вирішення проблем місцевого самоврядування. Механізм їх вирішення різний і залежить від сукупності історичних, географічних, політичних, економічних, соціальних та культурних чинників. В демократичних країнах система управління регіональним розвитком знає змін: може змінюватись як об'єкт управління - певні територіальні об'єднання, так і механізм прийняття управлінських рішень. Тобто управління регіональним розвитком – процес динамічний.

У дореволюційний час проблемам місцевого управління не приділялося достатньо уваги. Дослідженню цієї проблеми були

присвячені роботи Д.Д.Семенова, Г.І.Шрейдера, К.Пажитнова. Вони аналізували проблему реакційності Миського положення 1892 року порівняно з аналогічним законом 1870 року і дісталися висновків про те, що органи місцевого самоуправління з кінця XIX сторіччя не мали достатньо повноважень щодо здійснення самостійної діяльності [39; 40 с.181-228; 41; 42]. Вивченню правового статусу та організаційного устрою органів миського самоуправління були присвячені роботи І.О.Вернера, О.О.Неміровського. Вони зазначали, що за Миським положенням 1892 року у співвідношенні представницьких та виконавчих органів пріоритет мали останні [43; 44]. У наступних роботах відмічалася висока оцінка можливостей органів місцевого самоврядування за умов розширення їх компетенції та побудування на демократичних засадах [38, с.21]. У монархічній державі центральне місце займали адміністративно-поліцейські органи і тому у системі державного апарату миське самоуправління займало другорядне місце, а правовий статус та організаційні засади мали такі негативні особливості: жорсткий адміністративний та політичний контроль за діяльністю, напівадміністративний характер виконавчого органу, відрив роботи розпорядчого органу від виконавчого з пріоритетністю останнього, бюрократизація діяльності, надмірна централізація в управлінні миським господарством, обмеженість фінансової бази, антидемократична виборча система, ізоляція від населення, відсутність права на з'їзди та союзи самоуправління з питань їх компетенції, заперечення обговорення загальнополітичних питань [38, с.30].

Дослідження проблем становлення місцевого самоврядування в Україні доцільно починати з часів Української Народної Республіки (УНР). Головний принцип місцевого самоврядування був закладений М.Грушевським, який писав, що демократичним є такий устрій, коли народ сам собою править і в селі, і в повіті, і в губернії, і у всіх краї. Основу української державності на той час склали універсали Центральної Ради.

Органи місцевого самоврядування мали широкі повноваження і склались з інституту комісарів Центральної Ради, різноманітних комітетів. Інститут комісарів мав широкі повноваження і діяв на свій розсуд. Поділу повноважень з органами місцевого

самоврядування практично не було, що негативно впливало на діяльність Центральної Ради. Спроби вдосконалити організацію місцевого самоврядування позитивних результатів не дали.

Досвід діяльності місцевого самоврядування часів Центральної Ради показує недостатність застосування системного підходу до вирішення проблем її організації. Мета – побудування демократичної держави – не могла бути досягнута в зв'язку з фактичною відсутністю механізму її реалізації: підсистеми у межах системи місцевого самоврядування (інститут комісарів, комітети та, пізніше, ради робітничо-селянських та солдатських депутатів) не спроможні були виконувати свої функції у зв'язку із відсутністю узгодження зовнішніх та внутрішніх зв'язків між ними.

Правонаступницею УНР була Директорія. У січні 1919 року у формі декларації Конгресу Трудового Народу України (який повинен функціонувати як всеукраїнський парламент) приймається “тимчасова конституція” УНР, у якій місцева влада здійснюється через інститут комісарів, діяльність якого контролюється з боку місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян та робітників.

Необхідність посилення вертикалі державної влади шляхом відродження інституту комісарів зумовили зовнішні чинники – громадянська війна, розруха.

Ідея самоврядування відроджується наприкінці 1920 року, коли розробляються 2 офіційних (альтернативних) проекти нової конституції УНР. Місцеве самоврядування засновується на системі громад, повітів, уездів та вищих одиниць самоврядування. Останні мали право, як писав М.Грушевський у своїй роботі “Хто такі українці і чого вони хочуть”, “самостійно вирішувати свої справи” [45]. Окремим законом закріплювався розподіл повноважень (починаючи з рівня повітів) уряду та самоврядування. Згідно проектам на рівні громад та волостей вибори були прямими. В повітах та вищих одиницях вони проводилися через громади повітів, міст та селищ. Великі міста мали власний статус.

Досвід функціонування місцевого самоврядування часів УНР врахований при побудуванні сучасної системи самоврядування – ст.133 Конституції України закріплює право мати власний статус містам Києву та Севастополю.

Аналіз проблем становлення місцевого самоврядування дозволяє зробити такі висновки. Самоврядні структури діяли на основі принципів децентралізму з наданням широких повноважень на місцях, а також територіального розподілу країни. Але були недостатньо узгоджені повноваження центру та органів місцевого самоврядування. Крім того, механізм виконання контрольних функцій не був ефективним.

Сучасна економічна криза в Україні – це, насамперед, криза управління економікою, особливо на місцевому рівні. Світова практика, досвід розвитку України доводить неспроможність централізованого управління оперативно вирішувати завдання, орієнтуючись на потреби окремої людини. Розбудова демократичної держави на ринкових засадах визначає необхідність адаптації місцевого самоврядування до нових умов, реформування та визначення сфер, форм і методів взаємодії органів управління на різних рівнях.

У прийнятій 23 країнами Європи 15 жовтня 1985 року у м.Страсбурзі Європейської Хартії про місцеве самоврядування [80, с.70-77] зазначено: “під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Таке положення не включає звернення до зборів громадян, референдуму або будь-якої іншої прямої участі громадян там, де це допускається законом”. Тобто функціонування органів місцевого самоврядування має реальну владу і повинно забезпечити ефективно, наближене до громадянина управління.

У країнах з розвинутою системою соціального ринкового господарства, яскравим прикладом якої є Німеччина, мета управління складається з узгодженості економічної ефективності та соціальних гарантій, соціальної справедливості для усіх громадян країни. Тому проблемам управління приділяється велика увага. Зміцнення управління на місцевому рівні шляхом децентраліза-

ції прав та відповідальності дозволяє врахувати інтереси громадян на відповідній території. Велика роль регіонального управління зумовлена тим, що саме на місцях, у регіонах вирішуються національні, демографічні, соціальні програми. У свою чергу, через регіональні органи реалізується державна політика управління економікою країни.

Історія досліджень проблем місцевого самоврядування налічує майже двісті років. Існувало багато концепцій місцевого самоврядування: революційна (тобто, вільної громади), ліберальна, соціалістична, реформістська та інші. В питаннях щодо джерела місцевого самоврядування вчені розділилися на дві школи – *громадівську* та *державну*. Прихильники громадівської школи спираються на теорію “природних прав громадян” і вважають джерелом самоврядування територіальну громаду. Вона, як самоврядний колектив, така ж самостійна, як і держава, виникла раніше за державу. Громада не повинна підкорятися державі при вирішенні питань місцевого значення, повинна мати власну компетенцію.

Прихильники “*державної теорії місцевого самоврядування*” вважали, що основу складає ідея створення органів місцевого самоврядування, які повністю підпорядковані державі. Ця ланка державної влади не має власних прав, власної компетенції. Звідси – місцеве самоврядування трактувалося: у представників першої школи – як четверта гілка влади, у опонентів – як децентралізована частина виконавчої влади. У сучасній науці переважають теорії місцевого самоврядування, які відображають компроміс громадівської та державної шкіл [47, с.32]. Наприклад, теорія “суспільного або господарського самоврядування”, відповідно до якої органи самоврядування самостійні лише у неполітичній сфері, у сфері господарської та громадської діяльності. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки.

У теоріях відображалось положення про те, що ефективність місцевого самоврядування залежить від розв’язання проблеми оптимальної взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування. Причому при вирішенні цього завдання повинні бути враховані національно-історичні, культурні, економічні особливості країни.

В Україні за умов переходу до ринкової економіки та у зв'язку з необхідністю створення нової економічної та соціальної інфраструктури, перед органами місцевого самоврядування виникають завдання щодо зміни форм і методів управління господарською діяльністю підприємств, установ, які знаходяться у комунальній власності; реорганізації структур управління соціальною сферою за рахунок переходу на нові принципи взаємовідносин між населенням та органами місцевої влади; створення господарських одиниць, орієнтованих на виконання цих завдань.

В процесі реорганізації економіки виникає необхідність узгодження зусиль виконавців на усіх етапах виконання функцій управління, тобто забезпечення високого рівня організованості дій органів місцевого самоврядування. В зв'язку з цим вирішення проблем організаційно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності та значимості.

При вирішенні цих проблем в умовах переходу до ринкових відносин необхідно враховувати такі чинники: вплив на організацію управління нового співвідношення централізації та децентралізації при пріоритетності останньої; міжгалузевий характер управління; необхідність реалізації принципу економічності при створенні апарату управління.

В сучасних умовах діяльність органів місцевого самоврядування регламентується Конституцією України, Європейською Хартією про місцеве самоврядування, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [46], низкою законодавчих актів, що регулюють бюджетні повноваження та державну службу.

Конституція України закріплює засади правового статусу місцевого самоврядування: принципи організації і діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності. Вона закріплює дворівневу систему місцевого самоврядування: перший рівень – село, селище, місто, другий рівень – район, область [47, с.36]. Норми Конституції України про місцеве самоврядування є нормами прямої дії.

Концепція розподілу влад між органами державного управління і місцевого самоврядування запроваджується шляхом регламентації щодо призначення на посади. Конституція встановлює

несумісність між заняттям посад Президента України (ч.4 ст.103), членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади (ч.1 ст.120), професійних суддів (ч.2 ст.127) і представницьким мандатом або діяльністю в органах місцевого самоврядування.

Система органів місцевого самоврядування складається з рад, відповідних виконавчих органів, органів самоорганізації населення. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, що основу організації діяльності органів складає функціональний принцип з чітким розподілом повноважень між радами та їх виконавчими органами. Так, у компетенції рад знаходяться питання стратегічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, виконавчі органи відповідають за вирішення тактичних завдань. При здійсненні владних повноважень органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування постає проблема узгодження повноважень: фінансових, економічних, соціальних, гуманітарних. Особливо це стосується питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, коли міністерства відповідають за розвиток галузі у цілому і окремих підприємств, які розташовані на певній території і належать галузі, у частковому. Державні адміністрації, зі свого боку, вирішують аналогічні проблеми, а органи місцевого самоврядування відповідають за розвиток підприємств, що знаходяться у комунальній власності. Діяльність міністерств (як органів, що здійснюють управління розвитком галузей) часто дублює, деталізує відповідна діяльність державних комітетів, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Окремою є проблема функціонування місцевих державних адміністрацій (обласних та районних). Вони виступають як місцеві органи загальної компетенції, єдиноначальні органи виконавчої влади (ст.118 Конституції України), владні повноваження у яких реалізуються одноособово керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Голову призначає на посаду і звільняє з посади Президент за поданням Кабінету Міністрів.

Поглиблений аналіз повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад показує їх дублювання, особливо у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку ре-

гівнів. З іншого боку, якщо виконавчі органи рад здійснюють управління регіоном, виходячи з потреб та особливостей територіального розвитку, то місцеві адміністрації – із загальнодержавних.

Сучасні проблеми місцевого самоврядування вирішують чимало органів державного управління, громадських організацій: Мітвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України; підкомітет Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України; сектор відділу з питань діяльності рад Секретаріату Верховної Ради; Управління з питань місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування Кабінету Міністрів України; Асоціація міст України; асоціація сільських та селищних рад та інші. Функціонування цих структур показує надзвичайну складність та актуальність вирішення проблеми формування засад та створення відповідного механізму забезпечення дії місцевого самоврядування. Зокрема, внесення змін до чинного законодавства щодо місцевого самоврядування, вирішення організаційних проблем: взаємодія з органами виконавчої влади, штатні питання.

Окремою проблемою постає визначення статусу службовців місцевого самоврядування. Сучасна практика державної служби показує, що на службовців органу місцевого самоврядування поширюється законодавство про державну службу. Фахівці визнають, що таке положення невиправдане за причиною залежності апарату місцевого самоврядування від виконавчої влади, а не від територіальної громади [47, с.32], оскільки органи виконавчої влади мають реальні державно-владні повноваження.

Отже, суть означених проблем складається з того, щоб визначити, яким інтересам при здійсненні конкретних дій по управлінню територією віддається перевага – державним чи самоврядним, як забезпечити оптимальне сполучення цих інтересів у сучасних умовах розвитку держави. Необхідність посилення децентралізації влади у зв'язку з демократизацією державотворення зумовила доцільність змін правових засад муніципальної служби у бік розширення функцій місцевого самоврядування. На необхідність

вирішення завдання формування сучасної системи місцевого самоврядування наголошено у Концепції адміністративної реформи.

Аналіз правових засад місцевого самоврядування показує, що існуючі методи та принципи управління потребують вдосконалення. Цьому сприятиме розробка та прийняття науково обгрунтованої концепції місцевого самоврядування та механізму її реалізації на основі врахування світового досвіду, унітарної конституційної структури української держави, особливостей соціально-економічного розвитку країни. Крім цього, необхідно враховувати, що вдосконалення місцевого самоврядування повинно відбуватися у межах вдосконалення усєї системи державного управління – мати комплексний характер. Концепція розвитку місцевого самоврядування пропонується у межах формування правової бази, яка регламентуватиме державне управління. Необхідність формування такої бази була окреслена як один з напрямків здійснення адміністративної реформи.

При розробці концепції необхідно враховувати загальні риси місцевого самоврядування як політико-правового інституту.

По-перше, здійснення самоврядування через форми демократії, які до нього входять. Це означає, що демократизація самоврядування відбувається шляхом трансформації соціальної спільноти з “учасника” управління у його первинний суб’єкт.

По-друге, присутність у системі місцевого самоврядування державних та громадських форм. Населення здійснює самоврядні функції не тільки шляхом представницьких органів, але й безпосередньо – шляхом референдумів, конференцій, зборів.

По-третє, органічне сполучення у системі місцевого самоврядування форм представницької та прямої демократії. Це означає, що демократія та її основний зміст – самоуправління народу – реалізується як через представницьку систему та інші форми представницької демократії, так і у вигляді прямої участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Інститути прямої демократії: вибори, звіти депутатів та виконавчих органів перед населенням, накази виборців відіграють величезну роль для реалізації конституційного права на участь народу в управлінні державою.



По-четверте, поглиблення та розширення самоуправлінських начал на усіх рівнях системи управління, як у масштабах усього суспільства, так і на місцях. Залучення громадян до вирішення загальнодержавних завдань забезпечується демократичними началами формування й діяльності вищого представницького органу – Верховної Ради України. Вихідним принципом при визначенні меж самостійності у розвитку самоуправління постає співвідношення інтересів частини й цілого, елементів, сфер, систем, що існують у суспільстві, та усього суспільства як єдиного цілого. Причому, у випадках, коли інтереси прямо суперечать одне одному, перевага віддається інтересам цілого.

Концепція розвитку місцевого самоврядування, з нашої точки зору, складеться з мети та завдань, а також стратегічних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування та механізму реалізації концепції.

**Концепція розвитку  
місцевого самоврядування  
в Україні**

*Мета та завдання місцевого самоврядування*

Головною метою місцевого самоврядування є:

- поступове вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, підвищення ефективності територіального розподілу праці, раціоналізації систем розселення, збільшення національного багатства країни шляхом ефективного використання природно-ресурсного і науково-технічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, тісного співробітництва з іншими регіонами. У процесі здійснення мети повинні бути враховані економічні, соціальні, історико-культурні та інші особливості розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Завдання місцевого самоврядування:

У економічній сфері

- комплексність та раціоналізація структури господарства адміністративно-територіальної одиниці, підвищення рівня її ефективності з врахуванням її природно-ресурсного, економічного потенціалу та історико-етнічних особливостей. Основу раціоналізації структури господарства адміністративно-територіальної

одиниці складають комплексні програми, розроблені в межах загальнодержавних програм макроекономічного розвитку;

- стимулювання розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури, активне проведення приватизації державного майна, постприватизаційної підтримки підприємств, земельної реформи, ініціювання реформи оподаткування, сприяння проведенню антимонopolьної політики;

- формування та розвиток вільних (спеціальних) економічних зон на основі техніко-економічних обґрунтувань.

У соціальній сфері:

- сприяння забезпеченню єдиних мінімальних соціальних стандартів та соціального захисту населення залежно від рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

- стабілізація рівня життя населення, створення засад щодо його підвищення;

- гарантування соціальних прав громадян, встановлених Конституцією України, забезпечення зайнятості населення шляхом вдосконалення ринків праці, регулювання міграційних процесів;

- запобігання погіршенню демографічної ситуації;

- регулювання економічної та соціальної сфери з метою збільшення тривалості життя населення, його природного приросту у регіоні;

- формування раціональної системи розселення.

У екологічній сфері:

- регулювання природно-господарської збалансованості адміністративно-територіальної одиниці, запобігання забрудненню навколишнього середовища;

- ліквідація наслідків забруднення, ефективного використання та відтворення природних ресурсів, впровадження економічного механізму природокористування, збереження генетичного фонду живої природи, унікальних територій, природних об'єктів;

- екологічно обґрунтоване розміщення продуктивних сил адміністративно-територіальної одиниці.

Стратегічні напрями дії органів місцевого самоврядування:

1. Головною умовою збалансованого розвитку адміністративно-територіальної одиниці є політична, економічна, соціальна стабільність.

2. Ст.7 Конституції України визнає та гарантує місцеве самоврядування. Це означає делегування великого кола повноважень органам місцевого самоврядування, певну децентралізацію державного управління. Необхідність поширення повноважень місцевих органів влади пояснюється двома причинами, зумовленими демократизацією суспільства: зростанням потреб у демократизації на місцевому рівні; розосередженням фінансово-бюджетних функцій, що делегуються центральними органами управління органам місцевого самоврядування.

3. Децентралізація тісно пов'язана із вдосконаленням існуючої організаційної структури державного управління, її адаптації до нових умов суспільного розвитку. У той же час, владний характер державного управління, унітарна форма конституційної структури зумовлює необхідність посилення управлінської "вертикалі". Усе це передбачає зміну організаційної структури органів місцевого самоврядування, проведення активної кадрової політики. Стратегічні напрямки зміни організаційної структури визначають виконавчі органи вищого рівня за ініціюванням відповідних змін місцевими органами влади. Організаційна структура управління адміністративно-територіальною одиницею розробляється виконавчим органом місцевого самоврядування відповідно єдиній державній політиці, визначеним державою стратегічним напрямкам з врахуванням особливостей місцевого розвитку. Організаційна структура управління затверджується відповідною радою.

4. В процесі управління розвитком адміністративно-територіальної одиниці здійснюється моделювання та прогнозування економічних процесів за допомогою аналітичного, статистичного та інформаційного забезпечення. Моделювання дозволить визначити стратегічні напрямки розвитку адміністративно-територіальної одиниці, вчасно проводити їх корегування.

5. Ключовим механізмом розвитку адміністративно-територіальної одиниці є принципи формування, розподілу, перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами.

6. Проведення регіональної структурної політики, яка складається у виділенні перспективних виробництв, що потребують державної підтримки, та підприємств-банкрутів, а також у розробці пріоритетних напрямків подальшої діяльності збанкрутілих підприємств, їх закриття або перепрофілювання.

7. Контроль з боку органів державної влади на місцях за роздержавленням та приватизацією, проведенням постприватизаційних програм. В цілях ефективного регулювання економічних процесів у регіоні збереження частки державної власності на рівні 30-35% сукупної власності. Для цього необхідно визначити перелік об'єктів, які повинні знаходитись у державній власності. Цими об'єктами мають бути казенні підприємства або державні акціонерні товариства, або товариства, де більша частина статутного фонду знаходиться у державній власності. Світовий досвід показує, що об'єктами державної власності можуть бути підприємства базових галузей промисловості, які забезпечують економічну безпеку адміністративно-територіальної одиниці: електроенергетика, залізничний транспорт, автошляхи, виробництво ядерних матеріалів, підприємства Міністерства внутрішніх справ, пошта, спеціальний зв'язок, каналізаційне господарство, водо- та газопостачання.

У зв'язку з цим доцільною буде розробка та впровадження критеріїв, за якими визначаються казенні підприємства, а також стратегічно важливі промислові підприємства, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави. Правове регулювання діяльності казенних підприємств на сучасному етапі реформування здійснюється Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про підприємства в Україні" [49], Постановою Кабінету Міністрів України "Про Типовий статут казенного підприємства" №914 від 16.06.98 р. [50].

**Критерії, за якими  
пропонується визначати  
казенні підприємства**

Державні казенні підприємства – це підприємства, засновані на державній власності, які створюються за рішенням Кабінету Міністрів України і відносяться до сфери управління міністерств та інших органів виконавчої влади, уповноваже-

них управляти державним майном. Ініціювання створення казенних підприємств є компетенцією органів місцевого самоврядування.

Казенні підприємства володіють, користуються та розпоряджаються закріпленим рішенням Кабінету Міністрів України за ними майном на праві оперативного управління.

Створення казенних підприємств визначено за критерієм стратегічної необхідності для держави, повинно забезпечити необхідний рівень економічної життєспроможності підприємств.

Виходячи з цього, статус казенного підприємства доцільно надати окремим державним підприємствам, які не підлягають приватизації відповідно до чинного законодавства України і включені до Переліку об'єктів, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 03.03.95р. №85/95-ВР та відповідають наступним вимогам:

- підприємство здійснює виробничу діяльність, яка дозволена тільки державним підприємствам;
- головним споживачем продукції підприємства є держава;
- підприємство є природним монополістом.

Рішення про надання державним підприємствам статусу казенних приймається Кабінетом Міністрів України за поданням органів місцевого самоврядування при наявності хоча б одного із вище зазначених критеріїв.

Казенні підприємства можуть створюватись у таких сферах діяльності:

- забезпечення обороноздатності та національної безпеки держави;
- виготовлення та ремонт усіх видів зброї, вибухових пристроїв, вибухових та радіоактивних речовин;
- торгівля військовою технікою та боеприпасами;
- знищення боеприпасів;
- випуск наркотичних, бактеріологічних, біологічних, психотропних, сильнодіючих хімічних та отруйних засобів;
- створення, розміщення і зберігання державних резервів і мобілізаційних запасів;
- виготовлення цінних паперів і грошових знаків;

- розробка нових технологій і впровадження досягнень науки і техніки у виробництво та оборонну сферу;

- транспортування нафти, газу та інших речовин трубопровідним транспортом;

- вироблення, передача та розподіл електроенергії;

- надання послуг щодо користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту;

- надання спеціалізованих послуг щодо управління повітряним рухом;

- надання послуг електричного зв'язку загального користування;

- надання послуг щодо централізованого тепlopостачання;

- геологічні, геодезичні та картографічні роботи;

- інші сфери діяльності, які визначить Уряд України.

**Критерії, за якими пропонується визначити стратегічно важливі промислові підприємства, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави**

Підприємства всіх форм власності базових галузей промисловості, визнаються такими, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави при наявності однієї із наведених нижче характеристик:

- належність підприємства згідно з чинним законодавством з питань приватизації до групи "Г";

- наявність матеріально-технічної бази і кадрового потенціалу для реалізації визначених технічних проєктів (аерокосмічні дослідження, освоєння космосу, енергетичні та екологічні проєкти тощо);

- розробка унікальних родовищ корисних копалин (урану, титану, поліметалічних руд, золота, діамантів, бурштину, мармуру, граніту тощо);

- рентабельні, відносно стабільні в нинішніх умовах підприємства по виробництву стратегічно важливої продукції традиційного експорту України;

- розробка нових технологій у стратегічно важливих галузях і впровадження досягнень науки і техніки у виробництво, соціальну та оборонну сфери;

- підприємства, що розробляють та виготовляють продукцію згідно з міждержавними договорами України.

Переліки таких об'єктів повинні затверджуватись Кабінетом Міністрів України і щорічно корегуватись.

**Механізм реалізації  
концепції розвитку  
місцевого самоврядування**

Реалізація концепції ґрунтується на чіткому законодавчому розподілі повноважень та відповідальності між рівнями державного управління та місцевого самоврядування, на розподілі фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами. Стратегічним напрямком бюджетного планування повинен бути, згідно ст.95 Конституції України, справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Стратегічний напрямок реалізується шляхом підвищення фінансової автономії території за рахунок збільшення частки їх бюджетних надходжень на основі власних (закріплених) доходів.

Механізм реалізації концепції розвитку місцевого самоврядування повинен забезпечувати:

- активізацію господарської діяльності у адміністративно-територіальній одиниці на основі підвищення ефективності господарських відносин, оптимізації використання природно-ресурсного та економічного потенціалу;

- створення умов для гармонійного розвитку адміністративно-територіальній одиниці з врахуванням особливостей та потреб народногосподарського комплексу країни;

- створення сприятливих умов для життєдіяльності населення. Складові елементи механізму реалізації концепції:

- законодавче забезпечення;

- бюджетно-фінансове державне регулювання розвитку адміністративно-територіальній одиниці;

- прогнозування та планування, розробка і реалізація державних програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць,

де узгоджуються територіальні, галузеві, загальнодержавні інтереси. Державні програми розробляються на основі місцевих програм соціально-економічного розвитку;

- створення і розвиток в окремих регіонах вільних економічних зон;

- розвиток міжрегіонального, прикордонного, міжнародного співробітництва;

- сприяння створенню умов для розвитку малого і середнього бізнесу, недержавного сектору економіки. Широке залучення для цього іноземних інвестицій, внутрішніх джерел фінансування.

З метою адаптації державного управління до сучасних умов соціально-економічного розвитку України проводиться обговорення засад адміністративного реформування. Певним внеском щодо його здійснення може бути розробка та впровадження концепції місцевого самоврядування. Запропоновані положення концепції не є остаточними, вони можуть бути доповнені, поглиблені.

## §6. Органи судової влади

Умовою існування демократичної правової держави є забезпечення функціонування *судової влади* поряд із законодавчою та виконавчою. Виконання умови пов'язане не тільки з дією відповідних органів – судових, правоохоронних, прокуратури, адвокатури, нотаріату, Міністерства юстиції. Нагальною є потреба у демократизації судової влади шляхом її реформування.

*Судову владу визначають як специфічну гілку державної влади, яка здійснюється уповноваженими на те державними органами – судами – і призначенням якої є розв'язання правових конфліктів та здійснення судового контролю* [51, с.6]. Основу судової влади складає сукупність органів, наділених відповідними повноваженнями. Судовій владі належить особлива роль – бути арбітром у спорах про право. Суб'єктом судової влади є суд, наділений притаманними тільки йому повноваженнями впливати на поведінку людей і соціальні процеси. Роль судової влади полягає у стримуванні законодавчої та виконавчої гілок влади в рамках

законності, в праві здійснення конституційного нагляду та судового контролю.

Теоретик концепції розподілу влад Ш.Монтеск'є висловлював таку думку щодо розподілу влад: законодавча влада видає та скасовує закони; виконавча – відає зовнішніми зносинами, забезпечує безпеку держави; судова – карає злочинців, стримує зіткнення двох перших влад. Свої функції судова влада може виконати лише за умов самостійного існування. У протилежному випадку ймовірно зловживання – від перетворення судді на законодавця, який свавільно контролює життя і свободу суб'єкта до свавілля гнобителя.

Історики права виділяють типи суду та кримінального судочинства відповідно соціально-економічним формаціям – рабовласницький, феодальний, буржуазний, соціалістичний [53; 54]. Цим підкреслювалась класова спрямованість судів, їх орієнтованість на захист цінностей, притаманних формації. При цьому несуттєвою постає процесуальна форма, яка може бути *обвинувальною (змагальною)* і була у Афінах, Римі; або *розшуковою (інквізиційною)*, як у більшості феодальних держав епохи середньовіччя; або *змішаною*, що поєднує риси розшуку та змагальності і притаманна європейським державам.

Практика сучасного судоустрою та судочинства показує, що судова система не вільна від вад впливу політичних лідерів чи заможних людей. Результати багаторічних досліджень міланського професора Р.Траверса щодо умов відправлення правосуддя у Італії показують, що: “Італьянское судопроизводство всегда обнаруживало свою принадлежность к классу капиталистов, если оно имеет дело с рабочими и сталкивается с социалистическими доктринами” [55, с.201].

Спроба втілення ідеї створення в Україні справедливого суду була зроблена у судовій системі Української Народної Республіки (1917-1918р. р.), знайшла відображення у III Універсалі Української Центральної Ради, а згодом – у Конституції Української Народної Республіки (1918р.). Однак, судова система містила карально-репресивні органи з широкими повноваженнями. Робітничі і селянські революційні трибунали були створені з метою покарання усіх видів зловживань з боку торговців, підприє-

мців, саботажу чиновників, для боротьби з “ворогами революції”. Вони обиралися повітовими і міськими Радами робітничих, солдатських і селянських депутатів у кількості 12 чоловік.

Спроба реформування судової системи у бік демократизації була зроблена при побудуванні судової системи Української Соціалістичної Радянської Республіки у 1922 році. Але ця судова система також містила у собі революційні трибунали, діяльність яких була спрямована на виконання карально-репресивних функцій.

Прийняття Основ судоустрою СРСР і союзних республік у 1924 році не усунуло вади існування репресивних органів. До них належали:

- надзвичайні сесії, що діяли у складі окружних судів і Головного суду Автономної Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки (у 1924 році створена у складі УРСР), у повноваженні яких був розгляд справ про “політичний бандитизм”;

- об'єднане державне політичне управління для боротьби “з політичною і економічною контрреволюцією”.

У судовій системі УРСР 1938 року були присутні карально-репресивні органи [9, с. 160]. Так, лінійні суди залізничного та водного транспорту діяли з метою посилення боротьби зі злочинами, які загрожували нормальній роботі транспорту. У 1941-1943 роках у місцевостях, в яких оголошувався військовий стан, народні й обласні суди перетворювалися на військові трибунали, а лінійні суди залізничного та водного транспортів були реорганізовані у військові трибунали залізних доріг і водних шляхів сполучень.

Суд був знаряддям тоталітарної держави і залучався до боротьби з політичними опонентами режиму та для реалізації популярних кампаній, таких, як боротьба з пияцтвом та алкоголізмом, боротьба з наркоманією, курінням тощо.

Проблема здійснення судового реформування поставала нагальною необхідною. Зміст реформування складався з пошуку способів відірвати суди від бюрократичної системи, зробити їх людяними, гуманними, сповненими ідеї справедливості, професійного обов'язку, честі. Необхідність судово-правової реформи була усвідомлена ще на початку розбудови, коли КПРС залишалася єдиною керівною, спрямовуючою силою радянського суспільст-

ва, ядром її політичної системи, державних та громадських організацій (ст.6 Конституції СРСР 1977 року), об'єднувала, по суті, законодавчу, виконавчу та судову влади.

У резолюції XIX Всесоюзної конференції КПРС (червень 1988 р.), прийнятої за доповіддю її Генерального секретаря "Про хід реалізації рішень XXVII з'їзду КПРС та завдання щодо поглиблення перебудови", містилася низка принципів положень, які примушували по-новому розглянути правову дійсність, стан правосуддя. Визнавалося, що права громадян забезпечені не повною мірою (до цього офіційна пропаганда виходила з тези про те, що соціалістична демократія, як демократія вищого типу, відрізняється від хибної буржуазної демократії тим, що права та свободи громадян СРСР, що проголошені Конституцією, надійно гарантовані). При цьому необхідним є радикальний перегляд кримінального, адміністративного, процесуального та трудового законодавства. Першочергову увагу необхідно приділити правовому захисту особистості, зміцнити гарантії здійснення політичних, економічних прав та свобод радянських людей [56].

Пропонувалося підвищити роль суду у системі соціалістичної демократії шляхом зміцнення його авторитету та незалежності, забезпечення гарантій змагальності та гласності, дотримання презумпції невинуватості, недопущення обвинувального ухилення; укріплення незалежності прокурорів, розширення участі захисників у попередньому слідстві та у судочинстві, збільшенні кількості народних засідателів при розгляді у суді найбільш складних справ.

Такі установки дозволяють зробити висновок про початок руху до правової держави. Однак, у резолюції не ставилося питання про докорінні перетворення юстиції, про створення незалежної судової влади, про її переорієнтацію на захист прав та свобод осіб, про розширення судової юрисдикції. Усе це дає підстави зробити висновок про поверхневий підхід до проблеми реформування.

Підсумовування причин невдоволення громадськості соціалістичним правосуддям дозволяє зробити такі висновки щодо їх складу [52, с.260].

Насамперед, політична ангажованість органів правосуддя, їх підпорядкованість партійному диктату, що забезпечувалося не тільки ідеологічно, але й організаційно: відбір, комплектування судового корпусу проводився партійними органами.

Наступною причиною була дегуманізація суду, яка сформувалася завдяки викривленню шкали соціальних цінностей. Права людини не стали ядром соціалістичної правової системи, зорієнтованої, насамперед, на охорону державної та суспільної власності. Гарантування прав особи у судочинстві було проголошено, але не дотримано правозастосовною практикою.

Неможливо не підкреслити бюрократизм та формалізм судочинства. Порушені карні справи припинялись за "нереабілітуючою підставою" або призупинялись та здавались до архіву "за невстановленням винуватого". Доказ на попередньому слідстві частіше переслідував ціль викриття "винуватого", а не встановлення істини.

Професійний рівень суддів був незадовільним, що пов'язане з падінням престижу професії, складними умовами праці, існуванням проблеми забезпечення безпеки суддів. Гарантована законом незалежність та недоторканність суддів була тільки декларованою.

Сфера судової юрисдикції була вкрай обмежена. Конфлікти, які виникали у трудових, житлових, майнових відносинах не могли розглядатися у суді – на них розповсюджувалася юрисдикція Рад, органів управління, партійних комітетів. При цьому рішення цих органів не контролювалися судом або правоохоронними органами. Звідси – найважливішою поставала проблема розширення судової юрисдикції.

Після проголошення незалежності, у зв'язку з переходом країни від тоталітарного режиму до плюралістичної демократії, проголошенням верховенства права людини й громадянина в Україні виникли глибокі політико-правові зміни. Необхідними постали зміни у судово-правовій системі, забезпечення її демократизації шляхом відповідності чинного законодавства трансформації суспільних відносин.

Судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (ст.124 Конституції України). Система судів загальної юрисдикції триланкова, що

відповідає адміністративно-територіальному устрою України [63, с.51]. Першу, головну ланку, складають суди, що діють у районах або містах (які не мають районного поділу), районах в містах, міжрайонні (окружні) суди, міжобласний суд. Другу ланку судової системи складають Верховний Суд Автономної Республіки Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські суди. Верховний Суд виступає третьою ланкою, є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Ст.125 Конституції України передбачає створення апеляційних та місцевих судів. Створення надзвичайних і особливих судів не допускається.

До судової системи входять арбітражні суди, які здійснюють правосуддя у сфері господарських відносин (ст.1 Закону України "Про арбітражний суд").

У сучасній судовій системі України на кінець 1996 року діяли 742 районних (міських) та 28 обласних і прирівняних до них судів, у яких працювали 4897 суддів. Крім загальних, діяли 367 арбітражних суди [51, с.20].

Сучасний стан судової системи можливо охарактеризувати як кризовий. Так, за даними Міністерства юстиції у 1997 році кожна 3–4 кримінальна справа розглядалася судами у строк понад 1 місяць, а цивільних справ розглянутих понад строки, встановлені чинним законодавством, – понад 100 тис. (15%). Протягом 1997 року у суди надійшло 1 млн 545 тис. 800 справ усіх категорій. Середньомісячне навантаження на суддю районного (міського) суду збільшилось. При цьому слід зазначити, що збільшилась кількість справ складних категорій [64, с.3].

Однією з причин кризового стану є низький рівень матеріального забезпечення судів. Так, за даними Міністерства юстиції видатки, які були затверджені на 1998 рік, складають 38% від потреб, у тому числі районні (міські) суди – 60%, обласні – 39%, військові – 20%. У 1997 році затверджені видатки склали 35,8% від потреби, профінансовано було лише 84% від зазначеного. Не забезпечується належне технічне оснащення судів для фіксування судових процесів, що сприяло б гласності правосуддя (ст.129 Конституції України) [64, с.3].

Наслідком неналежного фінансування постали вади організації діяльності судів, порушення права кожного обвинуваченого

бути засудженим без затримки, як це передбачено нормами Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Невирішеною також постає проблема незахищеності суддів, тиску на органи правосуддя з боку депутатського корпусу.

Усе це визначає нагальну потребу реформування судової системи. Результатом реформування повинно стати усунення головних вад радянської судової системи, функціонування судової влади як однієї з трьох гілок влади у державі, створення гарантій справжньої судівської незалежності, судовий захист прав громадян як пріоритетне завдання правосуддя, подолання бюрократизму та дегуманізації судових установ шляхом нових критеріїв відбору та оцінки судівських кадрів, розширення судової юрисдикції.

Така мета не викликає у фахівців суперечок. Різні точки зору виникають з приводу ідеології та конкретних шляхів реалізації судової реформи.

Спеціалісти визначають [65] існування таких підходів щодо змісту судово-правової реформи: *радикального, поміркованого, консервативного*. Прибічники радикального підходу домагаються звільнення судової системи від вад та перекосів радянського варіанту. Поміркований підхід до судово-правової реформи складається в необхідності врахування реальних умов суспільного розвитку при її проведенні. При консервативному підході лише змінюються висновки, а сутність системи зберігається.

Концепція судово-правової реформи, ухвалена Верховною Радою України у червні 1992 року, передбачає поміркований варіант реформування. У процесі судово-правового реформування необхідно вирішити такі завдання: здійснити демократичні ідеї правосуддя, що вироблені світовою наукою та практикою; забезпечити правові гарантії незалежності судової влади; запровадити спеціалізацію судів; наблизити суди до населення; чітко визначити компетенцію різних ланок судової системи; гарантувати право громадян на розгляд їх справ незалежним, компетентним, неупередженим судом.

Ці надзвичайно важливі завдання неможливо розв'язати без організації функціонування судової влади тією мірою, що й інших – законодавчої, виконавчої. Тому центральне місце відводилося питанням формування судової влади – розглядаються питання

статусу суддів, реформуванню органів розслідування, прокуратури, адвокатури, юстиції. Так, пропонується надати повноваження призначення суддів на адміністративні посади в судах всіх ланок Верховній Раді. Потребує зміни процедура обрання народних засідателів. За Концепцією судової реформи списки народних засідателів і присяжних мають складатися відповідними радами, а для військових судів (з числа військовослужбовців) – затверджуватись військовими радами. Участь народних засідателів у господарських судах не допускається [66]. Особлива увага надавалася питанням матеріально-технічного забезпечення діяльності судової влади, визначенню етапів судово-правової реформи.

Після ухвалення Концепції було прийнято низку законодавчих актів: Закони України “Про статус суддів” [67]; “Про органи суддівського самоврядування” [68]; “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” [69]; “Про Конституційний Суд України” [70]; “Про судоустрій” [71]. Цим частково були здійснені заходи щодо практичної реалізації Концепції.

Концепцією передбачена дія в Україні Конституційного Суду, Верховного Суду, загальних та арбітражних судів. Причому кожен повинен мати чітко визначену компетенцію. У Концепції зумовлено, що Конституційний Суд діє “як орган судової влади” [72, с.295], а Верховний Суд “є вищою судовою інстанцією в системі загальних судів”. У той же час світовий досвід наводить, що Конституційний Суд незалежний від інших органів судової влади і є надбудовою судової системи за причиною вирішення найважливішої проблеми – здійснення конституційного контролю над законодавством.

Конституція України уперше закріпила судову владу як рівноправну і самостійну у системі інших гілок влади (ст.6 Конституції України). Органи судової влади діють на засадах розширених демократичних принципів правосуддя, спираючись на систему правових гарантій судівської незалежності. Але сучасна судова влада реалізована скоріше у правових актах, ніж у дійсності, набула вигляду механічного поєднання самостійних структур: Конституційного Суду, загальних судів, арбітражних судів.

Недоліки механічного поєднання наявні і складаються з наступного:

- існування самостійних структур не є стабілізуючим чинником у державі і не виконує функцію захисту прав та свобод особистості. У сучасних умовах протистоянню законодавчої та виконавчої гілок влади постає єдиний орган, що розглядає спірні питання – Конституційний Суд, опору якого складає авторитет суддів;

- загальні суди мають інформацію про вади та позитивні боки права тому, що вони виконують постійну правозастосовну функцію. Підвищення ефективності дії різних структур судової влади можливе шляхом встановлення процесуальних форм взаємодії;

- існуючий відрив арбітражного суду від Конституційного Суду зумовлює існування проблеми контролю за законністю та дотриманням прав людини у арбітражному суді. З розвитком ринкових відносин роль арбітражних судів буде підвищуватись, тому особливого значення набуває усунення відриву.

Неможливо не підкреслити позитивний бік дії сучасної системи судоустрою – функціонування Конституційного Суду.

Необхідність утворення органу конституційного правосуддя в Україні була визнана ще у другій половині 80-х років із розвитком процесу демократизації суспільства. 27 жовтня 1989 року Верховна Рада УРСР внесла зміни й доповнення до ст.112 Конституції, передбачивши утворення Комітету конституційного нагляду Української РСР. На союзному рівні вже існував відповідний комітет. Але на практиці конституційні положення не були реалізовані за причиною малої ефективності дії, наявності значної кількості вад відповідного загальносоюзного органу.

Із набуттям Україною незалежності утворення Конституційного Суду надзвичайно важливе за причиною необхідності забезпечення конституційної законності і верховенства Конституції. Адже світовий досвід доводить необхідність існування Конституційного Суду, модель і концепція якого залежить від специфіки історичного, соціально-економічного розвитку кожної країни.

Повноваження та структура Конституційного Суду в Україні були визначені прийнятим 3 червня 1992 року Верховною Радою Закону “Про Конституційний Суд України”. Відповідно до Закону основною метою діяльності Суду визнавалося забезпечення конституційної законності і верховенства Конституції України.



Конституційний Суд визначається як незалежний орган у системі судової влади, покликаний забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції, охорону конституційних прав і свобод особи. Компетенція Конституційного Суду, порядок його утворення обумовлювалися у Конституційному Договорі, укладеному 8 червня 1995 року між Верховною Радою та Президентом України щодо основних засад організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України. В цілому формування нового державного органу відбувалося повільно і причинами того було загострення протистояння між законодавчою та виконавчою владами, необхідність пошуку оптимальних підходів до розбудови і формування правової системи держави.

З прийняттям нової Конституції було врегульовано найважливіші питання організації та діяльності Конституційного Суду (розділ XII Конституції – “Конституційний Суд”, ст.85,92,104, 106,111,124,126-128,137,159, розділ XV – “Перехідні положення”). Основні конституційні норми й принципи щодо організації і діяльності Конституційного Суду конкретизовані у Законі України “Про Конституційний Суд України”, прийнятий Верховною Радою 16 жовтня 1996 року. Конституція України і цей Закон є головними актами, якими визначається мета, структура, повноваження, принципи, форми і методи діяльності Конституційного Суду, тобто його правовий статус.

В основу діяльності Конституційного Суду покладені принципи, вироблені теорією й практикою: верховенство права, незалежність, колегіальність, рівноправність суддів, гласність, повнота і всебічність розгляду Конституційним Судом справ, обґрунтованість прийнятих ним рішень (ст.4 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

Світовий досвід доводить, що порядок підбору суддів та певні гарантії їх незмінності відображають усвідомлення того, що вища судова інстанція може бути втягнута у політичні конфронтації, що, у свою чергу, призведе до росту впливу політичних партій на підбір складу суду. Так, у Російській Федерації Рада Федерації призначає суддів із списку, поданого Президентом, у Чехії –

Президент обирає із списку, поданого парламентом. У Болгарії з дванадцяти членів діючого Суду – шість були обрані Болгарською соціалістичною партією (наступницею колишньої комуністичної партії), а шість – опозицією [73, с.9]. Майже у всіх цих країнах строк перебування у складі Конституційного Суду обмежений строками – вісім або десять років без права займати цю посаду двічі, що зумовлене величезною владою, яка є у конституційних суддів. Однак, в Угорщині закон дозволяє займати цю посаду два строки, а у Чехії не обумовлені відповідні обмеження. Тільки у Росії ця посада є довічною з обов’язковою відставкою по досягненню 70 років.

Конституційний Суд в Україні формується з представників усіх гілок влади, кожна з яких призначає по шість суддів. Процедура висунення й прийняття рішень щодо кандидатур від кожної гілки влади має свої особливості. Така практика формування Суду показує, що є підстави для збалансованого прийняття рішень, усунення вади посилення впливу політичних сил на його діяльність, як це має місце у Конституційному Суді Росії.

Конституційне провадження регулюється Законом України “Про Конституційний Суд України” та Регламентом Конституційного Суду України (1997 рік). Ця процедура здійснюється у двох формах: *конституційного подання та конституційного звернення*.

У ФРН та Італії Конституційні суди здійснюють конституційний контроль на основі позовів та клопотань, мають право розповсюджувати контрольні повноваження на увесь масив правових актів. За допомогою судових рішень не тільки відбувається захист прав та свобод громадян шляхом відміни нормативних актів, які суперечать Конституції, але й корегується сама законотворча діяльність. Конституційний Суд в Україні повноважень щодо корегування законотворчої діяльності не має. Однак, юрисдикційні функції поширені шляхом віднесення до них судового конституційного контролю. Останнє істотно змінює державно-правовий та соціальний статус судової влади у бік забезпечення дії механізму утримань та противаг.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що у особі Конституційного Суду виступає впливовий державний орган, від яко-

го багато в чому залежить забезпечення конституційної законності в країні та розбудова правової держави.

Але, як зазначалося вище, судоустрій України має значні недоліки, які стосуються, насамперед, існування організаційних проблем, що не усуває з розгляду науковців та фахівців питання судового реформування відповідно до фази соціально-економічних перетворень у державі.

В процесі обговорення Проекту нового судоустрою України визначається необхідність запровадження адміністративного суду як органу адміністративної юстиції [78, с.8-9; 66; 79, с.100-111]. Існування інституту адміністративної юстиції зумовлене демократизацією держави, забезпеченням активного захисту соціальних та інших цінностей, які закладені у Конституції, безпосередньо у суді. Суть адміністративної юстиції складається у забезпеченні захисту прав громадян від перевищення влади окремими чиновниками, адміністративними органами.

З 1992 року питання щодо створення такого інституту обговорюються і в Україні. Сьогодні через відсутність адміністративних судів велика кількість скарг громадян на свавілля чиновників просто не подаються. Законодавство про оскарження в судовому порядку рішень і дій органів управління, посадових осіб, що порушують права і свободи громадян, їх об'єднань відносить справи цієї категорії до підсудності загальних судів. З іншого боку, розгляд цих скарг міг би бути джерелом вдосконалення діяльності органів державного управління.

У демократичних державах для вирішення конфліктів громадян з органами влади, адміністрацією підприємств, посадовими особами, наслідком яких є порушення прав, свобод та інтересів особи створена і функціонує адміністративна юстиція – система спеціалізованих судів.

У Конституціях Австрії (ст.129-135), ФРН (ст.95), Португалії (ст.212), Швейцарії (ст.114) прямо передбачено створення органів адміністративної юстиції. В інших країнах підставою для звернення за судовим захистом є конституційне право громадян вимагати, щоб дії та акти державних органів і посадових осіб не порушували їх законні інтереси (ст.28 Конституції Італії, ст.17 Конституції Японії) [78, с.8-9].

Виділяють дві основні моделі адміністративної юстиції – *континентальну* та *англо-американську*. Відповідно до першої моделі функціонує система спеціалізованих судів, суттєво відмежованих від загальної судової системи, але пов'язаних із нею належністю до єдиної судової влади. Друга модель характеризується відсутністю спеціалізованої системи адміністративної юстиції і широкою компетенцією загальних судів щодо розгляду адміністративних конфліктів.

Найважливішими принципами адміністративного судочинства є змагальний характер процесу та колегіальний порядок прийняття рішень [78, с.10].

У Радянському Союзі адміністративні скарги розглядалися загальними судами на основі законів “Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян” від 30 червня 1987 року та “Про порядок оскарження до суду органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян” від 2 листопада 1989 року. Однак, практика показала, що ці закони не змогли забезпечити судовий контроль за діями та рішеннями, які порушують права та свободи громадян.

Необхідність запровадження системи адміністративної юстиції в Україні зумовлена конституційованою концепцією поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову. У ст.55 Конституції України зазначено, що “Права і свободи людини і громадянина захищаються законом. Кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”.

Оскільки адміністративні суди належать гілці судової влади, вони мають діяти на тих же засадах, що й дана влада у цілому: обрання суддів лише законодавчою владою, самостійність та незалежність судів, які здійснюють контроль за законністю актів та дій виконавчої влади, єдність адміністративних судів, контроль та управління системою з боку Верховного Суду України, всебічний, повний, неупереджений розгляд судом матеріалів та обставин справи, рівноправність адміністративного судочинства, змагальність. У зв'язку з цим доцільне закріплення правових, організаційно- та процесуально-правових засад адміністративної юсти-

ції у Законі України “Про адміністративну юстицію”, відповідних нормативних актах.

Отже, вищевикладене дозволяє сформулювати наступні *основні напрямки здійснення судового реформування*:

1. Орієнтація судово-правової реформи на права та свободи особистості та ментальність народу.

2. Необхідність руху від системи правосуддя до системи судової влади (створення Конституційного Суду та функціонування Верховного Суду, розширення поняття правосуддя шляхом включення до нього конституційного, адміністративного та арбітражного судочинства).

3. Забезпечення незалежності суду шляхом створення системи соціальних та правових гарантій недоторканості суддів, народних засідателів та гарантій, які виключають втручання у відправлення правосуддя.

4. Розширення судової юрисдикції шляхом включення до компетенції суду спорів про право та захист законних інтересів особистості, включаючи захист честі й гідності.

5. Запровадження системи адміністративної юстиції як гаранта захисту прав і свобод людини і громадянина.

## Література до розділу:

1. Прозорова. Робесп'єр проти Монтеск'є, або знову про розподіл влад//Віче.-№2(35) лютий 1994.
2. В.Д. Горобец. Правовое государство: от истории к современности. – М.: Академия МВД России, 1995
3. В.Е. Чиркин. Основы государственной власти: Учебное пособие.- М.:Юристъ, 1996.
4. Про внесення змін до Закону України “Про боротьбу з корупцією”: Закон України//Урядовий кур'єр.-1999.-30 березня.
5. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України// Урядовий кур'єр. 1999.16 березня
6. Рибаків Л.О., Федоренко В.Г. Конституційні засади системи державного управління народногосподарським комплексом України//Державний інформаційний бюлетень “Про приватизацію”, 1997.№1.
7. Мартін Міног. Реформа державного сектора у Великій Британії. Стислий огляд.-Київ, Жовтень, 1996

8. Становлення владних структур в Україні (1991-1996)/Редкол.: О.Гарань, В. Кулик, О. Майборода.- К.: Центр політичного аналізу газети “День”, 1997.-178с.

9. Молодован В.В. Судоустрій України: Опорні конспекти: Навч. Посібник для студентів юридичних вузів та факультетів.- К.:Юмана, 1996.-160с.

10. Ю. Шемшученко. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму//Віче. 1997.12(69).с.23

11. В. Шаповал. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового?//Віче. 1997.5(62). с.15

внесеними 12. Програма сприяння парламентам України. Травень, 1944. Університет Індіяна Фонд Україна-США. Спосоровано агенцією міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки.

13. С. Лінецький. Конституційні уроки парламентських виборів в Україні. Правовий аналіз//Юридичний вісник України, 23-29 липня 1998р.

14. Про комітети Верховної Ради України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1995.№19.ст.134; із змінами, згідно із Законом №40-XIV (40-14) від 14.07.98, Відомості Верховної Ради України. 1998.№40-41.ст.250

15. Про вибори Президента Української РСР: Закон Української РСР// Відомості Верховної Ради України. 1991.№33.ст.446

16. Про Президента Української РСР: Закон Української РСР// Відомості Верховної Ради України. 1991.№33.ст.445

17. Про Конституційний Суд України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1992.№33.ст.471

18. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України.-К.: Ін Юре, 1997.-47с., с.7

19. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону України): Закон України// Відомості Верховної Ради України.-1992.-№20.-ст.27

20. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України.-К.: Ін Юре, 1997.-47с., с.16

21. О. Мороз. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту//Голос України. 1998.№89(1839)

22. О. Біттнер. Починати із себе//Урядовий кур'єр. 1999.№50-51.18 березня.

23. В. Опришко. Державно-правова реформа в Україні: основні напрями//Право України. 1998.№1. с.12

24. Бандурка А.М., Друзь В.А. Психологія влади: Учеб. Пособие для вузов.-Харьков: Ун-т внутр. дел, 1998.-328с., с.27-28

25. О. Закусило, В. Мельниченко. Для чого державі президент//Віче. 1993.№12(21)

26. Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн.-Харків: Основа, Ун-т внутр. справ, 1998.-246с., с.115

27. Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України.-К.: Ін Юре, 1997.-40с., с.8

28. Бурчак Ф.Г. Президент України.-К.: Ін Юре, 1997.-24с.

29. Про вибори Президента України: Закон України//Урядовий кур'єр. 1999.25 березня

30. В.Б. Авер'янов. Органи виконавчої влади в Україні. -К.:Ін Юре, 1997. -47с.
31. Про державну виконавчу службу: Закон України//Юридичний вісник України.№19(150),7-13 травня 1998 року
32. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України // Урядовий кур'єр.1999.16 березня
33. Звернення Президента України Л.Д. Кучми зі щорічним посланням до народу, Верховної Ради України "Будівництво нової України – велика спільна справа"//Урядовий кур'єр.-№89-90 14 травня 1998 року
34. Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики: Постанова Кабінету Міністрів України №1715 від 30 жовтня 1998 року
35. А. Крусян. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии// Юридический вестник.1998.№1. с.84
36. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства.-М.,1971.-с.10.
37. Європейські системи місцевого самоврядування. Програма сприяння парламентові України.Indiana University, Bloomington,1994,p.3
38. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування: [Монографія].-К.:Вища школа,1993.-114с.
39. Семёнов Д.Д. Городское самоуправление.Спб,1905;
40. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 года //История России в XIX веке.т.5.с.181-228
41. Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России.М.,1908
42. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление.СПб,1913
43. Вернер И.А. Городское самоуправление в России.Спб,1907
44. Немировский А.О. Реформа городского самоуправления.М.,1907
45. Копиленко О. З історії місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі //Тези доповідей і повідомлень республіканської науково-практичної конференції. Львів.1991
46. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування.-1994.-№1-2(6-7).-с.70-77
47. Кампо В.М. Місьцеве в Україні.-К.:Ін Юре,1997.-32с.
48. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України//Віче.1997.№6
49. Про внесення змін до Закону України "Про підприємства в Україні": Закон України//Юридичний вісник України.1998.№11(142)
50. Про Типовий статут казенного підприємства: Постанова Кабінету Міністрів України//Діло.1998.№26(622)
51. Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні.-К.: Ін Юре, 1997.-20с.,с.6
52. А.Д.Бойков. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 г.г. –М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка,1997,264с.

53. Чельцов-Бebutov М.А. Курс советского уголовно-процессуального права.-т.1.-М.,1957
54. Нажимов В.П. Курс советского уголовного процесса.-т.1.-М.,1989
55. Правовая культура и вопросы правового воспитания.-М.,1974.-с.201
56. Резолюция XIX Всесоюзной конференции укрепления КПСС//Коммунист.1988.№10
57. Тадевосян В.С. К вопросу об установлении материальной истины в советском процессе//Советское государство и право.1948.№6
58. Мокичев К.А. Прорыв ревизионистских извращений марксистско-ленинского учения о государстве и праве.-М.,1959;
59. Голунский С.А. Вопросы судопроизводства и судостройства в новом законодательстве Союза ССР и союзных республик.-М.,1959
60. Либус И.А. Презумпция невиновности в советском уголовном процессе.-Ташкент,1981
61. Ларин А.М. Презумпция невиновности.-М.,1982
62. А.Д. Бойков. Третья власть в России.-М.:НИИ проблем законности и правопорядка,1997 –260с.
63. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник/Под ред. проф. А.М. Бандурки.-Харьков: Ун-т внутр. дел,1999.-350с.,с.51
- М64. Б. Стичинський. Минулий рік був роком самоосмислення, самоусвідомлення. Про роботу Міністерства органів юстиції та судів України в 1997 році: підсумки, завдання та перспективи// Юридичний вісник України.№9(139) 26 лютого – 4 березня 1998 року.с.3
65. В. Кампо. Становлення демократичної судової влади: суспільно-політичні аспекти. - з кн. Становлення владних структур в Україні
66. Семишочкий Л. Яким буде судовий устрій в Україні?// Закон і бізнес.1999.№14(384)
67. Про статус суддів: Закон України//ВВР.1993.№8; зміни та доповнення – ВВР.1994.№22
68. Про органи суддівського самоврядування: Закон України//ВВР.1994.№22.ст.138
69. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України//ВВР,1994,№11,ст.50
70. Про Конституційний Суд України: Закон України//Право України.1996.№12.с.8-24
71. Про судострій: Закон України//Законодавство України, що регулює діяльність судів та визначає статус суддів судів України (за станом на 1 вересня 1994 року). Київ:Українська правнича фундація,1994,297с.
72. Законодавство України, що регулює діяльність судів та визначає статус суддів судів України(за станом на 1 вересня 1994 року).-К.:Українська правнича фундація,1994.-295 с.
73. Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.О. Конституційний Суд України.-К.:Ін Юре,1997.-24с.

74. С.В. Боботов. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. 1994. 127 с.

75. А.В. Дайси. Основы государственного права Англии., 1907

76. Pound R. Interpretation of Legal History, N.-Y., 1923

77. Miller A. Politics, democracy and Supreme Court, Westport 1985

78. Дмитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави//Право України.-1996.-№4.-с.8-9

79. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юстиции//Государство и право.-1996.-№8.-с.100-111

## **РОЗДІЛ 5. ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

---

### **§1. Структура економіки України**

В науці управління відсутній єдиний методологічний підхід щодо дослідження сутності, властивостей об'єктів державного управління, їх класифікації [1, с.4; 2, 3, с.215]. Уявляється найбільш прийнятним двохаспектний підхід: *організаційно-структурний* та *функціональний*. Такий підхід дозволяє розглянути об'єкти управління не тільки як формально визначені організаційні структури, але і як суб'єктивну діяльність людей, їх усвідомлену поведінку [4, с.74-83].

Якщо класифікувати системи за сферами діяльності, то об'єктом державного управління будь-якою системою є структурована соціальна спільнота, що функціонує для досягнення загальних цілей [5, с.49]. Щодо управління економікою, то, за функціональним підходом, об'єктом управління є люди, відносини яких здійснюються у сфері економіки. Використовуючи структурний підхід, можливо виділити як галузі економіки, так і окремі територіальні утворення, у межах яких діють економічні відносини.

Отже, за двохаспектним підходом цілісну систему управління економікою складає діяльність людей, яка має певні організаційні форми виразу. З одного боку – це діяльність з функціонування галузей економіки, а з іншого – діяльність з функціонування адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, міст, районів, областей, а також адміністративно-територіальних утворень – економічних районів, підрайонів, локальних господарських утворень у вигляді окремих суб'єктів господарювання.

*Суб'єктом державного управління економікою* постає внутрішньо організована сукупність органів державної влади, які

здійснюють постійний вплив на об'єкт управління. Останнє досягається через діяльність державних службовців з реалізації окремих функцій, покладених на органи державної влади, їх структурні підрозділи.

Систему державного управління економікою, яка складається з суб'єкту та об'єкту, можливо структурувати на ряд відносно самостійних підсистем, поклавши в основу структурування особливості кожного виду діяльності об'єкту управління. Виходячи з цього, систему державного управління можливо розглядати як сукупність: підсистем територіального управління, галузевого управління, загальнодержавного управління. Найбільш узагальненим є виділення підсистем на засадах функціонування сфер виробництва та обігу: функціональні підсистеми державного управління матеріальним виробництвом та сферою обігу.

Ці загальнотеоретичні засади підтверджуються дослідженням процесів трансформації економіки та державного управління нею у контексті вітчизняного та світового досвіду.

Процеси трансформації системи державного управління соціально-економічними відносинами, які відбуваються в Україні, країнах СНД, Східної Європи мають перехідний характер: від централізованої системи управління до іншої системи. Колишня система соціально-економічних відносин була заснована на державній власності на засоби виробництва. Сучасний стан економічного устрою базується на багатьох формах власності, які сформувалися шляхом перетворень державної.

П.Самуельсон відмічав, що з кінця XIX сторіччя майже в усіх країнах активізувалась управлінська діяльність держави через розширене використання економічних методів. Існуюча економіка являє собою "змішану" систему вільного підприємництва, економічний контроль за функціонуванням якої здійснюється державою та приватними інститутами. Елементи державного контролю переплітаються з елементами впливу ринку на організацію виробництва та споживання. П.Самуельсон та У.Нордхауз підкреслювали, що в американській економіці уряд відіграє важливу роль у законодавчому регламентуванні економічного життя. Уряд надає послуги у сфері освіти, підтримці правопорядку, регулюванні підприємницької діяльності, здійснює контроль забруднен-

ня навколишнього середовища [12, с.21,38,48]. При цьому вчені підкреслюють необхідність взаємодії ринкового механізму управління державою. Вони заявляють, що дві складові – ринок та уряд – необхідні для стійкого функціонування економіки.

Більшість авторів також вважають, що "капіталістична" економіка являє собою змішану економіку, у якій взаємодіють державний та приватний сектори. Державне управління здійснюється шляхом впливу політичних партій, які прийшли до влади та мають свої погляди на ступінь державного втручання у економічний розвиток країни [13, с.11]. У стратегічних напрямках економічного розвитку держави надається пріоритет приватному бізнесу, або активізується функціонування державного сектору.

П.Самуельсон та У.Нордхауз наводять ряд прикладів державного регулювання з метою виправити недоліки дії ринкового механізму (табл.5).

Таблиця 5

**Приклади державного регулювання та напрямків урядової політики [12]**

Недоліки ринкового механізму	Державне регулювання	Напрямки урядової політики
НЕЕФЕКТИВНІСТЬ Монополії Вплив зовнішніх факторів  Товари (послуги), що надаються державними або громадськими організаціями	Втручання на ринках  Субсидіювання діяльності, яка має бути ефективною для розвитку держави	Антимонопольне законодавство Регулювання рівня забруднення зовнішнього середовища Національна безпека
НЕРІВНІСТЬ Нерівність	Перерозподіл доходів	Прогресивне опода-

розподілу доходів		ткування доходів Програми підтримки малозабезпечених
НЕСТАБІЛЬНІСТЬ Інфляція, безробіття, повільні темпи росту валового національного продукту	Стабілізація шляхом макроекономічної політики	Грошова політика (зміна кількості грошей у обігу, рівень процентних ставок) Фінансова політика (податки, програми державних видатків)

С.Фішер, Р.Дорнбуш, Р.Шмалензі наводять приклад семи країн, розташовуючи їх залежно від характеру економічного розвитку, ступеню превалювання державного або приватного секторів. Але при цьому автори зауважують, що навіть у країнах, які вважаються країнами з ринковою економікою (США), органи державної влади та управління здійснюють значний вплив на розвиток країни. Вони встановлюють правові норми, надають послуги (забезпечують обороноспроможність, здійснюють широкомасштабні трансфертні платежі), фінансуючи себе шляхом оподаткування та позик. Державні структури впливають на ціни, процентні ставки, податки [14, с.57].

У багатьох країнах, у тому числі в Україні, існує проблема визначення міри державного втручання у економіку. Така проблема існує у країнах розвиненої демократії та ринкової економіки США, Великій Британії, Германії. Вчені визнають, що у багатьох країнах питання щодо оптимального рівня державного втручання є причиною тривалих суперечок.

Теоретик та організатор господарської реформи у Федеративній Республіці Німеччині Л.Ерхард розглядав ринок не як самоціль, а як засіб досягнення соціальних цілей, подолання класових протиріч. Максимальний розвиток творчих сил у країні, на погляд автора, вільна приватна ініціатива та конкуренція повинні

сполучуватись з активною роллю держави у господарському житті [15, с.17-18].

До висновку щодо доцільності функціонування змішаної економіки приходять і російські вчені-економісти: В.Варга, О.Нестеренко, О.Люсов, І.Волосов [16,17]. Залежно від регулюючої ролі держави та соціальних завдань, О.Люсов виділяє такі моделі ринкової економіки: американську, японську, шведську, німецьку, французьку. Основу виділення моделей складають такі ознаки: економічні можливості країн, традиції, ідеологія правлячої партії. Автор наводить порівняльну характеристику двох основних моделей економіки: американської та японо-німецької (табл.6).

Таблиця 6

### Характеристика двох основних моделей економік

Американська модель	Японо-німецька модель
Мінімальна роль держави у економічній сфері	Особливе значення надається соціальним аспектам ринкової економіки (соціальне страхування, пенсійне забезпечення, скорочення кількості безробітних та інше)
Різка різниця між рівнями життя заможних та бідних	Влада веде боротьбу із соціальними проблемами. При перерозподілі державних коштів влада стежить за забезпеченням соціальних прав усіх громадян на випадок хвороби, безробіття, виходу на пенсію та інше
Різка різниця у рівні заробітної плати. Голова великої фірми отримує платню у середньому у 110 разів більше, ніж службовець	Менша різниця у рівні заробітної плати. Голова великої фірми отримує, у середньому, більше, ніж службовець: у Германії - у 23 рази, у Японії - у 17 разів
Особистий успіх	Почуття "общини", національної гордості

Менший податок на прибуток	Податок на прибуток залежить від маси прибутку
Вирішальна роль відводиться біржі	Вирішальна роль належить банку. Центральному банку надано повну автономію
Нові робочі місця створюються, в основному, у сфері обслуговування	Нові робочі місця створюються як у сфері обслуговування, так і у промисловій сфері – держава активно бере участь у створенні нових галузей
Американське підприємство – товар. Основний критерій – прибуток	Підприємство-товар, але, одночасно, це ще й спільнота людей
Службовці пов'язані із компанією тільки грошми. Разом із продажем підприємства продаються та покупаються робітники	Усі службовці об'єднані загальними інтересами відданості підприємству. Робітники відповідають за підприємство, беруть участь в управлінні, мають почуття соціальної відповідальності. Для компаній – це важливий чинник стабільності, який сприяє успіху
Бюджетний дефіцит та зовнішня заборгованість	Стабільність у економіці
Американська модель – “ліберальна модель капіталізму”	Японо-німецька модель – модель “капіталізму із людським обличчям”

Специфіка розвитку народного господарства України, національно-історичні особливості зумовили необхідність розробки своєї моделі переходу до ринку, хоча, за соціальною спрямованістю до вітчизняної економіки найближча шведська модель,<sup>1</sup> а за особливостями ведення господарства – японська.

Отже, сучасна економіка є складним об'єктом державного управління. Застосування двохаспектного підходу щодо її дослі-

дження – організаційно-структурного та функціонального – дозволяє розглянути економіку комплексно.

Якщо використовувати організаційно-структурний підхід і структурувати економіку за територіальною ознакою, можливо проаналізувати існуючі теорії територіального управління.

Спочатку питання необхідності комплексного дослідження проблем територіального розвитку зумовило появу терміну “територіально-виробничий комплекс”. Причому думка щодо його складу розділилася. З одного боку, територіально-виробничий комплекс розглядався як окреме територіальне утворення, що здійснює самостійний розвиток без регулювання з боку міністерств та відомств [18, с.10; 19, с.232; 20, с.178; 21, с.303]. З іншого боку, територіально-виробничі комплекси розглядалися як вища форма організації господарства та виробничих сил [18, с.10; 21, с.303], як головний структуроутворюючий елемент народного господарства.

Крім територіально-виробничого комплексу, вводилися поняття “господарсько-територіальний комплекс”, “виробничо-територіальний комплекс”, “міжгалузевий комплекс”, “програмно-цільовий територіально-виробничий комплекс”. Ці поняття вводилися залежно від способу вирішення завдання сполучення виробничого та соціального інтересів. Якщо пріоритет віддавався господарському, не соціальному розвитку – мався на увазі “господарсько-територіальний комплекс”. Якщо була вилученою невиробнича сфера – “виробничо-територіальний комплекс”. Термін “програмно-цільові територіально-виробничі комплекси” вводився з метою відокремлення від комплексів економічних районів, областей.

У країнах демократичних існувала думка щодо територіально-виробничого комплексу як підходу. Засадами такого уявлення був системний підхід до дослідження проблем комплексоутворення. При подальшому дослідженні проблем розвитку територіальних утворень вчені дійшли висновку щодо необхідності введення термінів “елементарний територіальний осередок”, “елементарна система виробництва”.

Узагальнення предмету наведених досліджень дозволяє дістати висновку, що, не зважаючи на існування різних підходів,



предмет досліджень єдиний – окремі об'єкти народного господарства.

Як узагальнююче, було введено поняття “територіальна соціально-економічна система”. Під нею розумілася різного рангу форма просторової організації соціально-економічного життя суспільства у вигляді промислового або сільськогосподарського підприємства, міста, промислового центру, району [21, с.303]. У визначенні наголос зроблений на організаційному аспекті і не розкрита суть самого поняття “територіальна соціально-економічна система”.

Подальше застосування двохаспектного підходу щодо дослідження об'єкту управління – економіки дозволяє виділити певні ознаки структурування. Якщо структурувати за умовами господарювання, то можливо виділити державний та ринковий сектори економіки. Залежно від соціально-економічних, національно-історичних умов розвитку кожної країни держава здійснює управління економікою шляхом ефективної взаємодії секторів.

З іншого боку, економіка України, як об'єкт державного управління, являє собою сукупність виробничих відносин, врегульованих чинним законодавством. Дія виробничих відносин зумовлена економічним механізмом. Економічний механізм можливо визначити як сукупність методів, засобів господарської та управлінської діяльності. До нього належать: відносини власності, засоби державного регулювання (податкова політика, антимонопольна політика, контроль за цінами), методи господарювання. Економічний механізм надзвичайно рухливий, відповідає формі конституційної структури держави. Суб'єктом дії економічного механізму постають органи державного управління. Об'єктом дії економічного механізму є певні структурні одиниці, виділені за такими ознаками: сфера суспільного виробництва, компонентна, територіальна ознака.

За сферами суспільного виробництва виділяють такі структурні одиниці: галузі, підгалузі, окремі виробництва. За територіальною ознакою – економічні зони, економічні райони, області (регіони), райони, локальні господарські утворення у вигляді промислових центрів, вузлів, окремих підприємств виробничої

або невиробничої сфер діяльності. Низовою ланкою в економіці постають окремі суб'єкти господарювання певної форми власності.

Структурування народного господарства можливо також проводити за компонентною ознакою. У цьому випадку компонентами є: територія, природні умови та ресурси, населення, промисловість, сільське господарство, сфера послуг, інфраструктура.

Процес структурування, вибір ознак, які складають основу структурування економіки, залежать від мети та відповідних способів її досягнення. Способи досягнення мети структурування обирають органи державного управління.

*Мета* державного управління складається у забезпеченні дотримання національних інтересів, які означені у ст.ст. 2,3,5, Конституції України. Ними є: територіальна недоторканість і цілісність, забезпечення прав та свобод людини, здійснення державної влади через органи державної влади та місцевого самоврядування.

*Способи* досягнення залежать від об'єкту, на який здійснюють вплив органи державного управління. Якщо об'єктом впливу є економіка, структурована за компонентною та ознакою сфери суспільного виробництва, то органи державного управління розробляють програму структурної перебудови економіки. Якщо об'єктом державного управління постає економіка, структурована за територіальною ознакою, то розробляється програма здійснення державної регіональної економічної політики.

У державному управлінні економікою існує проблема оптимального поєднання галузевих та територіальних інтересів. Але обидві проблеми складають частину єдиного цілого – процесу управління економікою і тому неможливо вирішувати їх окремо одне від одного. Доцільною є постановка завдання оптимізації державного управління шляхом сполучення територіального та галузевих інтересів. Змінюючи структурні пропорції, раціонально використовуючи ресурсний потенціал регіонів, стимулюючи їх ефективний розвиток, держава забезпечує оптимальне і стабільне функціонування економіки та її соціальну орієнтованість.

При соціальній орієнтованості ринкових перетворень (ст. 1, 13 Конституції України) критерієм оптимальності виступає соціальна цінність – життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість, безпека людини (ст. 3 Конституції України).

Адміністративно-правовий аспект проблеми державного управління економікою складається з забезпечення оптимального сполучення політики структурних змін та регіональної економічної політики суб'єктами державного управління, якими виступають органи державної влади – законодавчої, виконавчої та органи місцевого самоврядування. Органи судової влади виступають арбітрами при вирішенні проблем щодо нормативного забезпечення взаємодії органів.

За масштабом охоплення економічних проблем ефективно функціонування регіональної економіки є пріоритетним за причиною базування галузевих змін на регіональних особливостях. При цьому відокремлення галузевих і регіональних проблем недоцільне. Їх потрібно вирішувати комплексно.

Сучасний стан економіки України характеризується значними структурними диспропорціями, не відповідає потребам людини, не забезпечує їй нормальних умов життєдіяльності. Питома вага виробництва предметів споживання у загальному обсязі продукції промисловості у 1996 році становила лише 21,3% за діючими цінами тоді, як у країнах з розвиненими ринковими відносинами цей показник досягає 50-60% [22].

Неможливо ігнорувати і той факт, що Україна отримала у спадщину від Радянського Союзу диспропорційну структуру економіки з перевагою у валовому внутрішньому продукті продукції військово-промислового комплексу та добувної промисловості. В процесі розбудови держави і переходу до ринку структурні диспропорції значно поглибилися.

Економіка України була спрямована на обслуговування потреб загальносоюзного комплексу та країн-членів Ради Економічної Взаємодопомоги. Як наслідок – її відкритість. Коефіцієнт покриття імпорту експортом по товарах та послугах у 1996 році був низьким – 0,95, порівняно – у 1995 року цей показник дорівнював – 0,93 [22]. Такі цифри свідчать про залежність економічного розвитку країни від закордонних постачальників при низькому рівні розвитку вітчизняного виробництва.

Оцінюючи стан соціально-економічного розвитку України, необхідно враховувати і той факт, що у країні відсутні значні ресурсні можливості для подальшого нарощування видобутку наф-

ти й газу, що робить її економіку залежною від імпорту цього виду природних ресурсів. Негативною є залежність від імпорту не лише паливних ресурсів, а й кольорових металів [21]. Так, в Україні за 1997 рік видобуто 83,4 млн.т. умовного палива, яке структурно складається з видобутку вугілля (66%), газу (26%), нафти, включаючи газовий конденсат (7,3%). Імпорт мінерального палива, газу, нафти і продуктів переробки складає 45,7% всього імпорту товарів країни. У структурі виробленої електроенергії 45,1% належить атомним електростанціям [23].

Диспропорційна не тільки галузева структура економіки України, існує значна диференціація між регіонами у рівнях виробництва промислової та сільськогосподарської продукції у розрахунку на душу населення. Спеціалісти оцінюють різницю як більш, ніж подвійну [24].

Набули деструктивних розмірів диспропорції вторинної хвилі, викликані скороченням виробництва та інвестиційної діяльності, інфляцією, порушенням господарських зв'язків. Існує нагальна потреба у формуванні ринкових структур.

Подоланню кризових явищ, відновленню вітчизняної економіки повинне сприяти *посилення регулюючої, керуючої ролі держави у процесах розбудови*. Як показують дослідження деструктивних змін у економіці та чинників, що впливають на їх поглиблення, головним з них є втрата керуючих позицій держави, стихійність процесів, що відбуваються. Адже світовий досвід показує необхідність стратегічної, регулюючої ролі держави у формуванні соціально зорієнтованої ринкової економіки.

## §2. Державне управління власністю

Найважливішими складовими процесу демократичних перетворень в Україні є здійснення політико-правового реформування, розбудова системи державного управління, трансформація економічних відносин. Останнє невід'ємне від радикальних перетворень політичної системи, механізму державної влади та управління, реформування відносин власності у бік розвитку приват-

ної власності поряд з іншими формами – державною, колективною, приватною.

Процес кардинальних змін відносин власності, приведення їх у відповідність рівню виробництва історично та об'єктивно зумовлений. Об'єктивні процеси, які відбуваються у економічній сфері, є первинними відносно політичних процесів. Підтвердженням тому є історія розвитку радянського суспільства, коли держава тимчасово стримувала логіку економічного розвитку шляхом безпосереднього адміністрування з превалюванням примусу як методу управління.

Зміст демократичної трансформації суспільства складається з подолання монополії власності держави на засоби виробництва, відродження права приватної власності, підприємництва. Соціально орієнтована змішана економіка діє на засадах економічної багатоманітності, демократизації власності, якісно нових принципів господарської поведінки, нового способу економічного та правового мислення.

Правове регулювання приватизаційних процесів здійснюється на основі Конституції України, Закону України “Про власність” [25]; Закону України “Про приватизацію державного майна” [26]; Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств” [27], Закону України “Про Антимонопольний комітет” [28], Законом України “Про Державну програму приватизації на 1998 рік” [29], Указом Президента України “Про державну підтримку малого підприємства” [30], відомчими нормативними актами. Суб'єктами державного управління процесами приватизації є Верховна Рада України, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Міністерство економіки України.

Приватизаційні процеси почали набувати обертів з початку розбудови української держави. Адже серцевиною ринкового реформування постає приватизація одержавленого у минулому майна. Через це передбачалося сформувати нову систему форм власності та власників – активних суб'єктів ринкових відносин в Україні. Разом з тим, використання державних важелів управління шляхом нормативного врегулювання приватизації не відповідало вимогам часу, містило організаційні недоліки. Так, у

1992 році було прийняте Тимчасове положення про Фонд державного майна України [31], яке містить певні суперечності. У п.2 Положення Фонд державного майна підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України, а у п.5 зазначено, що проекти державних програм приватизації Фонд розробляє і подає Кабінету Міністрів України. У п.3 обумовлено створення регіональних відділень Фонду у Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі. Однак у Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типових положень про управління майном області обласної, управління майном міста Київської та Севастопольської державної адміністрації та про відділ управління майном району районної і районної у місті Севастополі та управління майном району районної у місті Києві державної адміністрації” №580 від 29 травня 1996 року у п.1 зазначено, що управління майном області обласної, управління майном міста Київської та Севастопольської міської державної адміністрації є місцевим органом державної виконавчої влади. Управління утворюється головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та підпорядковується голові цієї адміністрації. Відносини з Фондом державного майна обмежені згодою щодо створення спільних підприємств, причому згоду надає не Фонд, а управління (ч.2 п.4 Типового положення).

У п.2.1 Державної програми приватизації на 1997 рік зазначено, що однією з цілей програми є “позбавлення держави невластивих її функцій щодо управління господарською діяльністю підприємств та припинення витрат бюджетних коштів на їх утримання”. При цьому не обумовлено, якими методами управління це здійснюється: прямими, адміністративними, чи економічними, через податки, цінову політику, кадрове забезпечення. Останнє є інструментом держави щодо ринкового реформування. На відміну від попередніх, у Державній програмі приватизації на 1998 рік чітко зазначені мета, пріоритети, основні завдання приватизації, заходи перед приватизаційної підготовки, обсяги приватизації.

Суб'єктом державного управління приватизацією та демонополізацією вітчизняного ринку є Антимонопольний комітет України. Його діяльність спрямована на забезпечення державно-

го контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, на захист інтересів підприємців і споживачів щодо його порушень (ст.1 Закону України “Про Антимонопольний комітет”). Механізм утримань і противаг у діяльності комітету проявляється у тому, що він утворюється Верховною Радою і підзвітний їй. В той же час, він підпорядкований Кабінету Міністрів України (ст.2 Закону України “Про Антимонопольний комітет”). Порядок утворення та підзвітності Верховній Раді зумовлена спрямованістю діяльності комітету на розвиток конкурентного ринкового середовища. На відміну від Фонду державного майна, Законом чітко вказана система органів Антимонопольного комітету (ст.6 Закону України “Про Антимонопольний комітет”), а у ст.ст.7,8 надані компетенція та повноваження, а не розпливчасті функції.

Як наслідок прорахунків у нормативному забезпеченні – існуючі недоліки самого процесу приватизації: у посадових осіб органів виконавчої влади (державних адміністрацій, міністерств, відомств) присутня практика прийняття рішень, які впливають на стан конкуренції, без погодження з органами Антимонопольного комітету, Фонду державного майна; нераціонально приймаються рішення щодо приватизації окремих об’єктів з одночасною реструктуризацією; є випадки неврахування вимог антимонопольного законодавства в процесі приватизації державних підприємств та орендованого державного майна. Так, за січень-вересень 1996 року органами Антимонопольного комітету України розглянуто 580 справ про економічну концентрацію, було вжито 162 заходи, спрямовані на демонополізацію та розвиток конкуренції, що забезпечило появу на ринках додатково 728 самостійно господарюючих суб’єктів [32, с.7].

Низька ефективність державного управління приватизаційними процесами, а саме:

- недостатня розробка програми приватизації;
- неефективний контроль з боку держави за приватизаційними та постприватизаційними процесами внаслідок недоліків організаційно-правового регулювання; за різних обставин використання грошових надходжень від приватизації часто не за призначенням;

- необ’єктивна вартість основних фондів приватизованих підприємств, яку визначено в процесі приватизації, сприяла оволодінню частиною підприємств кримінальними структурами;

- недостатня розробленість нормативної бази по приватизації, слабе реагування законодавства на негативні прояви в економічному житті країни, призвела до тінізації цієї сфери господарських відносин.

Отже, низька ефективність державного управління процесами приватизації та демонополізації, що проявилось у несистемності, фактичній відсутності стратегії реформування відносин власності призвела до того, що очікуваного наповнення бюджету приватизація не дала. Несистемність означає, що не була розроблена стратегія приватизації на основі глибокого дослідження приватизаційних процесів у історичному контексті та з використанням досвіду країн, які мають у цьому напрямку позитивні здобутки. Крім того, сліпе копіювання досвіду недоцільне, тому слід враховувати об’єктивну еволюцію вітчизняної економіки.

У посткапіталістичному, перехідному до соціалістичного, суспільстві формування власності трактувалося таким чином. На певному етапі розвитку “монополія капіталу стає оковами того способу виробництва, який виріс при ній і під нею. Централізація засобів виробництва і усуспільнення праці досягають такого пункту, коли вони стають несумісними з капіталістичною оболонкою. Вона вибухає. Б’є година капіталістичної приватної власності. Експропріаторів експропріують” [33, с.717-718]. Експропріують шляхом націоналізації – перетворення приватної власності на державну – власність “послідовно соціалістичного типу (і засоби виробництва належать державі, і земля... і все підприємство в цілому)” [34, с.356]. Державна власність складає основу успішного соціалістичного будівництва.

У подальших міркуваннях робиться надзвичайно важливе узагальнення щодо діалектики капіталістичної приватної власності, яка виникла на ґрунті індивідуальної власності. “Капіталістичне виробництво породжує з необхідністю природного процесу своє власне заперечення. Це – заперечення заперечення. Воно відновлює не приватну власність, а індивідуальну власність на основі здобутків капіталістичної ери” [35, с.718]. Тобто, приватна

капіталістична власність об'єктивно заперечується (за Марксом) не державною, а індивідуальною власністю, на ґрунті якої формується суспільна власність.

Це теорія. Практика країн, що будували соціалізм, наводить інше. Монополія державної власності, яка ґрунтується на будь-яких засадах – чи на капіталістичній приватній, чи на індивідуальній власності, глибоко деформує суспільне життя. Державна власність усе більше віддаляється від народу, набуває рис приватної – власності партійно-державного управлінського апарату.

Такі перетворення були помічені М.Бердяєвим та Л.Троцьким ще у середині 30-х років [36, с.105; 37, с.208-211]. Вони застерігали щодо небезпечності процесів капіталізації партійного апарату. Однак, ніяких реальних противаг держави цим процесам не було створено. Державна власність лише декларативно була власністю народу. Подальший розвиток суспільства набув характеру глибокого застою та гострої кризи суспільного життя.

Проаналізувавши причини бюрократизації суспільного ладу СРСР, Л.Троцький дійшов наступного висновку: “Щоб стати суспільною, приватна власність неминуче повинна пройти через державну стадію”. Однак “державна власність перетворюється у соціалістичну в міру того, як перестає бути державною. І навпаки: чим вище піднімається радянська держава над народом, ... тим яскравіше вона сама засвідчує проти соціалістичного характеру державної власності”. А далі – “Якщо перекласти, для наочності, соціалістичні відносини на мову біржі, тоді громадян можна представити учасниками акціонерного підприємства... Громадяни беруть участь у національному підприємстві, однак, не тільки як “акціонери”, але й як виробники” [37, с.197,199]. Висновок, зроблений у 30-ті, актуальний і зараз.

Спроби подолати негативні наслідки одержавлення, перетворення державної у суспільну власність, відродження “власності кожного індивіда” [38, с.106-109] були зроблені у 60-ті роки шляхом економічного реформування, проголошеного М.Хрущовим у 1965 р., започаткуванням І.Худенковим бригадного підряду тощо. Однак, не було зроблене головне – формування механізму забезпечення реальної власності. Реформи були згорнені, а досвід не був поглиблений та поширений.

За радянських часів діяв принцип: інтереси суб'єктів цивільного права підпорядковуються державним інтересам або ж поєднуються з ними. Можна чинити тільки те, що прямо дозволено законом. Наслідок такого підходу – гіпертрофовані публічні “загальні засади” і фактичне ігнорування приватних інтересів. Підприємництво заборонялося у будь-яких формах і вважалося кримінально карним явищем. Цивільний кодекс, прийнятий ще у 1963 році, чинний і досі, залишається занадто одержавленим кодифікаційним актом з яскраво вираженим публічно-правовим спрямуванням [39, с.25-37].

Отже, проблема реформування власності, створення нової системи форм власності пов'язана, насамперед, із забезпеченням взаємодії приватних і публічних економічних інтересів. Причому успіх функціонування будь-якої форми власності залежить від стану справ економіки у цілому, від тих стратегічних напрямків розвитку держави, які обрані політичними силами, що знаходяться у влади. Це, у свою чергу, зумовлює пріоритетність публічних інтересів над приватними і не заперечує приватних інтересів, які виступають складовими публічних. У XV сторіччі Н.Макіавеллі зазначав: “Велич держав ґрунтується не на приватній користі, а на суспільному добробуті”. Тому об'єктивно необхідним постає державне управління економікою, керівництво державою процесом економічних перетворень, зміною форм власності, формуванням справжнього власника.

Інститут права власності складається з понять “власність”, “відносини власності”, “право власності”.

Закон України “Про власність” [40] визначає власність через право власності. При цьому право власності – це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном.

Власність, як економічна категорія, означає відносини між людьми з приводу матеріальних благ, це належність матеріальних благ певному індивідуальному чи груповому об'єкту [41, с.36].

З нашої точки зору, більш повним є визначення власності як складної і багатопланової соціальної категорії, що відбиває різні аспекти суспільного буття – економічний, соціальний, правовий,

політичний, психологічний. При цьому власність трактується через відносини власності та право власності [39, с.25-37]. Відносини власності становлять сутність системи виробничих відносин і об'єктивно виконують соціальну функцію розвитку матеріальних продуктивних сил. Процес трансформації відносин власності охоплює усі сфери політичної і громадянської життєдіяльності суспільства. Підхід до відносин власності має бути двохаспектним. Перший аспект стосується об'єктивної неподільної єдності економіки і права як соціальних явищ, що охоплює багатфакторну природу власності, комплекс її вольових та невольових ознак. За другим аспектом власність розглядається з позицій її трансформації – процесу кардинального перетворення лише економічного змісту чи правової форми.

Право власності найсуттєвіше торкається інтересів суб'єктів права і складає основу побудови всіх інших правовідносин.

В останні роки спостерігається перегляд традиційно вузьких уявлень щодо природи власності як речово-товарного явища. Зроблена спроба поглянути на цей інститут як на фундамент формування ринкових відносин, як на універсальну форму проявлення свободи людини, її стану у суспільстві [42, с.19-32].

Зміни економічних відносин в багатьох країнах (Україна не є винятком), починалися із змін законодавства у сфері відносин власності. Згодом нові економічні відносини, які закладені нормативно, доповнювались і поширювались за рахунок інших неімперативних норм.

Економіка функціонує і розвивається в межах певної нормативної системи, яка охоплює формалізовані, офіційно визнані юридичні правила (закони, підзаконні акти), а також у межах неформальних норм і механізмів (звичаїв, особистих установок, моральних принципів). Якщо законодавчі акти можна змінити за порівняно короткий час, то неформальні соціальні норми змінюються еволюційно, поступово. Саме тому наміри революційних перетворень не збігаються з одержаними результатами.

Підтвердженням є правовий аспект сучасної системної кризи в Україні – глибоке протиріччя між об'єктивною потребою переходу до демократичного соціально-економічного та суспільно-політичного устрою, який ґрунтується на засадах політичної,

економічної та ідеологічної багатоманітності та реальною можливістю трансформації існуючої правової системи, успадкованої від Радянського Союзу. Сучасні юридичні акти, в своїй множині, мають переважно публічно-правовий характер і мало враховують приватні інтереси. Адже потрібен баланс інтересів. Прикладом невідповідності публічно-правових і приватних інтересів у сучасному законодавстві може бути Указ Президента України від 12.05.98 р. №456/98 “Про державну підтримку малого підприємництва” [30], положення якого – програмно-декларативні. Указ передбачає, що підтримка малого підприємництва – одне з найважливіших завдань державної політики і повинно здійснюватись згідно державним та регіональним програмам підтримки малого підприємництва. Джерелом фінансування цих програм повинні бути кошти державного та місцевих бюджетів, позабюджетні кошти, у тому числі отримані від приватизації державного майна. Враховуючи дефіцит бюджетних коштів, уявляється сумнівною можливість фінансування програм.

Згідно Указу, суб'єкти малого підприємництва – це ті, що мають середню облікову чисельність не більше 50 осіб та обсяг виручки на рік не перевищує 1 млн. грн. Для них передбачається ввести пільгове оподаткування. Суб'єкти підприємництва, де середня облікова чисельність працюючих менша 10 осіб, а обсяг продукції не перевищує 250 тис. грн. будуть мати можливість працювати за спрощеною схемою оподаткування, обліку та звітності. З іншого боку, згідно діючому законодавству, усі суб'єкти господарювання мають однакові умови оподаткування і не поділені на підприємства малого та великого підприємництва. Тому немає підстав сподіватись на зменшення податкового тиску хоча б до 2000 року, адже у передостанньому пункті означеного Указу зазначено доручення Кабінету Міністрів підготувати Державну програму підтримки малого підприємництва на 1999-2000 роки та розробити законопроект щодо введення пільгової та спрощеної системи оподаткування та звітності суб'єктів малого підприємництва.

Становлення і зміцнення ринкових відносин передбачає широке застосування в цивільно-правовій практиці дозвільного принципу стимулюючого характеру: “дозволено те, що не забо-

ронено законом”. Ще у XVIII сторіччі Томас Гоббс писав: “Там, де суверен не приписав жодних правил, підданий вільний діяти за своїм власним розсудом” [43, с.171]. Це означає, що за своєю суттю свобода волевиявлення громадян у правовій державі повинна знаходити свій юридичний вираз у законі і формалізацію у загальному дозволі “все, окрім”. У той же час, за межами заборони, яка включає і загальноприйнятну суспільну норму “не порушувати права і свободи інших людей”, особа може поводитися відповідно власним потребам і інтересам, але за умови конституційно-правових гарантій невтручання держави у приватне життя і обмеження свободи громадян. Обмежуючи свободу особи інтересами інших людей і суспільства в цілому, надаючи при цьому повну і рівну для усіх свободу, але за межами законодавчої заборони, останній надається можливість бути одним з правових засобів здійснення свободи волевиявлення особи.

Органи державного управління та місцевого самоврядування повинні діяти на основі Конституції, у межах повноважень, передбачених Конституцією та чинним законодавством. Це витікає з самої суті правової держави – право домінує над владою, не допускаючи свавілля з боку останньої. Тобто, діє принцип: “дозволено лише те, що дозволено законом”. Головною конституційною нормою постає те, що обов’язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч.2, ст.3 Конституції України).

Звідси – реальне здійснення демократичних перетворень в Україні потребує такої правової політики, де особа, громадянин розглядається як основний суб’єкт приватно-правових відносин. Людина в ринкових відносинах виступає водночас і як зацікавлений у реалізації своїх природних потреб індивід, і як творче начало, що прагне до інноваційного оновлення. Гельвецій зазначав: “Якщо фізичний світ підкоряється закону руху, то світ духовний не менш підкоряється закону інтересу. На землі інтерес є всесильний чарівник, який змінює в очах всіх істот вигляд будь-якого предмета” [44, с.186-187]. Т.Гоббс виказував думку про те, що навіть геометричні аксіоми спростовувались, якщо б вони зачіпали інтереси людей. А.Сміт розглядав конкуренцію інтересів товаровиробників як один з найважливіших стимуляторів для дося-

гнення ще вищих результатів праці і водночас засіб підвищення народного добробуту [39, с.86-99].

Ринкова система діє на основі реалізації принципу економічного індивідуалізму, а адміністративно-планова система – одержавленого колективізму. Економічний індивідуалізм зумовлює соціальне розчленування суспільства, а планова система – уніфікований соціальний захист населення на рівні прожиткового мінімуму. Радянська планова система будувалась на поєднанні державної власності і державної влади: власність становила структурний елемент влади, а влада, зі свого боку, складала елемент структури державної власності. Народ, конституційно продекларований як власник державного майна, по суті був відсторонений не тільки від розпорядження ним, а й від користування. Адміністративні форми функціонування державної власності були зумовлені її монопольним статусом. Усі процеси існування економічних відносин були детально регламентовані державою, пріоритет державного управління належав виконавчій владі.

Світовий досвід доводить, що будь-які суспільно-господарські устрої, механізми господарювання, які не стимулюють розвиток особистої ініціативи і не ґрунтуються на особистому інтересі, в кінцевому підсумку, не мають перспективу розвитку. Неможливо не зазначити існування численних спроб у Радянському Союзі створити ринок за рахунок розширення прав підприємств, окремих колективів. Однак панування інтересів трудових колективів над реальними потребами споживача, планово-розподільна система господарювання з переважним застосуванням примусу як методу державного управління призвели не тільки до побудування деформованої у територіальному та галузевому смислах економіки, але й до таких соціальних наслідків як втрата свободи мислення, ініціативи, ризику.

Дія економіки на ринкових засадах не означає заперечення такої форми власності як державна. На жаль досвід трансформаційних перетворень в Україні показує існування двох діаметрально протилежних поглядів на присутність держави в економіці у формі власника – від загального одержавлення економіки і повного неприйняття приватної власності до повальної приватизації та неприйняття державної власності.

Наявність державної власності не є особливістю тільки соціалістичної держави. Державна власність є у будь-якій державі. Вона складає матеріальні засади здійснення публічної влади і концентрує ті галузі і сфери діяльності, які повинні обслуговувати потреби та інтереси у загальнодержавному масштабі. Інша річ – об'єктний склад державної власності та її питома вага у суспільному виробництві та використанні суспільних благ та послуг.

Сьогодні в Україні існує хибна, на наш погляд, думка, що державна власність розглядається, у багатьох випадках, є перешкодою на шляху поширення ринкових принципів господарювання. Однак, світовий досвід наводить, що ця форма власності є одним із складових елементів ринкового господарства. Так, у США в кінці 70-х і на початку 80-х років комплекс галузей, які безпосередньо контролюються державою, виробляв 23% ВВП; частка державного сектору економіки у ВВП Австрії становила 30%, Італії та Мексики – 25%, Франції – 20% [45, с.39].

Основна проблема існування державної власності постає у визначенні критерію так званої економічної доцільності введення тих або інших об'єктів до системи державної власності. Існує думка про те, що таким критерієм є визначення об'єкту як економічного блага [46, с.44; 45, с.35]. У цьому зв'язку виникає проблема визначення ознак таких об'єктів. На думку французького професора Ж.-Ж.Роза найкращим чином обгрунтована приналежність до державної власності двох благ – суто суспільних товарів і природних монополій. За цим критерієм ні у кого не виникне сумнів щодо доцільності перебування у державній власності центрального банку, монетного двору, поштового зв'язку, майна збройних сил. Що стосується продуктів енергоринку, виробництво електроенергії практично в усіх країнах перебуває у власності держави, хоча в Іспанії та Японії належить приватному сектору. Газова промисловість у більшості країн також є державною, однак у Канаді, США, Японії перебуває у приватній власності [45, с.38].

Ще однією найважливішою проблемою при характеристиці держави-власника виступає можливість вважати її єдиним споживачем цієї власності (з врахуванням потреб суспільства, а не тільки потреб державного апарату) або народ постає справжнім

власником державного майна. Засадою щодо останнього є закріплене в Конституції України єдине джерело влади – народ, тобто вважається, що народ виступає вихідним суб'єктом державної власності [42, с.19-33]. З іншого боку, представницькі органи виражають інтереси народу, а користуються та розпоряджаються державною власністю від імені народу органи виконавчої влади (ст.13 Конституції України). Так, органами виконавчої влади є Фонд державного майна, Національне агентство з управління державними корпоративними правами. Фонд державного майна здійснює повноваження власника державного майна в процесі приватизації, а Національне агентство з управління державними корпоративними правами – пакетами акцій акціонерних товариств та холдінгових компаній, які належать державі [47]. Повноваження з контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснює Антимонопольний комітет [48]. Органи виконавчої влади певною мірою відчужені від народу, безпосередньо народом не формуються та не звітують перед народом щодо своєї діяльності. Отже, навряд можливо стверджувати, що народ є суб'єктом державної власності. Звідси – виникає проблема розробки механізму реалізації державної власності як тієї, що належить народу. У цьому зв'язку слід зауважити, що феномен власності постає не втім, щоб та або інша структура виконувала роль суб'єкта власності, а втім, щоб ця структура або громадянин мали реальне право володіти, розпоряджатись і користуватись. Навіть асоціації негосподарського типу (політичні партії, професійні спілки, громадські об'єднання) через різного роду перетворення неминуче перетворюються на власників.

Свого часу була виказана думка про можливість розв'язання проблеми механізму реалізації шляхом визначення частки найбільш важливих об'єктів державної власності через референдум [42, с.19-33]. Але, водночас, виникає два питання: по-перше, які об'єкти можливо вважати важливими та, по-друге, чи компетентним буде рішення, прийняте на референдумі. Єдине одне – державна власність у соціально спрямованій демократичній державі повинна використовуватись, насамперед, у соціальних цілях: подолання наслідків безробіття шляхом запровадження нових ро-



бочих місць, подолання різкого розшарування населення, послаблення негативних наслідків функціонування ринкових відносин. У зв'язку з цим, державна власність справді постає рушійною силою економічних перетворень. Досвід країн з розвиненими ринковими відносинами показує, що державна власність використовувалась не тільки для врегулювання складних соціально-економічних проблем в умовах ринку, який вже сформувався, але й для стимулювання процесу ринкових перетворень. Рушійною силою ринкового механізму, у цьому зв'язку, постає *інтерес*. Причому інтерес розуміється як у вузькому (приватний, інтерес окремої особи), так і у широкому смислах. Широком смислом вважається державний інтерес, засади якого закріплені Конституцією (ст.1, 3, 7, 8, 12, розділ II). Приватний інтерес реалізується через різні форми власності, державний – через державну власність. Головним завданням держави, у цьому зв'язку, постає забезпечення балансу приватного та державного інтересів та, звідси, збалансованої структури власності.

Проблема збалансованості структури власності означає необхідність вироблення *критеріїв обмеження росту частки приватної власності*. Ними можуть бути такі:

- критерій суспільного блага та суспільного інтересу. Так, у Конституції ФРН записано: "Власність зобов'язує. Користування нею повинно слугувати спільному благу" (ст.14), а у Конституції Японії записано (ст.29): "Право власності визначається законом, з тим, щоб воно не суперечило суспільному благу";

- критерій компенсації державою власнику майнових втрат. Щодо цього критерію – його доцільність наводить досвід розвитку демократичних країн. Згідно ст. 42 Конституції Італії: "у передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужувана на суспільних началах при умовах винагороди за збитки";

- критерій законності – приватна власність може бути обмежена тільки на підставі закону;

- обмеження росту приватної власності повинно робитись у межах загального правового регулювання;

- принцип судового захисту права приватної власності. Це право повинно бути надійно захищеним від посягань з боку держави.

Проблема складається з визначення поняття суспільного інтересу. Певні автори наполягають на визначенні "публічний інтерес" (Л.Н.Завадська, Ю.А.Тихоміров). "Спільне благо" розглядається також як публічний інтерес, як критерій балансу між публічними та приватними інтересами (Л.Н.Завадська) [49, с.45; 50, с.5]. З іншого боку, розглядаючи проблему визначення суспільного блага, неможливо не враховувати конституційні цінності, які не є незмінними для держави. Конституційні цінності визначаються політичним режимом, державною владою.

У Конституції України (ст.13) зазначено: "Власність не повинна використовуватися на шкоду людини і суспільства". Саме цей критерій, критерій безпеки, з нашої точки зору, повинен складати основу визначення поняття "суспільне благо", в основу забезпечення балансу між приватним та публічним інтересом.

Існує думка щодо дефініції публічного інтересу, сформульована Ю.А.Тихоміровим. Він визначає публічний інтерес як офіційно визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить пріоритетною умовою та гарантією його існування та розвитку. При цьому автор виділяє шість умов забезпечення публічного інтересу: непорушність засад конституційного устрою; охорона державних кордонів, оборона країни, громадська безпека; сталість влади та її інститутів; легальне розмежування повноважень органів усіх рівнів; політична самостійність та активність громадян; пріоритет державних (національних) інтересів в економіці, культурі.

З нашої точки зору, така позиція призведе до неминучого отожднення державних та публічних інтересів тому, що зазначається непорушність умов конституційного устрою, сталість влади та пріоритет державних інтересів, і при цьому не надається уваги легітимності та легалізації державної влади, законності дії її представницьких органів. Ототожнення спостерігається у подальших дослідженнях Ю.А.Тихомірова.

Американський політолог В.Остром вважає, що в основі цивільного суспільства повинні лежати такі принципи: верховенство права, відсутність монополії на владу, поліцентрична структура прийняття рішень, правове регулювання процедур вирішення

конфліктів, загальна інтелектуальна культура аналізу проблем, що виникають [51, с.13].

Для України така позиція уявляється як далека перспектива. У період, перехідний до демократичного суспільства, процеси трансформації повинні бути керованими з боку держави. Однак, поступово держава залишає за собою визначення та керування стратегічними напрямками розвитку суспільства, уникає безпосереднього керування економічним розвитком, залишаючи за собою пряме управління соціальною та гуманітарною сферами суспільного життя. Сучасні процеси, що відбуваються в Україні, потребують значного обсягу впливу на суспільні перетворення з боку держави. Тому основою цивільного суспільства повинні бути такі принципи: верховенство права, регулювання суспільного розвитку правовими та економічними методами, розподіл влад, національна безпека, паритет державних та приватних інтересів.

Отже, демократизація суспільного життя в Україні актуалізує питання про визначення і закріплення у правовій системі міри, рівня оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства і держави, розмежування та взаємодію публічно-правових і приватно-правових засад регулювання суспільних відносин, насамперед, у економіці. Монопольний пріоритет публічно-правового режиму регулювання економіки, зумовлений специфікою організації влади у Радянському Союзі, повинен поступитися балансу взаємодії принципів та норм публічного і приватного права – органічних складових єдиної правової системи України. При цьому критерій забезпечення балансу засновується на конституційних нормах: ст. 1 Конституції України проголошує, що Україна є демократичною, соціальною правовою державою; у ст. 13 зазначено, що власність не повинна використовуватись на шкоду людині та суспільства.

### §3. Державне управління бюджетним процесом

Бюджет забезпечує розвиток економіки та життєдіяльність держави. Формування економічних відносин в умовах переходу до ринку вимагають підвищення ролі бюджету держави як сис-

теми економічного розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, здійснювану через фінансову систему. Крім того, бюджет виконує не тільки розподільчі функції – він бере активну участь у формуванні ресурсів держави.

Структура доходів та видатків бюджету кожної держави визначається формою конституційної структури держави, станом її економічного розвитку. Від цих чинників залежать форми регулювання бюджетів усіх рівнів.

Практика свідчить, що можливо виділити 4 форми регулювання бюджетів усіх рівнів державного управління [52, с.24-33]:

- централізована, здійснювана Мінфіном України і спрямована на створення для всіх місцевих Рад держави рівних можливостей щодо одержання доходів і фінансування видатків;
- децентралізована, основою якої є фінансова самостійність місцевих Рад;
- створення умов для надходження доходів усіх ланок бюджетної системи;
- забезпечення бюджетним фінансуванням галузей народного господарства.

Сучасні проблеми побудови бюджетної системи в Україні стосуються визначення централізованого або децентралізованого підходу щодо його формування. У той же час, світовий досвід наводить недоцільність жорсткого дотримання тієї чи іншої з вище означених форм, але гнучку бюджетну політику залежно від економічних умов, які склалися у державі.

Прикладом тому може бути досвід складання бюджету у країнах-учасницях ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку), де протягом 1950-х та 1970-х років частка сукупних витрат на всіх рівнях державного управління у складі ВВП майже подвоїлася, а роль і масштаби державного сектору істотно зросли. У цей період зросла роль урядів у безпосередньому перерозподілі національного доходу, а держава, у особі відповідних органів, відповідала за розмір окремих фінансових ризиків, пов'язаних з коливаннями стану економіки.

Починаючи з 1982 року уряд майже в усіх країнах ОЕСР став позичальником, невпинно зростала частка боргових відсотків у загальних витратах. Це вплинуло на пріоритети економічної по-

літики, серед яких зазначалась потреба не лише у скороченні дефіциту, але у стабільності податкової політики, яка б сприяла зростанню приватного сектору. Причому зростання приватного сектору визначалося як провідна умова швидкого економічного зростання країни. Скорочення бюджетного дефіциту провадилось поряд з економічним зростанням та скороченням бюджетних витрат. Ефективність цього процесу залежала від забезпечення жорсткого контролю державних витрат, а не збільшення податків, яке здатне підірвати стимулювання економічного зростання. При цьому зазначалась необхідність підвищення ефективності та результативності державних програм, що означає гнучкий перерозподіл ресурсів, їх спрямування на пріоритетні державні потреби.

Практику формування бюджету у цих країнах можливо узагальнити за такими стратегічними ознаками:

- накладення на ранніх стадіях підготовки бюджету обмежень з боку органів державного управління на державному рівні, причому уряд задає обсяги сукупних витрат, у межах яких повинен відбуватись подальший перерозподіл ресурсів і формування загальнодержавних програм;
- забезпечення суворой відповідності результатів витрачання коштів запланованим обсягам;
- збільшення вартості грошей.

У цьому зв'язку доцільним буде дослідження розподілу головних функцій управління бюджетною діяльністю у бюджетному законодавстві країн ОЕСР: Австралії, Франції, Німеччини, Нової Зеландії, Португалії, Швеції, Великої Британії, Сполучених Штатів Америки. Ці країни різні за конституційною структурою. Так, Австралія, Німеччина, США мають федеративну структуру, а Франція – унітарну, однак головні проблеми контролю і управління бюджетними витратами здебільшого співпадають.

В Австралії до повноважень органів виконавчої влади належить подання на розгляд до законодавчого органу пропозицій щодо витрачання коштів. Міністр фінансів відповідальний за розробку та подання на розгляд бюджетних законопроектів і видання інструкції щодо ведення фінансових та бюджетних справ, оцінює урядові програми щодо витрачання коштів, постійно кон-

тролює фінансові показники і має право вимагати необхідну інформацію щодо підготовки та виконання бюджету, контролює урядові банківські рахунки, контролює і регулює боргові відносини і грошові операції уряду. Повноваження органів влади нижчих рівнів обмежені щодо одержання державних позик. Загальний обсяг державних позик та їх розподіл між різними рівнями державної влади визначає Австралійська кредитна рада.

У Франції бюджет подає на розгляд виконавча влада. Парламент може скоротити, але не збільшити обсяги будь-якої з витратних статей. Щодо повноважень Міністра фінансів, то, як і в Австралії, наголос робиться на всеосяжному контролі за державними витратами. На нижчому рівні державного управління існує вимога щодо періодичного збалансування бюджетів нижчих рівнів влади.

У Німеччині, Новій Зеландії, Швеції, Великій Британії обсяг повноважень Міністра фінансів такий, як у Франції та Австралії. В усіх країнах, що досліджуються, бюджет подає на розгляд виконавча влада. Щодо взаємодії органів виконавчої та законодавчої гілок влади, бюджетні повноваження дещо відрізняються. Так, у Німеччині повноваження законодавчої влади на внесення поправок до бюджету не мають обмежень, проте збільшення обсягів витрат потребує згоди Федерального уряду. У Новій Зеландії законодавча влада не має повноважень на внесення пропозицій, пов'язаних із витрачанням коштів, однак може зменшувати їх обсяг. Органи законодавчої влади у Португалії можуть пропонувати поправки через Комітет з питань економіки, фінансів та планування. Вносити поправки та пропозиції до законопроектів виконавчої влади без будь-яких обмежень має право законодавчий орган Швеції. У Великій Британії, згідно парламентським процедурам, обсяг податків та витрат може скорочуватись законодавчим органом, але не збільшуватись. У США орган законодавчої влади має повноваження вносити законодавчі пропозиції і поправки до законопроектів виконавчої влади в межах загальних бюджетних обмежень, встановлених законом.

Повноваження органів державної влади нижчих рівнів у Німеччині такі ж як у Франції – періодично збалансовують бюджет на нижчому рівні. Таке повноваження мають місцеві органи вла-

ди Швеції, крім того, вони мають право брати позики від власного імені, що значно розширює фінансові можливості та підвищує відповідальність за прийняття рішень щодо кредитування програм регіонального розвитку. У Новій Зеландії місцеві органи влади повинні з доходів за певний рік передбачити звичайні кредитні зобов'язання на поточний рік. А США усі органи місцевого самоврядування повинні мати періодично збалансований бюджет, що закріплено конституцією або відповідним законом. Крім того, у США бюджетні повноваження здійснюються Адміністративно-бюджетним управлінням та міністерством фінансів. Адміністративно-бюджетне управління розробляє і подає на розгляд відповідні бюджетні законопроекти і видає інструкції щодо ведення фінансових і бюджетних справ, оцінює і переглядає урядові програми та здійснює постійний контроль фінансових показників. Міністерство фінансів контролює урядові банківські рахунки та грошові операції уряду, а також його боргові зобов'язання.

Таким чином, участь законодавчого органу у змінах бюджетних пропозицій виконавчої влади, що виходять за межі погодження макроекономічних рамок дещо обмежена. Загальновизнано світовою практикою складання бюджету, що поширення втручання законодавчого органу не збільшує продуктивність процесу складання бюджету, а, інколи, здатна визвати зайві суперечності. Хоча у Швеції та Німеччині законодавчий орган має необмежене право вносити поправки до бюджету, на практиці такі поправки виявляються нечисленними. В бюджетному законі Франції існує чітке положення, яке не дозволяє парламентові переглядати видатки у бік їх підвищення. В США повноваження законодавчого органу щодо бюджету є найширшими, і така ситуація призвела до низки спроб накласти законодавчі межі на бюджетний дефіцит, а також до створення Бюджетної служби Конгресу для допомоги Конгресові в аналізі бюджетних пропозицій президента. Згадаймо – створення Бюджетного комітету Верховної Ради України для опрацювання Державного бюджету на 1999 рік за умов широкого втручання парламенту до процесу формування та прийняття бюджету.

Для країн, що досліджуються, характерною є вимога щодо періодичного збалансування бюджетів субнаціональних рівнів влади.

Практика складання бюджету у країнах, які досліджувались, свідчить про тривалість та складність цієї процедури. Чітко виділяється провідна роль уряду у розробці та контролі за виконанням бюджету. Парламент жодної з країн не приймав бюджет протягом де-кількох днів. Більше того, багато країн мають досвід бюджетного довгострокового планування або зв'язку бюджету з перспективними планами соціально-економічного розвитку країни. Підготовка нового бюджету починається заздалегідь – або на початку поточного року, що передують бюджетному, або за 18 місяців, як, наприклад, у США.

Окремою проблемою постає проблема контролю за бюджетними витратами. Узагальнення вимог щодо контролю над витратами показує наступне. В основному, контроль над витратами бюджету здійснює уряд. Для цього йому потрібні такі системи і методики, які б залишалися актуальними, незалежно від політики обмежень державних витрат, давали урядам можливість досягти своїх цілей, пов'язаних із сукупними витратами, були б обґрунтованими. Слід враховувати при плануванні та управлінні системою контролю видатків, насамперед, стосунки і співвідношення повноважень між міністерствами та бюджетним відомством.

Країни, які досліджуються, відрізняються обсягами повноважень, які мають міністерства та бюджетне відомство, особливо щодо прийняття самостійних рішень після затвердження бюджету парламентом.

Після затвердження парламентом Австралії обсягів витрат за програмами, повноваження витрачати кошти делегуються агентствам, причому міністерство фінансів виконує лише облікові функції. Австралійський уряд передає більше відповідальності від центру до агентств шляхом скорочення кількості видів бюджетних асигнувань, за якими необхідно звертатись до парламенту (особливо це стосується витрат на адміністративні цілі). Міністерство фінансів дає можливість усім міністерствам сплачувати рахунки і вести облік і звітність за допомогою комп'ютерної техніки. Працівники міністерства фінансів можуть мати доступ до

цих відомостей. Типовою є практика, коли міністерство фінансів звіряє місячні витрати з графіками, підготовленими міністерствами, а про істотні відхилення доповідає міністру фінансів.

В Бельгії бюджетне управління міністерства фінансів здійснює контрольні повноваження. Фінансові інспектори перебувають у міністерствах і дають попередню оцінку щодо доцільності витрачання коштів. Уряд не має повноважень щодо скорочення асигнувань, однак він може заблокувати для міністерства доступ до існуючих асигнувань.

В Канаді міністерства не можуть перекидати видатки з одних статей асигнувань на інші, проте вони мають право здійснювати перерозподіл видатків серед напрямків діяльності у межах однієї з статей асигнувань. У межах бюджетної системи здійснюється щорічний перегляд діючих кількарічних планів міністерств, що спонукає до проведення інформативного та якісного аналізу.

Коли парламент Данії голосує за виділення асигнувань, він делегує повноваження на витрачання коштів відповідному міністру. Міністерство фінансів керує централізованою комп'ютеризованою службою обліку і платежів, від якої щомісячно надходять дані про платежі.

У Франції міністерство фінансів пильно контролює витрати. Після підготовки бюджету кожне міністерство домовляється про детальний розподіл максимальних асигнувань на нові та поточні операції. До кожного міністерства прикомандирована одна з вищих посадових осіб міністерства фінансів. Хоча міністерство відповідає за доречність своїх витрат, однак для здійснення будь-якого платежу необхідна згода фінансового контролера. Подальша перевірка здійснюється зовнішніми бухгалтерами-ревізорами Лічильної палати.

У бюджетному законодавстві Німеччини докладно з'ясовано, які асигнування виділяються міністерствам, причому жодне міністерство не має повноважень на перенесення коштів, призначених для витрачання, з однієї статті видатків до іншої. Всі виплати, пов'язані з федеральним бюджетом, здійснюються через 16 регіональних фінансових управлінь, підлеглих міністерству фінансів. Ці управління, операції у яких повністю комп'ютеризовані, щомісяця подають до міністерства фінансів аналіз фак-

тичних видатків. У разі значного спаду загальної економічної активності уряд може прийняти рішення про санкціонування додаткових видатків та скорочення податкових ставок. Такі економічні програми готуються урядом і потребують схвалення парламентом.

Парламент Італії щороку затверджує обмеження щодо усіх статей видатків: обмеження стосовно зобов'язань і обмеження щодо виплат готівкою. Бюджетне відомство не може позбавити права або блокувати виділення коштів, затверджених парламентом. Кожні три місяці міністр фінансів доповідає парламенту про обсяг фактичних видатків. У 1985 році запроваджено систему "Єдиної скарбниці", яка вимагає, щоб усі державні кошти у широкому сенсі перебували в єдиному централізованому управлінні.

Парламент Великобританії, голосуючи за виділення бюджетних асигнувань, делегує міністерству фінансів повноваження санкціонувати виплати за рахунок цих асигнувань. У свою чергу, міністерство фінансів делегує повноваження міністерствам щодо більшості повсякденних витрат. На початку фінансового року кожне міністерство готує деталізовані графіки очікуваних витрат. Вони доповідають про свої фактичні видатки через Відомство генерального скарбничого, яке щомісячно подає звіти до міністерства фінансів.

На відміну від інших країн, повноваження щодо бюджету у Сполучених Штатах, безпосередньо не пов'язані з витрачанням грошових коштів. У бюджеті передбачені зобов'язання щодо видатків. Зобов'язаннями покриваються: короткотермінові зобов'язання щодо виплати зарплатні робітникам і службовцям, відсотків, сум по договорам про надання позик, договорам про купівлю офісної площі та іншим домовленостям, які вимагають вірогідної сплати грошей. Після затвердження бюджету Конгресом директор Адміністративно-бюджетного управління наділяє затвердженими бюджетними повноваженнями в межах бюджетних асигнувань, іншими бюджетними ресурсами кожне агентство за часовими періодами або за напрямками діяльності для забезпечення ефективного використання і мінімізації потреб у додаткових асигнуваннях. Після розподілу затверджених бюджетних повноважень між агентствами відповідальність за подальший

контроль лягає на агентство, а будь-який федеральний службовець може зазнати суворих правових санкцій за взяття більших зобов'язань, ніж це дозволяють суми на рахунок або у бюджетній статті. Головний контроль, таким чином, спрямований на зобов'язання: ніякого безпосереднього контролювання грошових видатків, крім аудиторських перевірок, не існує.

Отже, практика свідчить про необхідність ретельного контролю за державними витратами урядовими структурами, особливо за умов бюджетного дефіциту. Організація контролю в різних країнах відрізняється обсягами повноважень, які делегуються органам виконавчої влади - міністерствам та бюджетному відомству. При цьому цікавою є практика США, коли перевага надається не делегованим повноваженням, а підтвердженим документально зобов'язанням. Спільне єдине - контроль повинен бути централізованим тому, що контролюються централізовані фінансові ресурси. Тому широко запроваджуються комп'ютерні системи і широкі повноваження надаються представниками бюджетного відомства або рахункової палати або державної скарбниці. Причому відповідні посадові особи можуть у будь-який момент здійснювати перевірку видатків міністерств.

Про необхідність розробки та впровадження комп'ютерних систем контролю за бюджетними видатками свідчить практика прийняття бюджету на 1999 рік в Україні, коли базові дані урядового проекту бюджету та проекту бюджетного комітету парламенту дещо відрізнялись. Звідси - необхідним було прийняття "компромісних" базових цифр, не кажучи вже про цілком зрозумілий пошук компромісного варіанту бюджету.

Основним джерелом наповнення державного бюджету є податки. Контроль за податковими надходженнями в Україні здійснюють Державна податкова адміністрація, Контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство України, Митна служба. Кожен з органів діє у межах власної компетенції. Однак, основне місце займає Державна податкова адміністрація, завданнями якої є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених

законодавством (далі - податки, інші платежі); внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства (ст.2 Закону України "Про державну податкову службу") [53].

Чинним законодавством обумовлене функціонування трирівневої структура податкової адміністрації. Перший (низовий) рівень складають державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах (далі - органи державної податкової служби). Крім того, залежно від кількості платників податків та інших місцевих умов Державна податкова адміністрація України може утворювати міжрайонні (на два і більше районів), об'єднані (на місто і район) державні податкові інспекції та у їх складі відповідні підрозділи податкової міліції. До другого (проміжного) рівня належать державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. До третього (вищого) рівня, належить Державна податкова адміністрація України.

У складі органів державної податкової служби знаходяться відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (податкова міліція).

В органах другого та третього рівнів (у Державній податковій адміністрації України та державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі) утворюються колегії. Чисельність і склад колегії Державної податкової адміністрації України затверджується Кабінетом Міністрів України, а колегій державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі - Державною податковою адміністрацією України. Колегії є дорадчими органами і розглядають найважливіші напрями діяльності відповідних державних податкових адміністрацій.

Структура Державної податкової адміністрації України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Органи державної податкової служби України координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та контрольно-ревізійною службами, іншими контролюючими органами,

установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Кадрове призначення керівників державної податкової служби здійснюється аналогічно призначенню керівників центральних органів виконавчої влади. Адже згідно Указу Президента України “Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій” [54]. Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, яку очолює Голова, який за посадою є міністром. У чинному Законі України “Про державну податкову службу” Голову Державної податкової адміністрації України, який очолює Державну податкову службу України, призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Заступники Голови Державної податкової адміністрації України призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Державної податкової адміністрації України. Кількість заступників Голови Державної податкової адміністрації України визначається Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до засад Концепції адміністративної реформи провадяться певні зміни в органах виконавчої влади. Згідно Указу Президента України “Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України” [55] виділено чотири групи центральних органів виконавчої влади: 1) органи, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України, 2) Державні комітети України, 3) інші центральні органи виконавчої влади, 4) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через інші центральні органи виконавчої влади. Державна податкова адміністрація України має статус центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України.

У Ст. 13 Закону України “Про державну податкову службу” встановлено відповідальність посадових осіб органів державної податкової служби за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків. Вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Однак, у наступній частині ст. 13 наве-

дено, що збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб органів державної податкової служби, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету, що майже унеможливує застосування матеріальної відповідальності посадових осіб державної податкової служби.

Податкова міліція входить до структури податкової адміністрації (ст.1, розділ V Закону України “Про державну податкову службу”) [53] і складається із спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів державної податкової служби. Вона здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

До складу податкової міліції належать: Головне управління податкової міліції, Слідче управління податкової міліції, Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби Державної податкової адміністрації України; управління податкової міліції, слідчі відділи податкової міліції, відділи по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; відділи податкової міліції, слідчі відділення (групи) податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій в районах, містах, районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій.

Податкову міліцію очолює начальник податкової міліції – Перший заступник Голови Державної податкової адміністрації України. Податкову міліцію в державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі очолюють начальники управлінь податкової міліції – перші заступники голів відповідних державних податкових адміністрацій. Особи начальницького складу податкової міліції проходять службу у порядку, встановленому законодавством для осіб начальницького складу органів внутрішніх справ.

Діяльність співробітників органів державної податкової служби регламентована Законом України “Про державну службу” (ст.1) [56].

Таким чином, діяльність держави щодо процесу сплати податків має переважно владно-розпорядчий, а не регулюючий характер. Це свідчить про потребу вдосконалення податкової системи у бік посилення стимулюючої ролі щодо розвитку товаровиробництва.

Засадами правового регулювання бюджетного процесу є Конституція України, Закон України “Про бюджетну систему України” [57], закони України про Державний бюджет на поточний рік.

Згідно ст.4 Закону України “Про бюджетну систему України” бюджетний устрій базується на таких принципах: єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Серед базових положень бюджетної системи країн ОЕСР є забезпечення суворої відповідності результатів витрачання коштів запланованим обсягам. Ст.9 Закону України “Про бюджетну систему України” регламентує лише недопущення взаємозаліку і компенсацій доходів і видатків. Практика складання та виконання Державного бюджету на попередні і, особливо, на 1999 рік показала нагальну необхідність дотримання положення щодо забезпечення відповідності доходів і видатків. У зв’язку з цим доцільне внесення доповнення до ст.4 Закону України “Про бюджетну систему України” і викладення його у такій редакції: “Бюджетний устрій ґрунтується на принципах єдності, повноти, достовірності, відповідності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Принцип відповідності означає забезпечення у бюджетному плануванні відповідності величини видатків запланованим доходам бюджету, а у процесі виконання бюджету відповідності фактичної величини видатків запланованим обсягам.”

Бюджетний рік в Україні співпадає з календарним [57]. Верховна Рада визначає основні напрямки бюджетної політики, розглядає проект і затверджує бюджет. Повноваженнями органів виконавчої влади є складання проекту бюджету згідно означеним основним напрямкам бюджетної політики. Проект Закону про Державний бюджет України уряд подає Президенту. Після розгляду і у разі згоди Президент вносить його на розгляд Верховній Раді (ч. 8 ст.26 Закону України “Про бюджетну систему Украї-

ни”). Посаду Президента, згідно чинним повноваженням, не можливо кваліфікувати як ту, що належить до органів виконавчої влади структурно, але вона належить функціонально. З іншого боку, ч.2 ст. 96 Конституції України закріплює повноваження щодо подання проекту бюджету Верховній Раді органом, який розробляє бюджет – Кабінетом Міністрів.

Аналіз повноважень Верховної Ради, Президента, уряду, органів виконавчої влади щодо здійснення бюджетного процесу показує пріоритетність повноважень Верховної Ради (затвердження, контроль, внесення змін та доповнень, визначення джерел покриття дефіциту). Органи виконавчої влади мають повноваження щодо підготовки проекту, складання і подання звіту про виконання. Тому передбачуваним є дублювання складання бюджету – з боку Бюджетного Комітету Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Крім того, перехідними положеннями Конституції закріплено повноваження Президента України щодо видання указів з економічних питань, не врегульованих чинним законодавством. Тому очікуваним є бюджетне планування з боку Президента, особливо з умов гострого протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади. Таким чином, повноваження щодо складання бюджету можуть здійснювати: Верховна Рада у особі Бюджетного Комітету, Кабінет Міністрів, Президент. Це особливо яскраво проявилось в процесі прийняття бюджету на 1999 рік. Крім проблем з прийняттям, пов’язаним з дією багатьох суб’єктів бюджетного планування, виникає проблема суто організаційна – необхідність відповідного розширення апарату управління, що не відповідає засадам адміністративного реформування.

Окремою проблемою здійснення бюджетного процесу постає недосконалість фінансової основи місцевого самоврядування. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [58] передбачено розподіл усіх доходів місцевих бюджетів на дві групи: поточний бюджет; бюджет розвитку. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених в установленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частки податкових надходжень,



коштів, отриманих від розміщення місцевих позичок, надходжень від інших бюджетів.

У Законі України “Про бюджетну систему України” закладено витратний підхід до формування місцевих бюджетів: доходи місцевого бюджету визначаються вищими органами управління в залежності від суми видатків, яка планується. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” зумовлені мінімальні розміри місцевих бюджетів, причому у випадку перевищення доходу над розміром мінімального місцевого бюджету, держава вилучає надлишок у державний бюджет, що не стимулює поповнення місцевих бюджетів вище мінімального розміру.

Практика формування місцевих бюджетів зберігає у своїй основі елементи командно-адміністративної системи, хоча прийнятим Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено формування бюджетів на основі місцевих потреб. Тобто місцеві бюджети формально автономні, але практично формуються вищим рівнем, що виключає їх автономію на практиці.

Бюджети різних рівнів уявляють собою лише грошовий вираз планів економічного та соціально розвитку територій. При цьому планування являє собою, по суті, лише звід економічних показників суб'єктів господарювання, які знаходяться на певній території.

Отже, враховуючи світовий досвід та вітчизняний досвід складання бюджету можливо запропонувати такі заходи:

- у розділі, де йдеться про підготовку бюджету, доцільно включати інформацію щодо терміну, до якого парламент подає бюджетні пропозиції, а також пропозиції про бюджетні асигнування, причому можливо затвердити форму та зміст пропозицій щодо бюджетних асигнувань;

- доповнити принципи бюджетного устрою принципом відповідності;

- від місцевих органів влади можливо вимагати складання наприкінці кожного місяця звітів про сукупні витрати, сукупні доходи та залишки на банківських рахунках (включно зі звітом про залишки у місцевих позабюджетних фондах);

- необхідно закріпити законодавчо провідну роль Міністерства фінансів у бюджетному процесі;

- одержання державних позик урядом повинно регулюватись відповідним законом, який готує Міністр фінансів;

- Міністр фінансів повинен мати право брати позики для фінансування затвердженого дефіциту через випуск цінних паперів, кредитні угоди;

- Міністр фінансів за допомогою Державної скарбниці веде облік всіх зобов'язань уряду;

- уряд в особі Міністра фінансів видає гарантії щодо боргів осіб, організацій та органів влади за умови, що: відомості про всі подібні гарантії подаються до парламенту і публікуються в урядовому бюлетені; можливі зобов'язання, термін сплати яких настає в певний фінансовий рік, фіксуються як додаток до річних бюджетних пропозицій, до яких включається резерв на непередбачувані витрати для покриття можливих витрат;

- уряд не несе відповідальність за борги своїх відомств за винятком гарантованих урядом сум або сум, часткова відповідальність за які покладається на уряд законом.

Необхідність чіткого визначення ролі Міністерства фінансів у бюджетному процесі зумовлюється не тільки досвідом демократичних країн, але фактичною розпорошеністю повноважень щодо складання та контролю за бюджетом між різними урядовими структурами, парламентом.

#### §4. Державне управління реструктуризацією економіки

Дослідження процесів, які відбувалися у сфері державного управління економікою Радянського Союзу показують, що сама проблема державного управління є комплексною і складається із двох взаємопов'язаних проблем – оптимальність державного втручання у економічний розвиток держави, забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів: інтересів окремих територій і держави в цілому. Останнє частково відобразилося у існуванні двох підходів до управління – територіального та галузевого.

Спроба теоретичного обґрунтування підходу до сполучення місцевих та загальнодержавних інтересів була зроблена введенням дефініції “територіальна організація влади” [59]. Територіальна організація влади визначається як складова устрою держави. Її можливо сприймати з точки зору першоджерела – носія влади на усій території держави – народу, з точки зору конституційного устрою, власне територіальної побудови владної організації, виходячи з конституційних приписів та існуючого адміністративно-територіального поділу.

З нашої точки зору, територіальний підхід до державного управління можливо визначити як складову територіальної організації влади, що визначає засади побудову системи органів державного управління та механізм конституційно-правного функціонування. Галузевий підхід до державного управління можливо визначити як ще одну складову територіальної організації влади, причому органи державного управління побудовані на засадах галузевого принципу з превалюванням галузевих, а не територіальних інтересів.

Співвідношення територіального та галузевого підходів до державного управління, а звідси, засади дії органів державного управління регіональним розвитком та органів, що управляють розвитком галузей (міністерства, відомства) залежить від багатьох чинників: форми конституційної структури держави, форми правління, від процесів реорганізації державної влади, політичної кон'юнктури, орієнтирів у перерозподілі власності, стану товарно-грошових відносин, ситуації на ринку. Світовий досвід наводить, що існує прямий вплив унітарної або федеративної конституційної структури на особливості співвідносин галузевого та територіального підходів, на статус органів державного управління регіональним розвитком, на їх державно-владний або суспільно-владний характер. “Радянсько-монопартійна”, парламентська, президентська або змішана форми правління визначають структуру побудови органів державного управління регіональним розвитком, а також розвитком галузей – організацію державного управління.

За умов політичного та економічного реформування в Україні організація державного управління змінюється, трансформується

– на територіальному рівні фактично зберігається радянська із жорсткою ієрархією підлеглістю та пануванням адміністрування, а на центральному рівні йде боротьба за перерозподіл влади і тому система організації державного управління постійно змінюється залежно від поточних політичних пріоритетів.

Можливо виділити де-кілька етапів зміни системи організації державного управління в Україні і, звідси, – характеру співвідношення галузевого та територіального підходів до організації.

На першому етапі, коли відбувалася руйнація партійного апарату при радянській формі організації державного управління, зберігалась жорстка управлінська вертикаль з пріоритетом інтересів центральних органів державного управління та галузевого підходу.

Другий етап ознаменувався проголошенням суверенітету, запровадженням політичної демократії. На цьому етапі запроваджуються інститути місцевого самоврядування із дійсно самоврядними повноваженнями, але обмеженим механізмом їх реалізації, виникають нові територіальні утворення.

На третьому етапі, за умов проголошення та утвердження незалежності України, відбувається розбудова державного механізму. Державний апарат переорієнтується на створення механізму обслуговування загальнодержавних та місцевих потреб шляхом розмежування повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, спробами надання самостійності органам державного управління на регіональному рівні. Але організаційні перетворення здійснювалися непослідовно, що призвело до гострого політичного протистояння. Інститут місцевого самоврядування набуває декларативних повноважень – не забезпечений фінансовою та економічною самостійністю.

Проблеми сполучення територіального та галузевого підходів до державного управління економікою найбільш яскраво проявляються при здійсненні управління регіональним економічним розвитком, коли повинні ефективно взаємодіяти центральні, регіональні та місцеві органи державного управління. Сутність цієї взаємодії складається з того, що, виходячи із загальнодержавних інтересів, повинна здійснюватись законодавче чітко відроблена практична діяльність держави в усіх регіонах, областях, районах.

З іншого боку – кожний регіон, область, район має право здійснювати соціально-економічний розвиток, виходячи із його специфічних особливостей. Саме державі належить узгоджувати, управляти процесами взаємодії загальнодержавних інтересів та інтересів окремих територій, особливо у соціально-економічній сфері. Оптимальність поєднання інтересів складає засади державної соціально-економічної регіональної політики. Оптимальність означає співробітництво держави та окремих регіонів, областей, районів, яке забезпечує гідний рівень соціально-економічного розвитку держави в цілому та регіонів, областей, районів, зокрема, ефективну регіональну інтеграцію та активну участь на зовнішніх ринках.

За часів Радянського Союзу регіональна економічна політика була імперативною з перевагою планово-розподільчих методів управління. Неefективність централізованого управління економікою доводить світовий досвід. Повинна існувати певна автономія та діяти механізм врахування ініціативи регіонів. У демократичних країнах регіональна економічна політика спрямована, головним чином, на підтримку дієспроможної конкуренції та не складається з прямого регулювання державою регіонального розвитку. Її вплив на розміщення виробництва та об'єктів соціальної сфери збалансований ринковими важелями, які не допускають адміністративних обмежень автономії господарських суб'єктів щодо прийняття управлінських рішень.

Серед інструментів регіональної економічної політики можливо виділити розповсюдження економічної інформації, консультативну діяльність, заходи стимулювання підприємницької діяльності у конкретних регіонах, що дозволяє створювати преференції для господарської діяльності у певних регіонах та стримувати її розвиток у інших. Серед преференцій можливо назвати – інвестування, оподаткування, надання державних замовлень та кредитів, цілеспрямоване стимулювання державою регіональної інфраструктури та ринку робочої сили.

У країнах демократичних центральне місце у регіональній економічній політиці займає розвиток соціальної інфраструктури (наприклад, досвід Швейцарії та Німеччини з перебудови структури економіки).

Національна регіональна політика повинна бути узгодженою з регіональною політикою Європейського Союзу, головною метою якої є скорочення у рівнях доходів та вирівнювання територіальних різниць в усьому європейському регіоні (ст.2, 3, 130 Договору про Європейське Співтовариство, у редакції 1986 року).

За умов ринкового реформування регіональна політика має специфічні ознаки, які стосуються змісту прийнятих заходів, очікуваної результативності. Сутність державної соціально-економічної регіональної політики складається з того, щоб відповідним органам державної влади та управління розробити комплекс заходів, спрямованих на усунення різниць у економічній дієспроможності та життєвому рівні регіонів. При цьому враховується, що регіональні різниці зумовлені природними чинниками виробництва (сировинними ресурсами, станом енергобалансу, кліматом), економічними характеристиками регіонального господарства (ефективністю, місцем у національній економіці, рівнем транспортних витрат, вартістю праці та капіталу, станом інфраструктури).

Державна регіональна політика спрямована на досягнення таких взаємопов'язаних цілей:

- економічне зростання, що означає внесок у виробництво ВВП відповідно економічному потенціалу регіону;
- однорідність (гомогенність) національного економічного простору, що означає ліквідацію міжрегіональних диспропорцій по доходах, доступність для господарської діяльності усіх регіонів;
- стабільність, тобто зниження кон'юнктурної та структурної вразливості регіонів. Збалансована господарська структура виступає гарантом стабільних доходів та стабільної зайнятості населення.

Здійснення цієї спрямованості залежить від того, як успішно вирішені проблеми взаємодії між центром та регіонами, від забезпечення єдності органів державного управління. Звідси виникає ще одна проблема – оптимальне сполучення державного управління та самоуправління. Проблема розвитку, розподілу та сполучення функцій державного управління та самоуправління

складається з визначення співвідношення загальнодержавних, колективних та приватних інтересів в управлінській ієрархії.

Розвиток самоуправління означає розвиток суспільних форм організації управління. При цьому передбачається законодавче закріплення розподілу функцій та повноважень між державою та суспільством у цілому та його територіальними утвореннями. Це значно відрізняється від такого поняття як “делегування функцій та повноважень”, яке присутнє саме при децентралізації управління. При розвиненій функції самоуправління перерозподіл повноважень між центральними та регіональними рівнями здійснюється на началах договору між урядом та місцевими представницькими органами та обов’язково ініціюється на регіональному рівні. При самоврядному типі регіональних структур повноваження мають адміністративний характер. Органи влади формуються на виборних началах, мають статус юридичної адміністративної особи з автономним регіональним або місцевим бюджетом. Щодо конкретних функцій, уряд та його органи діють у межах виконання політичних завдань (оборона, зовнішні відносини, державні фінанси), а інші управлінські функції (освіта, благодійність, підтримання правопорядку) покладаються на територіальні органи та місцеві колективи.

Найважливіше значення для розвитку самоврядування має докорінна реформа джерел та використання фінансових ресурсів, яка містить у собі перерозподіл бюджетних функцій між суб’єктами різних рівнів державного управління, розширення фінансової компетенції адміністративно-територіальних утворень.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ України визначається чинним актом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”, який діяв за часів колишнього Радянського Союзу. На територіальному рівні Україна має три основні ланки адміністративного поділу: область, район (сільський), район (міський). Крім цього існує п’ять ланок на муніципальному (щодо населених пунктів) рівні, серед яких сільрада тяжіє до територіального рівня, селище – до муніципального, решта ланок – міські: міста районного, обласного та державного значення. Окреме становище посідає адміністратив-

но-територіальне утворення у складі України – Автономна Республіка Крим. Станом на січень 1995 року до України входили: 24 області, 489 сільських і 120 міських районів, 28 858 сільських населених пунктів, 909 селищ міського типу, 445 міст, з яких 280 – районного, 163 – обласного, 2 – державного (республіканського) значення. Однотипною владною структурою, яка діє на усіх рівнях адміністративного поділу, є рада народних депутатів як представницький, обраний населенням орган. В Україні налічується 11950 місцевих рад. Всього існує 30212 населених пунктів і 1354 міських поселень [59].

Дослідження проблеми взаємодії між центром та регіонами в Україні доцільно починати з визначення того, наскільки у діяльності Верховної Ради України відображені інтереси регіонів, наскільки у самому процесі прийняття рішень враховується регіональний аспект. Аналіз адміністративних аспектів діяльності Верховної Ради показує недостатність врахування специфічних інтересів окремих регіонів. Структурування вищого законодавчого органу відбувається за партійною приналежністю, що свідчить про його демократизацію.

Окремою проблемою постає адміністративно-правовий аспект управління Автономною Республікою Крим (АРК). Згідно Конституції України Верховна Рада України визначає основні напрямки соціально-економічного розвитку АРК (розділ X). Крім того, діє Представник Президента України, згідно ст.139 Конституції України, що означає реальний вплив Президента України на розвиток місцевої соціально-політичної ситуації.

Існує думка щодо зміцнення центральної виконавчої влади як одну з необхідних передумов подолання суперечностей між центром та регіонами (насамперед, у бюджетній та соціально-економічній сферах) [60, с.46]. На нашу думку, забезпечення збалансованих відносин між центром та регіонами, коли центр здійснює непрямий вплив зможе вирішити цю проблему.

Кабінет Міністрів України, згідно Конституції України (ст.120), має універсальну сферу дії, його декрети, постанови, розпорядження є обов’язковими до виконання на території України. У свою чергу, міністерство, згідно Указу Президента України “Про Загальне положення про Міністерство, інший цен-

тральний орган виконавчої влади України” (затверджено Указом Президента України від 12 березня 1996 року №179/96), виступає як орган, що реалізує, а не визначає державну політику. Згідно повноваженням, міністерство має право готувати відповідні пропозиції, узагальнювати результати правозастосовної діяльності. Важливим у діяльності є те, що міністерство має право вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства. Як орган виконавчої влади, ці повноваження здійснюються через вищі в управлінській ієрархії структури – Президент, Кабінет Міністрів. Що стосується повноважень щодо розробки проекту Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, їх неможливо визначити як чіткі – згідно Указу, міністерство “бере участь”, а не “надає рекомендації, розробляє, готує пропозиції”. Адже саме цей бік діяльності міністерства стосується безпосередньо проблем регіонального розвитку.

Відповідно до своїх повноважень міністерство здійснює оперативне регулювання соціально-економічною та іншими сферами діяльності держави. Слід зауважити, що оперативне регулювання повинно здійснюватись відповідно до загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку та стратегічних напрямків економічного реформування, що не вказано в Указі. При цьому доцільним було б обґрунтувати формування структури в системі органів виконавчої влади, яка б відповідала за розробку стратегії розвитку країни.

Згідно чинному законодавству цією структурою виступає Адміністрація Президента, хоча до її повноважень, згідно Конституції, належить забезпечення виконання Президентом своїх обов’язків.

У сфері взаємодії міністерства з органами місцевого самоврядування зазначено, що міністерство має право одержувати інформацію та “взаємодіяти” (п.4 Указу), хоча при цьому не зазначено конкретні сфери та обсяг взаємодії.

Згідно п. 7 Указу міністр “визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства”. Але відповідальність визначає чинне законодавство. При цьому суб’єктом відповідальності постає суд, у разі кримінальної

або цивільної відповідальності, відповідні органи у разі адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Для підвищення рівня організації та якості місцевих органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади був виданий Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями” (5 листопада 1996 року №1035/96), у якому зазначено, що керівники територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім Служби безпеки України) підзвітні та підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій, призначення керівників територіальних підрозділів міністерств проводиться за обов’язковим погодженням з головами місцевих державних адміністрацій. Цим Указом закріплено пріоритет владних повноважень голів місцевих державних адміністрацій, що означає примат врахування державних інтересів, з одного боку, та функціональну підпорядкованість, гнучкість взаємодії галузевих та регіональних органів управління.

## **§5. Правове регулювання економіки та основні напрямки вдосконалення**

Ефективне законодавство і, відповідно, ефективне правове регулювання є одним з обов’язкових умов послідовної трансформації суспільства у демократичне з соціально орієнтованою ринковою економікою.

У теорії права поняття ефективності законодавства пов’язується із соціальною та юридичною ефективністю – результативністю правового впливу. При соціальній ефективності поняття визначається характером відносин між фактичним результатом дії юридичних норм та соціальною метою, для досягнення якої ці норми були створені [61, с.21-75]. При юридичній – ефективність правових норм може характеризуватись як результативність самої юридичної норми, як дієвість взаємопов’язаних правових заборів, усіх компонентів правової системи, елементів механізму

правового регулювання [62, с.31-32]. Стосовно закону, як акту державного управління, слід мати на увазі його соціальну ефективність. Закон, встановлюючи норми для усіх громадян, у той же час спрямований на досягнення певних соціальних результатів, містить у собі інформацію щодо прогнозування соціальних наслідків його застосування.

Крім юридичної та соціальної ефективності розглядають економічність норм, яка виражена співвідношенням результатів з витратами матеріальних ресурсів, людської енергії, часу. Наприклад, протягом тривалого часу Верховною Радою була прийнята низка законів, які регулюють питання оподаткування, хоча можливо було б розробити Податковий кодекс відповідно основним напрямкам розбудови держави і зекономити час на розгляд інших питань.

Проблема визначення ефективності законодавства має такі складові: чинники та умови, що впливають на ефективність закону; якість закону; наявність механізмів, спрямованих на забезпечення взаємодії чинників та соціальних цілей закону.

Узагальнено можливо виділити дві групи чинників – загальні та спеціальні. Загальні – чинники, що впливають на процес правотворчості в цілому: рівень правосвідомості та правової культури в суспільстві, управлінська діяльність державних органів, дотримання принципу науковості при розробці правових актів, загальні умови макроекономічного розвитку держави, соціально-політична мета розвитку суспільства.

Спеціальні - чинники впливу на якість закону та його реалізацію: відповідність соціальної мети законодавчого регулювання загальній соціально-політичній меті розвитку суспільства; вибір способів та методів досягнення мети правового регулювання; умови, що впливають на правозастосовну діяльність (економічні, політичні, психологічні, рівень професіоналізму осіб, які здійснюють правозастосовну діяльність).

В теорії права якість закону пов'язується із властивостями [63, с.257], або умовами їх застосування [64, с.99-100]. Зараз якість законодавства прямо пов'язується з роллю права у здійсненні політичних, економічних, соціальних перетворень у суспільстві [65]. Саме ці три моменти, які повинен уособлювати в собі

кожний закон - право, соціальна справедливість, політична сила – визначають інтегральним показником якості закону.

Стосовно дослідження впливу законодавства на трансформаційні перетворення в Україні, якішим слід визнати таке законодавство, форма і структура побудови, досконалість якого повинні забезпечувати: умови та ефективне використання результатів розвитку ринкової інфраструктури, гарантії правового захисту діяльності щодо розвитку інфраструктури, повноту правового регулювання цих питань. Повнота правового регулювання означає, що правовими актами регулюються усі види та форми відносин, які виникають у процесі формування ринкової інфраструктури, через матеріальні та процесуальні норми, а також шляхом встановлення охоронних санкцій за порушення регулятивних норм.

Головним напрямком розвитку ринкової інфраструктури є забезпечення рівних умов діяльності на ринку суб'єктів різних форм власності, стимулювання вітчизняного товаровиробництва, підтримка малого підприємництва. На забезпечення створення сприятливих умов для розвитку вітчизняної промисловості, сільського господарства спрямовано чимало нормативних актів. Зокрема, Закони України: Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності [66], Про захист від недобросовісної конкуренції [67], Про підприємництво (кодифікований) [68], Про господарські товариства (кодифікований) [69], Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту [70], Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту [71]; Укази Президента України: Про державну підтримку малого підприємництва, Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності [72], Постанови Кабінету Міністрів України, низка відомчих нормативних актів.

Разом з тим, за межами чинного законодавства, що регулює відносини у сфері економіки, знаходиться низка проблем, які потребують нормативного рішення. Прикладом тому може бути серія антикризових Указів Президента України, видані протягом січня 1998 – січня 1999 років, і спрямовані, згідно Перехідним положенням Конституції України, на прискорення врегулювання економічних процесів. Дія Указів була спрямована на врегулювання тих

економічних відносин, які залишилися поза межами чинного законодавства. Так, Указом Президента України “Про заходи щодо підтримки цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників” від 11 червня 1998 року №614/98 [73] передбачено низку завдань Кабінету Міністрів: розробити та внести на розгляд Верховної Ради законопроект стосовно спрямованості податку на додану вартість, який сплачується переробними м’ясо-молочними підприємствами; затвердити види та обсяги сільськогосподарської продукції, на яку розповсюджується підтримка цін та доходів сільськогосподарських виробників та ряд інших розпоряджень. І це – у досить короткий термін – два місяця. Указом Президента України “Про деякі питання, пов’язані зі встановленням ставок акцизного збору і ввізного мита” від 18 червня 1998 року №653/98 [74] надано право Кабінету Міністрів вносити зміни до ставок акцизного збору та ввізного мита на товари, перелік яких затверджується Верховною Радою. Враховуючи, що акцизний збір, згідно Закону України “Про систему оподаткування” від 18 лютого 1997 року включений до складу загальнодержавних податків, прийняття цього Указу свідчить про посилення ролі виконавчої влади у процесі державного управління економікою. Крім цього, він зачіпає інтереси суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності тим, що посилює невизначеність та плинність правового поля. Указами, які позитивно впливають, на наш погляд, на стан економічного розвитку держави, є Указ Президента України “Про фіксований сільськогосподарський податок” від 18 червня 1998 року №652/98 [75] та “Впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування” від 18 червня 1998 року №655/98. Першим Указом передбачається заміна десяти діючих податків та зборів на один фіксований, причому форму сплати платник обирає самостійно, повідомляючи про це податкові органи не пізніше 1 січня наступного за звітним року. 17 грудня 1998 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про фіксований сільськогосподарський податок” [75]. Метою дії іншого Указу є запобігання зловживань посадовими особами шляхом регламентації випуску облігацій внутрішніх запозичень та надання кредитів банківським установам органам місцевого самоврядування.

Новаторськими є Укази Президента “Про спеціальну економічну зону “Славутич” та “Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області”. З іншого боку, згідно чинному законодавству, визначення доцільності та затвердження нормативних актів щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон є прерогативою Верховної Ради. У цьому зв’язку доцільною є розробка та прийняття Верховною Радою державної програми відповідно засадам стратегічного планування.

Ключовою засадою ринкового реформування є сприяння розвитку конкуренції. З цією метою був прийнятий Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, прийнятий Верховною Радою України 3 березня 1998р. (№154/98-ВР). Згідно цьому Закону Антимонопольний комітет України отримав право надавати дозвіл на будь-які види підприємницької діяльності (ст.231, 232 Закону). У цьому Законі нормативне закріплене переважне застосування адміністративних методів управління діяльністю суб’єктів господарювання на ринку. Адже ринкове реформування передбачає обмежене пряме втручання держави у розвиток ринкових відносин.

На пом’якшення державного впливу був спрямований Указ Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [78], де окреслені заходи щодо зменшення прямого втручання держави у розвиток ринкових відносин. Але закони мають пріоритет над указами і тому виникає суперечливість, а означений Указ набуває рис декларативності. Пізніше Верховна Рада ухвалила кодифікований Закон України “Про підприємництво”. У ст.5 Закону серед принципів, на основі яких здійснюється підприємницька діяльність, наведено вільний вибір видів діяльності. З іншого боку, право вільного вибору дещо обмежене ст.ст.231, 232 Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції”. Крім того, у ст.15 Закону України “Про підприємництво” вказано, що втручання державних органів у господарську діяльність підприємців не допускається, крім здійснення контролю за діяльністю.

Таким чином, необхідним постає перегляд засад антимонопольної політики, їх вдосконалення, розробка та прийняття Закону України “Про державну антимонопольну політику” замість чинного Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції”.

У зв’язку із необхідністю забезпечення паритету адміністративних і економічних методів державного управління нагальною є потреба врегулювання податкового поля. Численні нормативні акти, що регулюють оподаткування не тільки не стимулюють, а сприяють процесам тінізації економіки.

Згідно із Законом України “Про податок на додану вартість” (від 21.12.91 р.) з 1 січня 1992 року до податкової системи України було включено податок на додану вартість. З цього часу система оподаткування зазнає численних змін і доповнень, незважаючи на те, що основні принципи її побудови залишаються незмінними. Так, Постановою Верховної Ради України №327/96-ВР від 12 липня 1996 року “Про структуру бюджетної класифікації України” структура бюджету включає доходи, видатки, фінансування бюджету та державний борг. Доходи формуються з податкових надходжень, лєвова частка яких припадає на податок на додану вартість та податок на прибуток підприємств, хоча щодо останнього, його частка має тенденцію до скорочення. У структурі видатків більша частина припадає на державне управління та дотації неприбутковим галузям, зокрема, вугільній промисловості. Така тенденція зберігається протягом досить тривалого часу – з того ж 1992 року (табл.7).

Таблиця 7

**Структура доходів Зведеного бюджету, у % до підсумку**

Статті	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Доходи	100	100	100	100	100	100	100
Податок на прибуток	22.8	29.2	33.3	29.5	23.9	12.6	1.7

Податок на додану вартість	39.8	34.7	30.3	27.5	27.1	27.9	32.1
Акцизний збір	4.9	5.1	3.9	2.5	2.8	3.6	3.4
Прибутковий податок з громадян	11.4	5.8	7.9	9.7	11.3	11.4	11.5
Доходи від зовнішньоекономічної діяльності	0.8	4.0	2.1	2.6	1.9	2.3	2.4
Інші всього	20.3	21.2	22.4	28.3	33.0	42.2	48.9

Хаотичний характер динаміки коливань, що спостерігається у структурі податкових надходжень свідчить про фактичну невизначеність державної стратегії щодо вдосконалення податкової системи.

Особливо гостро проблема подальшого реформування податкового законодавства набула у зв’язку з бюджетним процесом 1996 – 1999 років. У цей період на внесені зміни у податкових зобов’язаннях суб’єктів господарювання фактично було покладено функцію провідного чинника фінансової стабілізації та подолання стагнації.

Внутрішній режим оподаткування України згідно із Законом України “Про систему оподаткування” [80] зараз забезпечують 19 загальнодержавних, 14 місцевих прямих податків та зборів, діє велика кількість податкових зобов’язань, покладених на суб’єктів господарювання. Це надзвичайно складний тягар для товаровиробника. Окрім великої кількості податків та зборів, негативним чинником також є некоректність у сучасному виділенні груп податків. Спеціалісти визначають відсутність обґрунтованих юридичних підстав у групуванні податків, що вносить непорозуміння у сприйняття структури податкової системи України. Тут змішані такі поняття податкового права як “обов’язкові платежі”, “податок”, “збір”, “мити”. Ці платежі підпорядковуються різним юридичним режимам.



У фінансовій термінології застосовуються терміни, які відображають платежі державі: плата, відрахування, податок.

Плата передбачає певну еквівалентність відносин платника з державою (наприклад, плата за воду).

Відрахування передбачають цільове призначення платежів (відрахування на геологорозвідувальні роботи, внески у позабюджетні цільові фонди).

Податки, в свою чергу, слід відрізнити від мита та зборів.

Мито то збори стягуються із застосуванням примусу на користь державі чи місцевих органів. Податок сплачується без зустрічного задоволення, а мито й збори – у зв'язку з наданням певних послуг.

Платіж вважається збором, якщо присутнє співвідношення стягуваної суми та вартості наданих послуг. Якщо таке співвідношення відсутнє – платіж є митом.

Головна ідея податкового реформування полягає у зменшенні податкового тиску на товаровиробника, причому ця вимога поширюється на широке коло податкових зобов'язань суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим постає проблема виділення тих груп податків, зменшення ставок яких призведе до пожвавлення господарських відносин та економічного піднесення країни, а також трансфертів – груп соціальних виплат, безпосередньо не пов'язаних з товаровиробництвом, однак певним чином на нього впливаючи. Щодо останньої групи зобов'язань – це виплати до Пенсійного фонду, до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, до Фонду сприяння зайнятості населення тощо. Такі виплати мають бути здійснені за будь-яких умов та використані на відповідні цілі, безпосередньо не пов'язані із виробництвом.

По першій групі зобов'язань можливо виділити прямі та непрямі податки. До прямих податків належить податок на прибуток підприємств і організацій, до непрямих – податок на додану вартість, акциз, мито.

Основним податком, який безпосередньо пов'язаний із результатами фінансової діяльності підприємств і стосовно якого доцільно ставити питання щодо зменшення податкового навантаження, є податок на прибуток підприємства [81]. Доцільність

зменшення саме цього податку зумовлена гострою кризою у розрахунках між підприємствами, а також перед бюджетом, хронічною нестачею обігових коштів та овальним скороченням платоспроможного попиту підприємств і населення. За цих умов збільшення ціни у постачальників (навіть якщо воно буде компенсоване у процесі реалізації власної продукції шляхом сплати споживачем податку на додану вартість) веде до зменшення попиту на продукцію постачальників, зростання рівня кредитної заборгованості. Відсутність платоспроможного попиту призводить до зростання дебіторської заборгованості, що, в свою чергу, ускладнює сплату податку на додану вартість (ПДВ).

В Україні ставка ПДВ встановлена на достатньо високому рівні. Для порівняння, у Франції ставка ПДВ складає 18,6% (у рік введення податку – 1968р.), у Німеччині – 14,0% (у рік введення податку – 1968р.).

Одним з основних недоліків ПДВ є його значний вплив на загальний рівень цін та регресивність щодо малозабезпечених верств населення. Тобто цей податок є економічним навантаженням на кінцевого споживача, його висока ставка має значний негативний вплив на національний споживчий ринок особливо за умов скорочення грошової маси. Спроба нівелювати негативний вплив високої ставки ПДВ була зроблена введенням терміну “нульова ставка” у Законі України “Про податок на додану вартість”. Але застосування “нульових ставок” податку (ст.6 Закону) призвело до того, що підприємства можуть мати постійне дебетове сальдо по розрахунках з ПДВ. Тобто на практиці це означає тимчасове вилучення їхніх обігових коштів із господарського обігу до моменту відшкодування сум ПДВ, які вже сплачені постачальникам із Державного бюджету шляхом відшкодування (пункт 7.7.3 Закону).

Незрозумілим є визначення поняття “звичайні ціни” (п.4.2 Закону). Звичайні ціни використовуються при визначенні бази оподаткування бартерних (товарообмінних) операцій і натуральних виплат у рахунок оплати праці фізичним особам. Законом передбачено базу оподаткування визначати, виходячи з “фактичної ціни операції, але не нижчої за звичайні ціни”. Таким чином, ви-

значення рівня звичайних цін покладене на податкові органи, причому ціни можуть і не відповідати конкретній ринковій ситуації.

Не слід обминати необхідність правового забезпечення такої функції державного управління як планування. Фактично здійснюється короткострокове планування – бюджетне. Ринкове реформування передбачає створення засад не тільки короткострокового, але й середньо- і довгострокового планування. У цьому зв'язку доцільною є розробка та прийняття низки законів: “Про стратегічне планування”, “Про індикативне планування”, “Про державну регіональну економічне політику”.

Процес законотворчої діяльності повинен відбуватись за системним підходом тому, що однією з ознак права є системність. Звідси - найважливішим серед низки заходів щодо вдосконалення законодавства є необхідність прийняття базового Закону України “Про правові основи зовнішньої і внутрішньої політики”, де були б окреслені основні напрями розбудови української держави.

Фінансовою основою реформування є Державний бюджет. Проведений раніше аналіз показав нагальну потребу внесення змін і доповнень до Закону України “Про бюджетну систему”.

Проведення попередньої незалежної експертизи законопроектів необхідне для забезпечення якості законів. Порядок проведення такої експертизи фактично не врегульований. За існуючою практикою головні розробники проектів законодавчих актів надсилають їх до відповідних державних органів, вузів, наукових установ на візування чи отримання висновку. Причому сторони, як правило, не оформляють належним чином свої відносини. Внаслідок усього – експертиза здійснюється здебільшого формально і не є ефективною. Фахівці визнають необхідність створення спеціальних механізмів, що забезпечували б експертизу законопроектів [82, с.9-17]. З нашої точки зору, проведення попередньої експертизи законопроектів повинно провадитись за критеріями відповідності Конституції та сприяння (гальмування) процесам економічних перетворень відповідно до загальностратегічних пріоритетів.

Кожен з проаналізованих нормативних актів регулює певну проблему здійснення господарювання, спрямований на вирішення окремих проблем формування ринкової інфраструктури. Необхідна єдина, комплексна, стратегічна програма. Важливим

кроком у цьому напрямку є проект Програми “Україна – 2010”, розробка якого велась на виконання розпорядження Президента України Л.Д.Кучми [83]. Програма націлена на забезпечення стійкого економічного зростання і перехід на сталий економічний розвиток. Для забезпечення мети повинна бути проведена складна, копітка робота усіма органами державної влади та управління. Центральне місце в ній посідає вдосконалення законодавства, яке регулює відносини у сфері економіки.

Аналіз діючого законодавства дозволяє зробити висновок щодо тенденції зростання актів делегованого законодавства і деяких інших прирівняних до закону норм, що не є результатом традиційної парламентської діяльності. Причиною цього є консервативна природа парламентської структури, що є запорукою стабільності у суспільстві, створення певних правових традицій. Проблемним постає органічне поєднання динамізму правового регулювання з його демократизмом, дотриманням режиму законності. Вирішення проблеми залежить від чіткої регламентації діяльності парламенту. Практика свідчить, що питання забезпечення діяльності Верховної Ради у встановленому Конституцією і законами України порядку як недостатньо визначений, так і не завжди дотримується. Це проявляється у випадках голосування при фактичній відсутності в залі засідань необхідного кворуму, переголосування по десять і більше разів для прийняття необхідного рішення. Звідси постає необхідною розробка і прийняття змін і доповнень до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, де були б враховані вади організації роботи парламенту.

Дослідження проблеми правового регулювання сфери економіки було б неповним, якщо не розглянути питання співвідношення національного та міжнародного права.

Міжнародні приватні економічні відносини регулюються міжнародними угодами, які містять у собі публічно-правові норми цивільного законодавства, а також національним законодавством держави, на території якої здійснюються економічні відносини. Вирішальна роль при цьому належить нормам національного приватного цивільного права, але відповідне значення ма-

ють норми інших видів національного публічно-правового законодавства (адміністративного, фінансового, валютного та інших).

Проблема співвідношення національного та міжнародного законодавства складається з проблем співвідношення національного публічного права окремих держав з міжнародним публічним правом. Останнє має координаційне значення при регулюванні міжнародних економічних відносин. У цьому зв'язку у загальній теорії права постає проблема розробки питань співвідношення національної та міжнародної правових систем регулювання економічних відносин на основі єдиного підходу до категорій та інститутів національного і міжнародного права.

Джерелами міжнародно-правових норм є правові звичаї, акти міжнародних організацій, міжнародні договори.

Правові звичаї використовуються у міжнародній практиці відносно тих питань, що не врегульовані міжнародними угодами. В актах міжнародних організацій акумулюється воля держав – членів організацій і тільки для них ці норми мають обов'язковий характер.

Діяльність держав і інших суб'єктів міжнародного права при укладанні, застосуванні і припиненні дії міжнародних угод регулюється нормами правового інституту права міжнародних договорів. Базовим актом є Віденська конвенція “Про право міжнародних договорів” (прийнята у 1969 році на конференції ООН у Відні). Україна приєдналася до Конвенції у 1986 році.

В Україні порядок виконання та денонсації міжнародних договорів здійснюється відповідно Закону України “Про міжнародні договори України”, прийнятий Верховною Радою України у грудні 1993 року. Згідно із Конституцією України та означеним Законом Україна укладає договори з іноземними державами та міжнародними організаціями від імені України, Уряду, центральних міністерств і відомств. Від імені України укладаються політичні, територіальні, мирні договори, а також ті, що стосуються прав та свобод людини. Від імені Уряду, центральних міністерств і відомств – договори з економічних, торговельних, науково-технічних та інших питань, які належать до його компетенції.

Згідно із законодавством України, її міжнародні договори поділяються на ті, що ратифікуються і ті, що не потребують рати-

фікації. До договорів, що потребують ратифікації, відносяться: політичні, загальноекономічні, з загальних фінансових питань, про участь у міждержавних союзах, системах колективної безпеки. Їх ратифікація здійснюється Верховною Радою України шляхом ухвалення спеціального Закону про ратифікацію, який підписується Головою Верховної Ради України.

Договір є дійсним, якщо він правомірний не тільки за об'єктом та метою, але й за способом укладання. Зараз однією з важливіших умов правомірності міжнародного договору є його відповідність положенням Статуту ООН.

Адміністративно-правові аспекти правового регулювання зовнішньоекономічних зв'язків постають у існуванні системи відповідних органів та правових засад механізму їх взаємодії.

Сучасна система органів, що беруть участь у розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, складається з двох підсистем: національні та міжнародні органи.

ООН є впливовою міжнародною організацією. Вона виконує функції координаційного центру взаємодії держав у сфері безпеки, міжнародного економічного співробітництва. В структурі міжнародних валютних відносин провідна роль належить МВФ (Міжнародний валютний фонд), МБРР (Міжнародний банк реконструкції та розвитку), специфічне місце у системі регіональних валютно-кредитних установ посідає Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР). Якщо говорити про інтеграцію України до світового ринку товарів, то пріоритетним у цьому напрямку є приєднання України до ГАТТ – Генеральної угоди з тарифів та торгівлі, що набула чинності з січня 1948 року. Повноправними учасниками цієї Угоди сьогодні є 117 держав.

Діяльність підсистеми національних органів спрямована, як правило, на обмеження доступу іноземних товарів на внутрішній ринок, сприяння швидкому просуванню вітчизняного експорту товарів, контроль за припливом в країну іноземного капіталу та іноземної робочої сили.

Вищі законодавчі органи кожної країни (у США – Конгрес, у Німеччині – Бундестаг, у Франції – Національні збори) приймають закони, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність, ратифікують міжнародні угоди, асигнують кошти для забезпечення

зовнішньоекономічної політики. До компетенції законодавчого органу належить контроль за дотриманням законів та раціональним використанням коштів, виділених на розвиток зовнішньоекономічних відносин.

У США органами, що відповідають за здійснення зовнішньоекономічних зв'язків є Міністерство торгівлі та Державний департамент. У Японії таким органом є Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості.

В Україні, згідно ст. 9 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність", до системи органів, які регулюють зовнішньоекономічні відносини, входять: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Національний Банк України, Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Державний митний комітет. Кожен з органів має свій статус і повноваження, визначені чинним законодавством.

До компетенції Верховної Ради щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності належать: затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики держави; нагляд, затвердження та зміна структури органів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю; укладання міжнародних договорів та приведення чинного законодавства у відповідність з положеннями цих договорів; встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності на території України; затвердження переліку товарів, експорт та імпорт яких забороняється або підлягає ліцензуванню та квотуванню.

Центральним органом виконавчої влади в Україні, який регулює зовнішньоекономічну діяльність, є Кабінет Міністрів. Його компетенція складається з: прийняття нормативних актів управління щодо цього питання; координація діяльності відомств і міністерств; проведення переговорів щодо укладання міжнародних договорів; впровадження режиму квотування та ліцензування експорту (імпорту) окремих видів товарів.

Національний банк України виступає органом, до компетенції якого належать: регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зберігання та використання золотовалютного резерву держави, забезпечення платоспроможності держави, представницькі повноваження у відносинах з центральними банками інших держав,

регулює курс національної валюти, здійснює обіг та розрахунки по державних кредитах і позиках та виконує функції відповідно до Закону України "Про банки, банківську діяльність і банківський нагляд".

Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі наділене повноваженнями проведення єдиної зовнішньоекономічної політики при виході суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на зовнішній ринок, здійснює контроль за дотриманням усіма суб'єктами чинного законодавства України та міжнародних договорів, вживає заходи щодо тарифного регулювання експорту та імпорту, визначає перелік товарів, робіт, послуг, які підлягають квотуванню та ліцензуванню (за винятком тих, що експортуються, імпортуються відповідно до міжнародних договорів). Реєстрацію договорів, укладених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, здійснює означене Міністерство відповідно до Указу Президента України від 07.11.94 р. "Про облік окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів)".

Державний Митний Комітет та прикордонні і внутрішні митниці України вирішують такі завдання: контроль за додержанням законодавства про митну справу, використання засобів митно-тарифного та позатарифного регулювання при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів, комплексний контроль спільно з Національним Банком України за валютними операціями, створення сприятливих умов для прискорення товарообігу, боротьба з контрабандою та порушенням митним правил. Діяльність Держмиткому регулюється Законами України, Митним кодексом України, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів, відомчими нормативними актами.

В процесі управління зовнішньоекономічною діяльністю приймають участь органи місцевого самоврядування. Їх повноваження визначаються ст.35 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". До їх компетенції належать: укладання і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг, сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на території, яка знаходиться під юрисдикцією

органів місцевого самоврядування, незалежно від форми власності, залучення іноземних інвестицій для створення нових робочих місць, сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої та соціальної інфраструктури, забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

При обласних державних адміністраціях існують відділи зовнішньоекономічних зв'язків.

Усі органи державної влади та управління мають різну компетенцію, але повинні взаємодоповнювати одне одного, створюючи, тим самим, дієвий механізм регулювання та контролю зовнішньоекономічної діяльності. Однак, на практиці такий механізм не діє, хоча у ньому існує нагальна потреба. Підтвердженням тому є хоча б той факт, що діючою Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року №1164 "Про встановлення мінімальної митної вартості окремих видів імпортованих товарів" передбачається встановлення означеної вартості на ряд товарів, які ввозяться на митну територію України. Згідно з Угодою про застосування Статті VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року країни учасники Угоди зобов'язуються використовувати як основу (базу) для визначення митної вартості "трансакційну" вартість товару – ціну, що сплачує країна-імпортер країні-експортеру. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1998 року затверджено Порядок визначення митної вартості товарів та інших предметів у випадку їх переміщення через митний кордон України. Постановою передбачено митне оформлення товарів, які є предметом експорту та імпорту, проводиться на основі представлених документів (рахунків-фактур, рахунків-проформ) лише у тому випадку, якщо ціни, вказані в документах, не викликають сумнівів щодо їх достовірності. В разі неможливості визначити митну вартість на основі представлених документів вартість таких товарів визначається на основі ціни на ідентичні товари, митне оформлення яких здійснювалося раніше. У випадку неможливості визначення митної вартості товарів на основі представлених документів та відсутності інформації про раніше ввезені ідентичні товари їх вартість визначається на основі цін на подібні товари, митне оформлення

яких відбувалося раніше. Отже, ціна на продукцію, яку ввозить – вивозить суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності повністю залежить від того, як її буде визначено при перетині кордону. Звідси – залежність розміру податків від рівня встановленої ціни. За діючим законодавством процес встановлення такої ціни вряд буде об'єктивним тому, що відповідні повноваження мають майже усі органи, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність.

Отже, правотворча та правозастосовна робота щодо питань регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, та інтеграції законодавства України у світове співтовариство – проблема багатогранна. З одного боку, в Україні існує нагальна потреба формування ефективного механізму, який регулює зовнішньоекономічну діяльність. З іншого боку, потрібне усунення дуалізму, присутнього у співвідношенні національного публічного права окремих держав з міжнародним публічним правом. Останнє безпосередньо стосується питань щодо розробки науково обґрунтованої системи управління законотворчим процесом [84, с.15-21].

Ця проблема зумовлена певною розбалансованістю сучасної системи законодавства, фактичною відсутністю планування законотворчої діяльності Верховної Ради. Як наслідок – розгляд у парламенті "другорядних" законопроектів (наприклад, суперечки між парламентаріями на початку 1999 року щодо доцільності існування інституту президента) у той час, коли необхідним постає першочерговий розгляд законів, які регламентують економіку. Прикладом цьому є процес прийняття Державного бюджету на 1999 рік, коли його ухвала відбулася 28 грудня 1999 року, хоча відповідний проект був поданий урядом парламенту вчасно.

Система управління законотворчим процесом включає в себе такі елементи: планування законотворчої діяльності, оперативне управління нею, попередню експертизу, аналітичну роботу.

Планування законотворчої діяльності складається із розробки і затвердження Верховною Радою концепції розвитку законодавства України та відповідного цій концепції плану законотворчої роботи. Причому цей план може бути розроблений як на рік, так і на більш тривалу перспективу. Першим кроком щодо розробки концепції розвитку законодавства України може бути системати-

зація законодавства, особливо того, яке спрямоване на врегулювання економічних відносин.

Головними видами систематизації законодавства є інкорпорація та кодифікація [85, с.30-32]. Організаційно-правова цінність систематизації полягає у виключенні застарілих преамбул, повторень, офіційно скасованих актів, що становить зміст інкорпорації та основу кодифікації. Кодифікація полягає у якісному переробленні чинних юридичних норм, усуненні неузгодженостей та суперечностей у правовому регулюванні, скасуванні застарілих норм.

Систематизація законодавства може бути всебічною, коли змінюється законодавство в цілому. Прикладом є зміни норм законодавства, що регулювали економічні відносини у колишньому Радянському Союзі на норми законодавства, які регулюють економічну сферу у перехідний період. Щодо останніх, то вони складаються з двох груп норм: норми, які застосовувались до періоду розбудови української держави, а також норми, що регламентують економічні відносини на сучасному етапі українського державотворення.

Систематизація може також бути спеціальною і охоплювати норми певного правового інституту – наприклад, валютне регулювання, оподаткування (доцільна розробка та прийняття Податкового кодексу України).

Прикладом кодифікаційних робіт, які істотно впливають на стан сучасного законодавства є Закон України “Про підприємництво” [68, с.19-22], де закріплено право займатись підприємницькою діяльністю; Закон України “Про господарські товариства” [86, с.22-28], де закладено підвали підприємницької діяльності як основи ринкової економіки.

Кодифікація галузевого законодавства, може бути повною, тобто охоплювати всі норми галузі, або частковою – охоплювати лише частку норм.

Започаткування робіт щодо вдосконалення та упорядкування законодавства пов'язане із прийняттям Президією Верховної Ради України 31 жовтня 1991 року постанови, якою Кабінету Міністрів України доручалось організувати підготовку проектів таких кодексів: цивільного, цивільно-процесуального, кримінального,

кримінально-процесуального, про адміністративні правопорушення, торгового.

Кодифікація ефективна у тому випадку, коли кожний із створених кодексів стає єдиним законодавчим актом, який об'єднує усі норми, що відносяться до певної галузі права, відповідає засадам та вимогам законодавчої техніки, є зручним і доступним у використанні на практиці як за змістом, так і за формою, не викликає необхідності постійного тлумачення норм. Крім того, кодекси повинні відповідати таким загальносистемним принципам як об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, соціальна спрямованість, оптимізація управління, комплексність, керованість, контролюваність, публічність, мати наукові засади, узгоджуватись між собою та з вимогами міжнародних правових норм.

Метою інкорпорації є упорядкування нормативних актів без зміни їх змісту шляхом зведення актів в єдині збірники, зводи у хронологічному або тематичному порядку. Генеральна інкорпорація охоплює все законодавство за певним предметом регулювання. Якщо інкорпорація охоплює лише частину законодавства, вона часткова. Крім того, вона може бути офіційною або неофіційною, тобто провадитись компетентними органами (офіційна) або організаціями та особами за власною ініціативою (неофіційна). Неофіційна інкорпорація має довідково-інформаційне значення.

Чинні закони України повинні включатись до Зводу законів України, який є офіційним виданням Верховної Ради. Нормативні акти центральних органів виконавчої влади, Президента України повинні включатись до зібрання цих актів як офіційного видання виконавчої влади України.

Усі нормативні акти органу законодавчої влади, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших органів державного управління на державному рівні щодо прав громадян або міжвідомчого характеру надсилаються до Міністерства юстиції України для державного обліку.

Проміжне місце між інкорпорацією та кодифікацією займає консолідація. Внаслідок консолідації створюються збірники законодавства, які носять як правило, неофіційний характер. Під

час консолідації декілька нормативних актів об'єднуються в один. При цьому норми права, які включені до попередніх актів, викладаються у логічній послідовності, усуваються повторення, суперечності. Проте суттєві зміни до правового регулювання суспільних відносин не вносяться.

Отже, систематизація, яка ґрунтується на наукових принципах та методологічних засадах, дозволяє об'єктивно оцінити масив чинного законодавства, усунути суперечності та прогалини.

В процесі здійснення систематизації законодавства особливо значення набуває необхідність вирішення проблеми оперативного управління законотворчою діяльністю. Оперативне управління законотворчою діяльністю передбачає визначення головних структур Верховної Ради, відповідальних за організацію виконання законотворчих робіт. Сучасний апарат Верховної Ради налічує 24 комітети, серед яких необхідно визначити оптимальну кількість [87, с.11-16]. Так, налічується чотири правових комітети: з питань правової політики і судово-правової реформи, з питань законності і правопорядку, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Усі ці комітети так чи інакше вирішують питання забезпечення законності та правопорядку і тому можливе їх об'єднання в один з відповідними підкомітетами.

Вищенаведене дозволяє зробити висновок, що вдосконалення законодавства, спрямованого на врегулювання відносин у сфері економіки, повинно відбуватись за критерієм відповідності Конституції і провадитись у таких напрямках:

- розробка концепції розвитку законодавства;
- розробка правових засад зовнішньої і внутрішньої політики;
- трансформація правової системи відповідно міжнародним правовим нормам;
- запровадження попередньої експертизи законопроектів; стимулювання створення ринкової інфраструктури;
- розробка засад антимонопольної політики;
- регіональної економічної політики;
- податкової політики;

- розробка державної програми створення спеціальних (вільних) економічних зон;
- вдосконалення бюджетного процесу;
- розробка засад середньо- та довгострокового (стратегічного) планування;
- регулювання банківської діяльності;
- вдосконалення регламенту Верховної Ради;
- вдосконалення фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування;
- упорядкування діяльності органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях.

### Література до розділу:

1. Бачило И.Л. Правовые проблемы организации структур и их функции в системе советского государственного управления. Автореферат докт.дис.-М.,1979.-48с.,с.4
2. Проблемы общей теории социалистического государственного управления (Курашвили В.П., Оболонский А.Б., Пискотин М.И. и др.) – М.,1983
3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом.-М.,1968.215с.
4. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма.-К.,1984.-156с.,с.74-83
5. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления.-М.,1980.с.49
6. Словник іншомовних слів /За ред. О.С. Мельничука.-К.,1977.-с.236
7. Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель.-М.,1991.-с.7
8. Алексеев С.С., Мозолин В.П., Яковлев В.Ф. Правовое обеспечение целостной системы управления народным хозяйством СССР//Советское государство и право.1987.№2.с.11-19
9. Мамутов В.К. Критерии совершенствования системы органов управления народным хозяйством//Советское государство и право.1986.№1.с.20
10. Братусь С.Н. Актуальные аспекты совершенствования хозяйственного механизма и хозяйственного законодательства/ В кн.: "Тезисы докладов и сообщений на Всесоюзной научной конференции: "Совершенствование законодательства о народном хозяйстве в условиях интенсивного развития общественно-го производства", 26-28 мая 1987 г.-М.,1987.-с.12
11. Якобсон Л.И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования//Государство и право.1992.№3.с.40-48
12. Samuelson P. , Nordhaus W. Economics. 14<sup>th</sup> ed.1992.p.21,38,48
13. В.Н. Сумароков. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования.-М.:ФиС,1996.-224с.,с.11

14. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р... Экономикс. - М.: Дело, 1993. - с.57
15. Эрхард Л. Благополучие для всех. Пер. с нем.-М.: Начала - Прес, 1991-с.17-18
16. Мировая экономика и международные отношения.-1992-№11; 1992.-№10
17. Деловой мир.-1994.14-20 марта
18. Лапшин Н.П. Вопросы методологии совершенствования сочетания отраслевого и территориального аспектов управления . Совершенствование сочетания отраслевого и территориального аспектов в управлении народным хозяйством. / Тез.докл.научн.-техн.конф., сентябрь 1975 г. - М.- 1975. - 10 с.
19. Микасюк І.Р. та ін. Основи регулювання економічного і соціального розвитку регіонів. - К.: ІМДО. - 1995. - 232 с.
20. Павлов К.В., Тищенко А.П., Черкас А.И. Вопросы оптимального соотношения форм хозяйствования в регионе. Территориальное управление и рынок. - Киев: НИЭИ Мин.эк.Украины, - 1991. - 178 с.
21. Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития /Под. ред. д.г.н., проф. Голикова А.П. - Харьков. - 1994.- 303 с.
22. Україна. Інформаційно-статистичний довідник.-Кабінет Міністрів України, Київ,1997
23. Інвестиційна привабливість України//Юридичний вісник України.1998.28 травня-3 червня
24. Україна. Інформаційно-статистичний довідник.-Кабінет Міністрів України, Київ,1997
25. Про власність: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1991.№20.ст.249; із змінами і доповненнями Відомості Верховної Ради України.1995.№13.ст.85
26. Про приватизацію державного майна: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1997.№17.ст.122
27. Про внесення змін до Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств": Закон України//Бизнес.1997.№12(219)
28. Про Антимонопольний комітет: Закон України// Відомості Верховної Ради України.1993.№50.ст.472
29. Про Державну програму приватизації на 1998 рік: Закон України №124/98-ВР від 12 лютого 1998 року
30. Про державну підтримку малого підприємництва: Указ Президента України//Діло.1998.№21(617)
31. Тимчасове положення про Фонд Державного майна України//Відомості Верховної Ради України.1992.№39.ст.581; із змінами, внесеними згідно з Постановою Верховної Ради України №279/97-ВР від 21.05.97р.
32. Хід приватизації державного майна в Україні//Державний інформаційний бюлетень "Про приватизацію".1996.№12.с.7
33. Маркс К., Енгельс Ф. Твори.т.12.,с.717-718
34. Ленін В.І. Повний збір творів.т.45.,с.356
35. Маркс К., Енгельс Ф. Твори.т.23,с.718

36. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма.-М.,1990,с.105
37. Троцкий Л. Преданная революция.-М.,с.208-211
38. Ильенков Э.В. Маркс и западный мир. "Вопросы философии"№10,1988,с.106-109
39. Селіванов В. Проблеми трансформації власності і права в Україні//Віче.1997. №5(62).с.25-37
40. Про власність: Закон України//Відомості Верховної Ради.1991.№20.ст.249; із змінами і доповненнями ВВР.1995.№13.ст.85
41. Семчик В.І. Право власності за Конституцією України.-К.: Ін Юре,1997.-36с.
42. Л.А. Морозова. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института)//Государство и право.-№12.-1996.-с.19-32
43. Гоббс Т. Сочинения: в 2-х т.-М.,1989.-т.2.-с.171
44. Гельвеций. Об уме//Сочинения:в 2-х т.-М.,1973.-с.186-187
45. О. Канов. Державна власність в економічній системі суспільства: деякі теоретичні аспекти//Економіка України.1996.№2.с.39
46. Роза Ж.-Ж. Национализация, приватизация и распределение прав финансовой собственности. "Вестник Московского университета", серия 6, "Экономика".-№2,1994,с.44
47. Постановление Кабинета Министров Украины от 28 октября 1998 г. №1703 "О концепции распределения между центральными и местными органами исполнительной власти полномочий по управлению объектами государственной собственности и мероприятиях по ее реализации"//Бизнес.1998.№46(305)
48. Про Антимонопольний комітет: Закон України//ВВР.1993.№50.ст.472
49. Теория права: новые идеи. Вып.2,М.,1992.с.45
50. Тихомиров Ю.А. Публичное право: падение и взлеты.-Гос. И право,1996,№1,с.5
51. Оболонский А.В. Винсент Остром и его философия свободного общества. Предисловие к кн.: Остром В. "Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество". Пер. с англ.М.,1993,с.13
52. Сало. І. Методи формування і регулювання бюджету і позабюджетних фондів//Економіка України.-№10.-1995.-с.24-33.-с.25
53. Про державну податкову службу: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1997.№6.ст.37; із змінами, внесеними згідно із Законами №83/98-ВР від 05.02.98р. Відомості Верховної Ради.1998.№29.ст.190
54. Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій: Указ Президента України//Із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 15 січня 1997 року N 25/97 та від 17 лютого 1997 року N149/97
55. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України//Урядовий кур'єр.1999.№48
56. Про державну службу: Закон України//Відомості Верховної Ради.1993. N52.ст.490; Із змінами, внесеними згідно із Законами 282/95-ВР від 11.07.95;N 358/95-ВР від 05.10.95; N 96/96-ВР від 22.03.96



57. Про бюджетну систему України: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1991.№1.ст.3; із змінами і доповненнями, внесеними згідно із законами ВВР.1996.№27.ст.126; №652/97-ВР від 02.12.97

58. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України//Віче.1997.№6(63)

59. М. Пухтинський. Територіальна організація влади в Україні//Українське право.1996.№1

60. В. Кампо. Деякі питання реформування державної влади в Україні: територіальні аспекти//Українське право.1998.№1. с.46

61. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права.-М.,1987.-446с.; Эффективность правовых норм.-М.,1980.с.21-75

62. Ашурков О. Щодо питання ефективності правового регулювання зовнішньоекономічних договорів//Юридичний вісник України.1998.№2(132).с.31-32

63. Научные основы правотворчества.-М.,1981.-257с.

64. Правоприменение в Советском государстве.-М.,1985.с.99-100

65. Алексеев С.С. Право и перестройка.-М.,1987.

66. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України//Відомості Верховної Ради України.1992.№21.ст.296; із змінами, внесеними згідно із Законами Відомості Верховної Ради України.1998.№34.ст.230

67. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України// Відомості Верховної Ради України.1996.№36.ст.164; із змінами, внесеними згідно із Законом №642/97-ВР від 18.11.97

68. Про підприємництво (кодифікований): Закон України//Діло.1998.№8(604)

69. Про господарські товариства (кодифікований): Закон України//Діло.1998.№8(604)

70. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України//Урядовий кур'єр.1999.№36-37

71. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України//Урядовий кур'єр.1999.№31-32.

72. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України//Діло.1998.№30(626)

73. Про заходи щодо підтримки цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників: Указ Президента України//Діло.1998.№24(620). с.19

74. Про деякі питання, пов'язані зі встановленням ставок акцизного збору і ввізного мита: Указ Президента України//Діло.1998.№24(620).с.20

75. Про фіксований сільськогосподарський податок: Указ Президента України //Діло.1998.№24(620).с.20

76. Впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування: Указ Президента України №655/98 від 18 червня 1998 року.

77. Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України №154/98-ВР від 3 березня 1998р.

78. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України//Діло.1998.9-16 марта

79. Про структуру бюджетної класифікації України: Постанова Верховної Ради України №327/96-ВР від 12 липня 1996 року

80. Про систему оподаткування: Закон України // ВВР. 1991.№39.ст.510; із змінами, внесеними згідно із Законом №221/97-ВР від 19.04.97;ВВР.1997.№22.ст.159)

81. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України(кодифікований)//Діло.1998.№1(597)

82. Шемшученко Ю. Корінь спільний – справедливість і право//Віче.1993.№12(21).с.9-17

83. Програма "Україна - 2010"//Урядовий кур'єр.1999.№8

84. Ющик О. Реформування законодавчого процесу: проблеми і перспективи//Віче.1994.№2(35).с.15-21

85. Головченко В. Систематизація законодавства як засіб вдосконалення правової системи//Юридичний вісник України.1998.№26(157).с.30-32

86. Про господарські товариства: Закон України //Діло.1998.№8(604). с.22-28

87. Опришко В. Державно-правова реформа в Україні: основні напрями//Право України.1998.№1.с.11-1

Побудування в Україні демократичного суспільства на засадах багатьох форм власності зумовлює необхідність комплексного дослідження взаємовідносин держави і економіки. Ідеалізація ринку, відмова від державного управління економікою на початку реформування сприяли загостренню кризи, погіршенню соціально-економічної ситуації в країні.

Ринкова економіка розвивається за певними законами і має негативні і позитивні наслідки їх дії. Останнє визначає нагальну потребу у державному управлінні економічним розвитком. Стратегія управління і вибір необхідних засобів управлінського впливу безпосередньо залежить від політичних пріоритетів. У зв'язку з цим необхідно відмітити, що впливові політичні сили в Україні підтримують розвиток демократії у суспільстві, ринкове реформування. Тому, з часом, виробилося розуміння необхідності здійснення виваженого, збалансованого підходу до державного управління процесами перетворень. Він передбачає теоретичне обґрунтування, розробку методики та методології державного управління взагалі та державного управління економікою, зокрема, у нових для України умовах.

Проблема державного управління комплексна. Комплексність означає, що, насамперед, повинен бути чітко визначений понятійний апарат, всебічно досліджений правовий статус органів державного управління, їх повноваження, взаємозв'язки та місце кожного в системі органів. Комплексність означає також дослідження не тільки суб'єкту – системи відповідних органів, а й об'єкту управління – економіки. Щодо останнього – необхідне дослідження структури економіки, оскільки визначення її як народногосподарського комплексу за умов багатьох рівноправних форм власності вимагає конкретизації та поглиблення поняття. Об'єктом державного управління є відносини у сфері економіки, насамперед, відносини власності. У зв'язку із трансформацією

відносин виникає багато проблем адміністративно-правового характеру.

Фінансовою основою діяльності держави є її бюджет. Існуючі організаційні проблеми щодо бюджетного процесу, забезпечення відповідності бюджетної системи змінам у державотворенні постають нагально необхідними.

Для вирішення великого кола означених проблем першочерговою є конкретизація понятійного апарату. При цьому доцільно розрізнити поняття “управління”, “державне управління”, “державне управління економікою”, що відносяться між собою як загальне і особливе. Поняття “управління” можливо розглядати у широкому та вузькому смислах. Широкий смисл означає, що об'єктом управління є природні процеси в усій їх багатоманітності – сукупності технічних, біологічних та соціальних процесів. У вузькому смислі управління можливо розглядати як цілеспрямовану взаємодію між суб'єктом та об'єктом управління з метою досягнення запланованих результатів розвитку суспільства.

Державне управління взагалі і державне управління економікою, зокрема, є соціальним. Воно координує дії людей, їх об'єднань, суспільства в цілому.

Сутність державного управління проявляється через здійснення владних повноважень відповідними органами. При цьому основою управління постає закон, права людини, що виступає противагою владному характеру управління. Проблеми легалізації і легітимності державної влади особливо гостро постають у період розбудови української держави. Існування проблеми безпосередньо впливає на діяльність відповідних органів. Адже демократична держава у особі органів державної влади пов'язана у своїй діяльності з обов'язковістю забезпечення відповідності дій нормам права. З іншого боку, здійснюючи владні повноваження, вона відповідає перед суспільством в цілому та перед особистістю, зокрема.

Система державного управління економікою складається з суб'єкту, об'єкту управління та взаємовідносин між ними. Комплексною є методологія двохаспектного підходу щодо дослідження об'єкту державного управління: організаційно-структурного та функціонального. У організаційно-структурному та функціо-

нальному відношеннях цілісну систему управління економікою складає діяльність людей, що має певні організаційні форми виразу. З одного боку – це діяльність з функціонування галузей економіки, а з іншого – діяльність з функціонування адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, міст, районів, областей, а також адміністративно-територіальних утворень – економічних районів, підрайонів, локальних господарських утворень у вигляді окремих суб'єктів господарювання. Економіка може бути визначена як єдиний комплекс відносин, що охоплює усі ланки виробництва, торгівлі та обміну у суспільстві. До цього комплексу відносяться комерційні та некомерційні відносини між суб'єктами господарювання.

Дослідження суб'єкту управління, за двохаспектним підходом, дозволяє дістатись наступних висновків. За організаційним підходом суб'єкт управління постає як внутрішньо організована сукупність органів державного управління, які здійснюють постійний вплив на об'єкт управління. Останнє досягається шляхом діяльності державних службовців з реалізації функцій, покладених на органи державного управління та їх структурні підрозділи (функціональний підхід).

Управління має свій зміст та форму. Зміст виражається у цілях, принципах, функціях, методах. Форма впливає на управління позитивно або негативно. Форми управління можуть бути: структурними, процесуальними, правовими, неправовими, регулятивними, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій. При цьому структурна форма пріоритетна, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур – суб'єктів та об'єктів управління. Існування процесуальних (процедурних) форм зумовлене тим, що управління є діяльністю у вигляді певної послідовності зміни дій, процедур. Від якості цієї форми, в багатьох, залежить зміст рішень, які приймаються органами державного управління. Існує регулятивна форма, яка являє собою сукупність різноманітних державних важелів впливу на соціально-економічні процеси – прямих та непрямих, із застосуванням різних методів державного управління. Дві наступні форми можливо визначити як “форма, що не має юридичні наслідки” та “форма, що має юридичні на-

слідки”. Хоча за загальноприйнятною термінологією ці форми визначаються, відповідно, як не правові та правові.

Серед методів державного управління можливо виділити, як найбільш проблемні щодо застосування, адміністративні та економічні.

Питання застосування методів повинно бути врегульованим та збалансованим. Збалансованість економічних та адміністративних методів зумовлена тим, що повноваження щодо ринкового реформування мають органи, які структурно складають систему органів державного управління економікою. Їх діяльність регулюється переважно адміністративними методами. Крім того, в будь-яких економічних процесах присутній метод адміністрування – кон'юнктура споживчого ринку не буде змінюватись, доки органи державного управління не винесуть рішення щодо, наприклад, зміни податкової політики або ставок по кредитах (короткострокових, довгострокових, депозитах).

Методи управління являють собою складову управлінського механізму. До складових частин механізму, крім методів, належать закономірності та принципи взаємодії суб'єкту та об'єкту управління. Характер закономірностей та принципів залежить від конкретних умов розвитку суспільства.

Принцип державного управління економікою являє собою об'єктивні, необхідні, універсальні закономірності взаємовідносин між структурними елементами економіки. Принципи можливо систематизувати на певних засадах. Першою – постає виділення закономірностей, притаманних державному управлінню економікою в цілому, а також закономірностей, притаманних кожному структурному елементу економіки. У першому випадку мова йде про загальносистемні принципи, а у другому – про специфічні.

До загальносистемних принципів державного управління економікою України належать: об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, соціальну спрямованість, оптимізацію управління, конкуренцію, комплексність, керованість, контрольованість, публічність. Серед усіх принципів можливо виділити принцип конкуренції як той, що сприяє формуванню ринкового середовища.

Сутність принципу конкуренції означає загальну еквівалентність різноякісних носіїв різних витрат управлінської праці. Досліджуючи засади дії структури державного управління неможливо не відмітити необхідність функціонування відповідних структур на засадах конкуренції, що дозволить сформувати оптимально організаційну структуру державного управління. Інститут місцевого самоврядування виступає своєрідним “конкурентом”, протидіючи органам виконавчої влади. Але за сучасних умов у нього майже відсутні важелі впливу та можливості реально вирішувати завдання розвитку територій, що знаходяться під їх юрисдикцією. Крім конкуренції на рівні “система органів виконавчої влади” – “органи місцевого самоврядування”, може існувати конкуренція усередині системи органів виконавчої влади. Критерієм ефективності дії конкурентних засад може бути якість процесу прийняття управлінських рішень та їх результативність.

Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються у процесі цієї діяльності. Під функцією слід розуміти зовнішній прояв властивостей об'єкту управління, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від суб'єкту управління з метою досягнення певних результатів у сфері управління. Серед усіх функцій державного управління економікою можливо виділити як пріоритетну функцію контролю. За її допомогою встановлюється ступінь відповідності функціонування об'єкту управління прийнятим управлінським рішенням, виявляються результати впливу суб'єкту на об'єкт, відхилення від управлінських рішень [87, с.49]. За допомогою контролю корегується розвиток об'єкту управління, визначаються засоби впливу, які сприяють подоланню відхилень від управлінських рішень.

Визначення функції контролю як пріоритетної серед усіх функцій зумовлено неефективністю її здійснення на практиці. Опосередкованим свідченням тому є надзвичайно висока кількість контролюючих, правоохоронних органів – КРУ, податкова міліція та податкова адміністрація, казначейство, Рахункова палата, органи внутрішніх справ, СБУ. Що стосується системи органів виконавчої влади, то, наприклад, у переліку функціональних обов'язків підрозділів місцевих органів влади практично від-

сутня функція контролю за прийняттям та виконанням рішень. Як правило, цей обов'язок покладений на орган вищого рівня, або на орган з делегованими повноваженнями – на Рахункову палату, казначейство, фінансовий відділ (управління) у районній державній адміністрації (обласній державній адміністрації), що не сприяє якості виконання ними же розроблених рішень.

Основу ринкової економіки складають різні рівноправні форми власності. Державне управління процесами формування системи форм власності передбачає координацію державно-правових, соціально-політичних та управлінських реформ, їх органічне поєднання з перетвореннями в усіх сферах господарської та фінансово-кредитної діяльності.

Сучасна проблема дієвості державного управління економікою безпосередньо залежить від розв'язання проблеми управління державною власністю. Західний досвід наводить, що в багатьох демократичних країнах державна власність використовується не тільки для врегулювання складних соціально-економічних проблем в умовах ринку, але й для стимулювання процесу ринкових перетворень. Рушійною силою перетворень, у зв'язку з цим, постає інтерес. Інтерес можливо розуміти як у вузькому (приватний, інтерес окремої особи), так і у широкому смислах. Щодо останнього, широким смислом можливо вважати державний інтерес, засади якого закріплені Конституцією (ст.1, 3, 7, 8, 12, розділ II). Приватний інтерес реалізується через різні форми власності, державний – через державну власність. Головним завданням держави постає забезпечення балансу приватного та державного інтересів та – звідси – збалансованої структури власності.

Проблема збалансованості структури власності означає необхідність вироблення критеріїв обмеження росту частки приватної власності. Ними можуть бути такі: критерій суспільного блага та суспільного інтересу; критерій компенсації державою власнику майнових втрат; критерій законності – приватна власність може бути обмежена тільки на підставі закону; обмеження росту приватної власності повинно робитись у межах загального правового регулювання; принцип судового захисту права приватної власності.

Проблема державного управління економікою не може бути дослідженою повно, якщо не розглянути питання дії бюджетної

системи. Спеціалісти визначають, що сучасні проблеми формування бюджетної системи в Україні стосуються визначення централізованого або децентралізованого підходу щодо її побудови. У той же час, світовий досвід наводить недоцільність жорсткого дотримання тієї чи іншої з вище означених форм, але гнучку бюджетну політику залежно від економічних умов, які склалися у державі. У цьому зв'язку можливо запропонувати такі адміністративні заходи вдосконалення бюджетного процесу: регламентація термінів підготовки бюджетних пропозицій парламентом; посилення контролю за витратами місцевих органів влади; посилення ролі Міністерства фінансів у бюджетному процесі.

Необхідність чіткого визначення ролі Міністерства фінансів у бюджетному процесі зумовлюється не тільки досвідом демократичних країн, але фактичною розпорошеністю повноважень щодо складання та контролю за бюджетними ресурсами між різними урядовими структурами, парламентом.

Ефективність законодавства, по суті, є мірою можливості державної влади впливати правовими засобами на розвиток суспільних відносин відповідно обраним пріоритетам та напрямкам розвитку. Ефективне законодавство, а, відповідно, ефективне правове регулювання, є одним з обов'язкових умов послідовної трансформації суспільства у демократичне із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Узагальнено можливо виділити дві групи чинників, що впливають на ефективність закону – загальні та спеціальні. До загальних належать чинники, що впливають в цілому на процес правотворчості. Спеціальні містять чинники, що впливають на якість закону та на його реалізацію.

Серед загальних чинників доцільно виділити: рівень правосвідомості та правової культури у суспільстві, діяльність органів державного управління, дотримання принципу науковості при розробці правових актів.

До спеціальних можливо віднести: відповідність соціальної мети законодавчого регулювання загальній соціально-політичній меті розвитку суспільства; вибір відповідних способів та методів досягнення мети правового регулювання; умови, що впливають на правозастосовну діяльність (економічні, політичні, психологі-

чні чинники, професійність осіб, які здійснюють правозастосування).

Інтегральним показником якості закону є гармонія трьох моментів, які уособлює у собі кожний закон: право, соціальну справедливість, політичну силу. Поняття якості також містить у собі юридичну техніку та процедуру прийняття законодавчих актів, структуру, зміст. Стосовно сфери економіки якісним слід визнати таке законодавство, форма та структура побудування, розвиненість та досконалість якого повинні забезпечити: умови розвитку ринкової інфраструктури, ефективне використання результатів та гарантії правового захисту її розвитку.

Окремою системною проблемою постає проблема співвідношення національного та міжнародного права щодо регулювання відносин у сфері економіки.

Адміністративно-правовий аспект проблеми запровадження норм міжнародного права складається з проблем діяльності органів – суб'єктів зовнішньоекономічних відносин. Згідно ст.9 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” такими органами є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Національний Банк України, Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Державний митний комітет. Кожен з цих органів має свій статус і повноваження, визначені чинним законодавством. Усі вони мають різну компетенцію, але повинні взаємодоповнювати одне одного, створюючи, тим самим, дієвий механізм регулювання та контролю зовнішньоекономічної діяльності. Однак, на практиці такий механізм не діє, хоча у ньому існує нагальна потреба.

Державна влада є цілісним явищем і виражає спроможність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання, інтегрує у собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі.

Однією з найважливіших проблем існування державної влади протягом де-кількох сторіч є забезпечення єдності та розподілу влад. У концепціях єдності та розподілу влад, у їх конституційному виразі є різні аспекти. У концепції розподілу влад наголос робиться на організаційно-правовому розподілі повноважень між гілками влади. У концепції єдності - на соціальній єдності.

Теза про єдність влади як виразу виключно суверенітету народу призвана протистояти узурпації влади класами, соціальними групами, політичними організаціями, партіями, а у юридичному плані – повинна забезпечувати єдину політику усіх органів держави з принципових питань. Концепція розподілу влад призначена служити демократизації держави.

Проблема єдності та розподілу влад складається з того, щоб не тільки забезпечити розподіл, але і рівновагу влад. Для забезпечення рівноваги потрібно існування багатьох умов – відповідний рівень політичної та правової культури населення та співробітників органів державного управління, існування системи утримань і противаг.

Основу механізму державної влади складає принцип розподілу влад. Зміст принципу розподілу влад доцільно тлумачити як констатацію того факту, що державна влада реалізується через певні державні органи, між якими розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони самостійні у реалізації компетенції у встановлених Конституцією межах. Такими органами виступають не саме гілки влади, а їх суб'єкти (інституції) – системи органів.

Органи державної влади виконують такі функції: юридичну; політичну; представницьку; функцію соціально-економічного та політичного регулювання, забезпечення балансу економічного розвитку держави; прогностичну; геополітичну; організаційну; правозахисну; контрольную.

З розвитком конкуренції як регулятора економічних процесів певні зміни повинні відбуватися у принципах, механізмі управління економікою. Насамперед, необхідна відмова від жорсткої централізації управління.

В процесі децентралізації виникає проблема координації перетворень з боку органів державної влади. Причому такої координації, яка дозволяла б підприємствам та організаціям діяти з врахуванням власної специфіки виробничої та фінансово-економічної сфер, але у межах загальнодержавного розвитку.

Парламент і парламентаризм притаманні демократичній, правовій державі, відображають рівень розвитку громадянського суспільства. Узагальнюючи світовий досвід дії парламентів, мож-

ливо визначити загальні тенденції процесу їх адміністративно-організаційного становлення. На початку процес становлення відбувається найбільш швидкими темпами. Подалі він уповільнюється. Процес адміністративно-організаційного становлення парламенту має тенденцію підвищення організаційної цілісності, поглиблення комплексності структури та прагнення до універсалізації регламенту. Ці три ознаки – цілісність, комплексність, універсалізація регламенту є найважливішими характеристиками розвитку парламентських структур. Необхідною умовою успішності дії парламенту є слабка ротація кадрового складу. Особа, яка займає керівну посаду, повинна пройти усі ступені парламентської кар'єри. Щодо українського парламенту, то основні повноваження парламентаріїв регламентовані, але, за умов політичної нестабільності, можливо прогнозувати, що закони, які поглиблюють відповідні положення Конституції, будуть змінюватись. Існує гостре протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади, що проявляється у масовому “вітуванні” законів Президентом. Крім того, є розрив у терміні прийняття законів та відповідних нормативних актів. Тобто постає проблема організації законодавчої діяльності. Усе це зумовлює необхідність розробки та прийняття закону про Верховну Раду.

У системі органів виконавчої влади існує необхідність упорядкування дії державних адміністрацій шляхом розробки засад їх формування і функціонування, а також запровадження типової організаційної структури з відповідним переліком функціональних обов'язків підрозділів.

Процес розбудови незалежної демократичної України висуває на передній план необхідність вирішення проблем місцевого самоврядування.

За умов переходу до ринкової економіки в Україні та у зв'язку з необхідністю створення нової економічної та соціальної інфраструктури, перед органами місцевого самоврядування виникає багато завдань: зміна форм і методів управління господарською діяльністю підприємств, установ, які знаходяться у комунальній власності; реорганізація структур управління соціальною сферою за рахунок переходу на нові принципи взаємовідносин між населенням та органами місцевої влади; сприяння створенню

господарських одиниць, орієнтованих на виконання цих завдань. В процесі реорганізації відносин у сфері економіки виникає необхідність узгодження зусиль виконавців на усіх етапах виконання функцій управління, тобто забезпечення високого рівня організованості дій органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим вирішення проблем організаційно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності та значимості. Одним з напрямків, за допомогою яких можливо вдосконалити систему державного управління адміністративно-територіальними одиницями може бути розробка та прийняття науково обгрунтованої концепції місцевого самоврядування на основі врахування світового досвіду, форми конституційної структури української держави, особливостей розвитку країни.

Забезпечення ефективного функціонування органів судової влади як рівноправних із законодавчим та виконавчими є однією з умов демократизації держави. Результатом судового реформування повинно стати усунення головних вад радянської судової системи, функціонування судової влади як однієї із трьох гілок влади у державі, створення гарантій судейської незалежності, судовий захист прав громадян як пріоритетне завдання правосуддя, подолання бюрократизму та дегуманізації судових установ шляхом нових критеріїв відбору та оцінки судейських кадрів, розширення судової юрисдикції.

Одним із шляхів досягнення виконання цих завдань можуть бути такі основні напрямки судового реформування: орієнтація судово-правової реформи на права та свободи особистості та ментальність народу; необхідність руху від системи правосуддя до системи судової влади; забезпечення незалежності суду шляхом створення системи соціальних та правових гарантій недоторканості суддів, народних засідателів та гарантій, що виключають втручання у здійснення правосуддя; розширення судової юрисдикції шляхом включення до компетенції суду суперечок про права та захист законних інтересів особистості, включаючи захист гідності та честі; формування системи адміністративної юстиції як гаранта захисту прав та свобод людини і громадянина.

Отже, проблема державного управління економікою є комплексною. Вона стосується визначення методологічних засад державного управління і, на цій основі, проведення правового аналізу системи та правового статусу органів державної влади та управління, розробку відповідних заходів щодо вдосконалення процесу здійснення ними повноважень.

- Конституція України// Голос України.1996.13 липня.
- Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону України): Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1992. №20. Ст.27
- Про бюджетну систему України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1991. №1. Ст.3; із змінами і доповненнями, внесеними згідно із законами. Відомості Верховної Ради України. 1996. №27. Ст.126; №652/97-ВР від 02.12.97
- Про власність: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1991. №20. Ст.249; із змінами і доповненнями. Відомості Верховної Ради України. 1995. №13. Ст.85
- Про Президента Української РСР: Закон Української РСР// Відомості Верховної Ради України.1991. №33. Ст.445
- Про вибори Президента Української РСР: Закон Української РСР// Відомості Верховної Ради України. 1991. №33. Ст.446
- Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1992. №21. Ст.296; із змінами, внесеними згідно із Законами №154/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №34. Ст.230
- Про Конституційний Суд України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1992. №33. Ст.471
- Про статус суддів: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1993. №8; зміни і доповнення - Відомості Верховної Ради України. 1994. №22
- Про Антимонопольний комітет України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1993. №50. Ст.472
- Про державну службу: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1993. №52. Ст.490
- Про судоустрій: Закон України// Законодавство України, яке регулює діяльність судів та визначає статус суддів судів України (за станом на 1 вересня 1994 року). Київ: Українська правнича фундація,1994. 297с.
- Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1994. №11. Ст.50
- Про органи суддівського самоврядування: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1994. №22. Ст.138
- Про комітети Верховної Ради України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1995. №19. Ст.134; із змінами, внесеними згідно із Законом №40-XIV(40-14) від 14.07.98. Відомості Верховної Ради України. 1998. №40. Ст.250
- Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1996. №36. Ст.164; із змінами, внесеними згідно із Законом №642/97-ВР від 18.11.97 р.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України// Віче.1997. №6
- Про приватизацію державного майна: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1997. №17. Ст.122
- Про внесення змін до Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств": Закон України// Бизнес. 1997. №12(219)
- Про державну податкову службу: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1997. №6. Ст.37; із змінами, внесеними згідно із Законами №83/93-ВР від 05.02.98р. Відомості Верховної Ради України. 1998. №29. Ст.190
- Про систему оподаткування: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1991. №39. Ст.510; із змінами, внесеними згідно із Законом №221/97-ВР від 19.04.97. Відомості Верховної Ради України. 1997. №22. Ст.159
- Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності": Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1998. №34. Ст.230
- Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України(кодифікований)// Діло. 1998. №1
- Про підприємництво: Закон України(кодифікований)// Діло. 1998. №8
- Про господарські товариства: Закон України(кодифікований)// Діло. 1998. №8
- Про внесення змін до Закону України "Про підприємства в Україні": Закон України// Юридичний вісник України. 1998. №11
- Про державну виконавчу службу: Закон України// Юридичний вісник України. 1998. №19
- Про Державну програму приватизації на 1998 рік: Закон України №124/98-ВР від 12 лютого 1998 року
- Про державне оборонне замовлення: Закон України// Урядовий кур'єр. 1999. 8 квітня
- Про внесення змін до Закону України "Про боротьбу з корупцією": Закон України// Урядовий кур'єр. 1999. 30 березня
- Про захист вітчизняного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України// Урядовий кур'єр. 1999. №31-32
- Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України// Урядовий кур'єр. 1999. №36-37
- По вибори Президента України: Закон України // Урядовий кур'єр. 1999. 25 березня
- Тимчасове положення про Фонд Державного майна України: Постанова Верховної Ради України// Відомості Верховної Ради України. 1992. №39. Ст.581; із змінами, внесеними згідно із Постановою Верховної Ради України №279/97-ВР від 21.05.97р.
- Про структуру бюджетної класифікації України: Постанова Верховної Ради України №327/96-ВР від 12 липня 1996 року



Про Державне казначейство України: Указ Президента України// Урядовий кур'єр. 1995. 11 травня

Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Затверджене Указом Президента України// Урядовий кур'єр. 1996. 28 березня

Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих податкових адміністрацій: Указ Президента України// Із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 15 січня 1997 року №25/97 та від 17 лютого 1997 року №149/97// Податкова міліція. Коментарі та роз'яснення чинного законодавства. Бандурка О.М., Вишневська М.К., Жвалюк В.Р., Сараскіна Т.В. Харків, 1999

Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України №159/97 від 19 лютого 1997 року// Урядовий кур'єр. 1997. 27 лютого

Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України №1089/97 від 2 жовтня 1997// Офіційний вісник України. 1997. №40

Про розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України та Міністром Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №1134 від 9 жовтня 1997 року

Про Положення про Міністерство промислової політики України: Указ Президента України №1321/97 від 1 грудня 1997 року// Офіційний вісник України. 1997. №49

Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України// Діло. 1998. №8

Про державну підтримку малого підприємництва: Указ Президента України// Діло. 1998. №21

Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України// Діло. 1998. 9-16 марта

Про заходи щодо підтримки цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників: Указ Президента України// Діло. 1998. №24

Про деякі питання, пов'язані зі встановленням ставок акцизного збору і ввізного мита: Указ Президента України// Діло. 1998. №24

Про фіксований сільськогосподарський податок: Указ Президента України// Діло. 1998. №24

Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України// Діло. 1998. №30

Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування: Указ Президента України №655/98 від 18 червня 1998 року// Офіційний вісник України. 1998. №25

Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. 1999. 16 березня

Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України та кількісного складу його колегії: Постанова Кабінету Міністрів України №129 від 18 лютого 1993 року// Збірник Постанов. 1993. №7. Ст.143

Типове положення про управління економіки районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України №617 від 8 червня 1996 року

Про утворення місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики: Постанова Кабінету Міністрів України №1715 від 30 жовтня 1998 року// Офіційний вісник України. 1998. №44

Про Типовий статут казенного підприємства: Постанова Кабінету Міністрів України// Діло. 1998. №26

О концепции распределения между центральными и местными органами исполнительной власти полномочий по управлению объектами государственной собственности и мероприятиях по её реализации// Бизнес. 1998. №46

Програма «Україна - 2010»// Урядовий кур'єр. 1999. №8. 16 січня

Звернення Президента України Л.Д. Кучми зі щорічним посланням до народу, Верховної Ради України “Будівництво нової України – велика спільна справа”// Урядовий кур'єр. 1998. №89-90

Аналітичні матеріали до звіту Кабінету Міністрів України про соціально-економічне ситуацію в державі.-Київ, Жовтень 1998р.

Програма сприяння парламентові України. Травень, 1994. Університет Індіяна Фонд Україна – США. Спосоровано агенцією міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки

Європейські системи місцевого самоврядування. Програма сприяння парламентові України. Indiana University, Bloomington, 1994, р.3

Європейська Хартія про місцеве самоврядування// Місцеве та регіональне самоврядування. 1994. №1-2

Матеріали XXVI с'їзда КПСС.М., 1981, с.51

Резолюція XIX Всесоюзної конференції КПСС// Коммунист. 1988. №10

Советский Энциклопедический Словарь.-М.: “Советская энциклопедия”, 1983.-1600с., с.1071

Философский энциклопедический словарь, с.583

Ожегов С.И. Словарь русского языка.-М.: Изд-во “Русский язык”, 1981.-815с., с.309

Словник іншомовних слів/За ред. О.С. Мельничука.-К., 1977.-с.236

Україна. Інформаційно-статистичний довідник.-Кабінет Міністрів України, Київ, 1997

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник/Під загальною редакцією І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва.-Київ: Українська академія внутрішніх справ, 1995.-177с.

Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов.-М.: Издательская группа “ФОРУМ” – “ИНФРА-М”, 1998.-488с.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.-М.: Юридическая литература, 1977

Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій.-Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1996.-160с.,с.24

Борисов Е.Ф. Экономическая теория. Курс лекций для студентов высших учебных заведений.-М.: Общество "Знание" России. Центральный институт непрерывного образования.1996.-478с.

Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник.-М.: Издательство БЕК,1997.-288с., с. XIX

Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юридичних вузів та факультетів.-К.:Вентурі,1996.-208с.,с.22

Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник/Под ред.проф. А.М. Бандурки.-Харьков: Ун-т внутр дел,1999.-350с.,с.51

Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні.-К.: Ін Юре,1997.-47с.

Алексеев С.С. Право и перестройка.-М.,1987

Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права.-М.,1987.-447с.

Алексеев С.С., Мозолин В.П., Яковлев В.Ф. Правовое обеспечение целостной системы управления народным хозяйством СССР// Советское государство и право.1987.№2.с.11-19

Аппарат управления социалистического государства.Ч.2.-М.,1977.-с.7-8

Атаманчук В.Г. Сущность советского государственного управления.-М.:Юридическая литература,1980, с.22

Атаманчук В.Г. Сущность советского государственного управления.-М.:Юридическая литература,1980, с.49

Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом.-М.: Политиздат,1977,с.60

Афанасьев В.Г. Научное управление обществом.-М.,1968,215с.

Афанасьев В.Г. Научное управление обществом.-М.,1968,215с.,с.206-207

Ашурков О. Щодо питання ефективності правового регулювання зовнішньоекономічних договорів// Юридичний вісник України.1998.№2(132).с.31-32

Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник.-Х.:Ун-т внутр.справ,1998.-480с.

Бандурка А.М., Друзь В.А. Психология власти: Учеб. пособие для вузов.-Х.: Ун-т внутр. Дел,1998.-328с.,с.27-28

Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства.-М.,1971.с.10

Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления.-Пермь,1978.с.88

Бачило И.Л. Правовые проблемы организации структур и их функции в системе советского государственного управления. Автореферат докт.дис.-М.,1979.-48с.,с.4

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти// Государство и право.1997.№3.с.14-21.с.14

Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма.-М.,1990.-с.105

Біттнер О. Починати із себе// Урядовий кур'єр.1999.№50-51

Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ).-М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации.1994.127с.

Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 г.г.-М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка.1997,264с.

Братусь С.Н. Актуальные аспекты совершенствования хозяйственного механизма и хозяйственного законодательства/ В кн. "Тезисы докладов и сообщений на Всесоюзной научной конференции: "Совершенствование законодательства о народном хозяйстве в условиях интенсивного развития общественного производства", 26-28 мая 1987 г.-М.,1987.с.12

Бурчак Ф.Г. Президент України.-К.: Ін Юре,1997.-24с.

Вернер И.А. Городское самоуправление в России.-С.-Пб,1907

Волинський Г. Державне регулювання ринкової економіки// Економіка України.1996.№11.с.69-78

Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель.-М.,1991

Гельвеций. Об уме// Сочинения: в 2-х томах.-М.:1973.-с.186-187

Гоббс Т. Сочинения: в 2-х томах.-М.,1973.-с.171

Головченко В. Систематизація законодавства як засіб вдосконалення правової системи// Юридичний вісник України.1998.№26(157).с.15-21

Голунский С.А. Вопросы судопроизводства и судостроительства в новом законодательстве Союза ССР и союзных республик.-М.,1959

Городец В.Д. Правовое государство: от истории к современности.-М.: Академия МВД России,1995

Гражданское и торговое право капиталистических государств/Отв.ред. Васильев Е.А.-М.,1993,с.16

Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні.-К.: Ін Юре,1997.-20с.,с.6

Гуревичев М.М. Государственное регулирование в условиях рыночной экономики (Исследование эволюции).-Х.: Основа,1993.-с.108

Дайси А.В. Основы государственного права Англии.М.,1907

Деловой мир.1994.14 – 20 марта

Державне управління: теорія і практика. За заг. ред.д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б.-К.: Юрінком Інтер,1998.-432с.

Димитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави// Право України.1996.№4.с.8-9

Долан Э., Линдсей Д. Рынок и микроэкономическая модель. Пер. с англ.-С.-Пб: СП «Автокомп»,1992,с.92

Долженко Г. Чи вивезе країну ВЕЗ??? Урядовий кур'єр.1999.31 березня

Закусило О., Мельниченко В. Для чого державі президент// Віче.1993.№12(21)

Законодавство України, що регулює діяльність судів та визначає статус суддів судів України (за станом на 1 вересня 1994 року).-К.: Українська правнича фундація,1994.-295с.

Інвестиційна привабливість України// Юридичний вісник України.1998.28 травня – 3 червня

Ильенков Э.В. Маркс и западный мир// Вопросы философии.1998.№10.с.106-109

Исаксен А., Гамильтон К., Гулфасон Т. Экономика переходного периода. Пер. с англ. Кн.1.-М.: Сов-ВИП,1993,с.192

Каменицер С.Е. Организация и планирование социалистического промышленного производства.-М.:Госполитиздат,1950

Кампо В. Деякі питання реформування державної влади в Україні: територіальні аспекти// Українське право.1998.№1.с.46

Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні.-К.: Ін Юре,1997.-32с.

Кампо В.М. Становлення демократичної судової влади: суспільно-політичні аспекти.-3 кн. Становлення владних структур в Україні

Канов О. Державна власність в економічній системі суспільства: деякі теоретичні аспекти// Економіка України.1996.№2.с.39

Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування: [Монографія].-Київ: Вища школа,1993.-114с.

Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право.-М.: Издательство Московского университета,1986.-245с.,с.14

Козлов Ю.М. Предмет советского административного права.-М.:МГУ,1967.-с.6

Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР.Ч.1.-М.:Изд-во МГУ,1969,-с.102-103

Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн.-Харків: Основа, Ун-т внутр.справ,1998.-246с.,с.115

Копиленко О. З історії місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі// Тези доповідей і повідомлень республіканської науково-практичної конференції. Львів,1991

Краснодемська З. Укази, спрямовані на кращу перспективу// Урядовий кур'єр.1998.№1.с.3

Кривенко Л.Т. Верховна Рада України.-К.: Ін Юре,1997.-47с.,с.7

Кривенко Л.Т. Верховна Рада України.-К.: Ін Юре,1997.-47с.,с.16

Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии// Юридический вестник.1998.№1.с.84

Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления/Формы государственного управления.-М.,1983.-149с.,с.4

Лапшин Н.П. Вопросы методологии совершенствования сочетания отраслевого и территориального аспектов управления. Совершенствование сочетания отраслевого и территориального аспектов в управлении народным хозяйством/ Тез. докл. науч.-техн. конф., сентябрь 1975 г.-М.,1975,10с.

Ларин А.М. Презумпция невиновности.-М.,1982

Ленін В.І. Повний збір творів.т.45,с.356

Либус И.А. Презумпция невиновности в советском уголовном процессе.-Ташкент,1981

Лінецький С. Конституційні уроки парламентських виборів в Україні. Правовий аналіз// Юридичний вісник України.1998.23-29 липня. Мамутов В.К. Критерии совершенствования системы органов управления народным хозяйством// Советское государство и право.1986.№1.с.20

Мамутов В.К. Сближение систем правового регулирования хозяйственной деятельности// Государство и право.1996.№8

Маркс К. Заработная плата, цена и прибыль.-Маркс К., Энгельс Ф. Соч.2-е изд.т.16.-с.120

Маркс К., Энгельс Ф. Твори.т.12,с.717-718

Маркс К., Энгельс Ф. Твори.т.23,с.718

Мартін Міног. Реформа державного сектора у Великій Британії. Стислий огляд.-Київ, Жовтень,1996

Методы управления социалистическим производством. Под ред. Г.Х. Попова.-М.: Изд-во «Экономика»,1971

Микасюк І.Р. та ін. Основи регулювання економічного і соціального розвитку регіонів.-К.: ІМДО,1995.-232с.

Мировая экономика и международные отношения.1992.№11; 1992.№10

Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России.М.,1908

Мокичев К.А. Прорыв ревизионистских извращений марксистско-ленинского учения о государстве и праве.-М.,1959

Молдован В.В. Судуострій України: Опорні конспекти: Навч. посібник для студентів юридичних вузів та факультетів.-К.: Юмана,1996.-160с.

Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту// Голос України.1998.№89(1839)

Морозова Л.А. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института)// Государство и право.1996.№12.с.19-32

Нажимов В.П. Курс советского уголовного процесса.т.1.-М.,1989

Научные основы правотворчества.-М.,1981.-257с.

Немировский А.О. Реформа городского самоуправления.М.,1907

Оболонский А.В. Винсент Остром и его философия свободного общества. Предисл. К кн.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. Пер. с англ.-М.,1993,с.13

Опришко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право.-К.: Политиздат Украины,1983.-167с.,с.7

Опришко В.Ф. Державно-правова реформа в Україні: основні напрями// Право України.1998.№1.с.11

Опришко В.Ф. Державно-правова реформа в Україні: основні напрями// Право України.1998.№1.с.12

Основи економічної теорії: Навч. посібник/за заг.ред.доц. Петрової К.Я.-Харків: Ун-т внутр.справ,1999.-182с.

Павлов К.В., Тищенко А.П., Черкас А.И. Вопросы оптимального соотношения форм хозяйствования в регионе. Территориальное управление и рынок.-Киев: НИЭИ Мин.эк.Украины,1991.-178с.

Павловський М.А. Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст.-К.:Техніка,1999.-336с.-с.90

Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. -С.-Пб,1913  
Петров А.С. Экономические основы управления производством.-М.:Изд-во "Мысль",1966.-с.97  
Петров Г.И. Основы советского социального управления,с.233  
Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України.-К.: Ін Юре,1997.-40с.,с.8  
Полохало В. Що об'єднує Україну? Держава і громадянське суспільство: перспективи взаємодії// Урядовий кур'єр.1999.№2-3  
Попов Г.Х. Проблемы теории управления.-М.:Экономика,1974,с.62  
Правовая культура и вопросы правового воспитания.-М.,1974,с.201  
Правоприменение в Советском государстве.-М.,1985.с.99-100  
Проблемы общей теории социалистического государственного управления (Курашвили В.П., Оболонский А.Б., Пискотин М.И. и др.).-М.,1983  
Прозорова Н. Робесп'єр проти Монтеск'є, або знову про розподіл влад// Віче.1994.№2(35)  
Пухтинський М. Територіальна організація влади в Україні// Українське право.1996.№1  
Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития/ Под ред.д.г.н.,проф. Голикова А.П.-Харьков,1994.-303с.  
Рибаків Л.О., Федоренко В.Г. Конституційні засади системи державного управління народногосподарським комплексом України// Державний інформаційний бюлетень «Про приватизація».1997.№1  
Роза Ж.-Ж. Национализация, приватизация и распределение прав финансовой собственности// Вестник Московского университета. Серия 6. «Экономика».1994.№2.с.44  
Рыночная экономика: выбор пути.-М.,1991,с.56  
Савельев Е. Диагноз: экономика больна, но ещё жива//Діло.1998.№15  
Сало І. Методи формування і регулювання бюджету і позабюджетних фондів// Економіка України.1995.№10.с.24-33,с.25  
Селіванов В. Проблеми трансформації власності і права в Україні// Віче.1997.№5(62).с.25-37  
Семёнов Д.Д. Городское самоуправление.-С.-Пб,1905  
Семишовський Л. Яким буде судовий устрій в Україні?// Закон і бізнес.1999.№14(384)  
Семчик В.І. Право власності за Конституцією України.-К.: Ін Юре,1997.-36с.  
Симовьян С.В. Экономический успех: пути его достижения.-Х.:ИМП "Рубикон",1996.-383с.-с.11  
Сиренко В.Ф. и др. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность.-К.,1993.-165с.,с.4  
"Смешанная экономика": теория и практика 80-х годов.-М.,1990,с.3  
Советское административное право.-М.:Юридическая литература,1973,с.15  
Становлення владних структур в Україні (1991 - 1996)/Редкол.: О. Гарань, В. Кулик, О. Майборода.-К.: Центр політичного аналізу газети "День",1997.-178с.

Стичинський Б. Минулий рік був роком самоосмислення, самоусвідомлення. Про роботу Міністерства органів юстиції та судів України в 1997 році: підсумки, завдання та перспективи// Юридичний вісник України.1998.№9.,с.3

Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования.-М.: Финансы и статистика,1996.-224с.

Тадевосян В.С. К вопросу об установлении материальной истины в советском процессе// Советское государство и право.1948.№6

Теория права: новые идеи. Вып.2.М.,1992,с.45

Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе.-М.:Наука,1978,с.91

Тихомиров Ю.А. Управленческое решение.-М.,1972.с.33

Тихомиров Ю.А. Публичное право: падение и взлёты//Государство и право.1996.№1,с.5

Троцкий Л. Преданная революция.-М.,с.208-211

Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономикс.-М.: Дело,1993.-с.57

Хід приватизації державного майна в Україні// Державний інформаційний бюлетень "Про приватизацію".1996.№12.с.7

Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект).-Х.:Видавництво "Право",1996.-164с.

Чельцов-Бebutov М.А. Курс советского уголовно-процессуального права.т.1.-М.,1957

Чиркин В.Е. Основы государственной власти.-М.: Юрист,1996.-112с.

Чичерин Б.Н. Политические и социальные идеалы// Власть и право.Л.,1990,с.59.- из кн. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран.-М.:Издательская группа «ФОРУМ» - «ИНФРА-М»,1998.-488с.,с.8

Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового?// Віче.1997.№5(62).с.15

Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму//Віче.1997.№12(69).с.23

Шемшученко Ю. Корінь спільний – справедливість і право// Віче.1993.№12(21).с.9-17

Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.О. Конституційний Суд України.-К.: Ін Юре,1997.-24с.

Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 года// История России в XIX веке.т.5.с.181-228

Эрхард Л. Благосостояние для всех. Пер. с нем.-М.: Начала-Прес,1991.-с.17-18

Эффективность правовых норм.-М.,1980.с.21-75

Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юстиции// Государство и право.1996.№8.с.100-111

Якобсон Л.И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования//Государство и право.1992.№3.с.40-48

Allan, T.R.S. Law, Liberty, and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism; reissued 1994.316p.p.

- Aslund A., Boone P., Johnson S. How to stabilize: Lessons from post-communist countries// Biblio Est-East.-1996.-№3.-P.25-32
- Baldwin, Robert. Rules and Government.1995(OSLS).346p.p.
- Beatson, I & Matthews, M.H. Administrative Law. Cases and Materials. 2<sup>nd</sup> ed. 1989.924p.p.
- Cane Peter. An Introduction to Administrative Law.1992.422p.p.
- Donfried, Karen. European Parliament: CRS Report for Congress.- Washington,1996.
- Dunlop John T. Industrial relations systems. Rev.ed. - Boston, Mass: Harvard business school press, - 1993
- Economic reform in Eastern Europe.-Brookfield, Vermont: Edward Elger,1992.-187p.
- Evans D. Congressional oversight and the diversity of members goals//Political Science Quarterly.-1994.-V.102.-4.-P.669-687.
- Galligan, Denis. (Ed.) A Reader on Administrative Law.1996 (ORSLS),512p.p.
- Legomsky, Stephen H. Specialized Justice Courts, Administrative Tribunals and a Cross-National Theory of Specialization.1990.140p.p.
- Liberalism and the economic order.-Cambridge,1993.-319p.
- Miller A. Politics, democracy and Supreme Court, Westport 1985
- Newcomer, Kathryn E. Discussion about Parliamentary Oversight: Comments paper from PDP conf.-Kiev, Ukraine – 1996.
- Samuelson P. , Nordhaus W. Economics. 14<sup>th</sup> ed.1992.p.21,38,48
- Pound R. Interpretation of Legal History, N.-Y.,1923
- Rules Governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States. European Parliament National Parliament Series, W-5 1995 Luxembourg.
- Sturgis A. The Standard code of parliamentary procedure.-N.Y.: McGraw-Hill,1993.-275p.
- Tate N. Judicial institutions in cross-national perspective: toward integrating courts into the comparative study of politics. Oxford,1981
- Weeds, Chris. Parliament and Government. Education Sheet no.1.-London,1993.

**Вольовий підхід** до джерела влади – найбільш поширений, складається з визначення влади через поняття “воля”.

**Диверсифікація продукції** – суб’єкт господарювання випускає продукцію різних видів та модифікацій.

**Зміст управління** являє собою сукупність взаємопов’язаних внутрішніх, суттєвих для якісної характеристики управління, властивостей та ознак.

**Індивідуалістична концепція державного управління** – уряд використовує переважно непрямі, економічні методи державного управління. Адміністративні методи застосовуються у сферах суспільних відносин, важливих для забезпечення національної безпеки держави.

**Квазі-автономні неурядові структури** – державні агенції, які надають управлінські послуги і діють на комерційних засадах. Їх функції: надання професійної освіти, підвищення кваліфікації, забезпечення житлом, консультаційна діяльність.

**Комунітарна концепція державного управління** – при її застосуванні уряд використовує, в основному, прямі, адміністративні методи державного управління, система державного управління жорстко централізована або децентралізована. Тип побудовання системи державного управління визначається урядом.

**Легалізація** (від кореня латинських слів “закон”, “законність”) державної влади – юридичні засади здійснення влади, визнання правомірності її виникнення (встановлення), організації та діяльності.

**Легізм** як форма управління суспільством – заснований на централізації влади.

**Легітимність** (від кореня латинських слів “закон”, “законність”) влади – обґрунтованість в уявленнях населення,

фактичний стан влади, узаконення не обов'язково формальне; а частіше, неформальне; делегування влади суспільство особливої організації – державі та її структурам.

**Маржиналістський підхід до проблем економічного реформування** проявляється у розробці складної системи виміру параметрів економічного росту.

**Методи управління** містять в собі сукупність прийомів, операцій, процедур здійснення управлінської діяльності, певний порядок взаємодії суб'єкту та об'єкту управління.

**Механістична концепція економічних перетворень** складається з того, що економічне зростання повинно бути врівноваженим або неуврівноваженим. Під врівноваженим ростом розуміється рух усіх галузей економіки одразу, одночасно у досить постійній прогресії, що орієнтується на підвищення попиту.

**Політичний підхід** до джерела влади – державне право надає владі форму конкретних повноважень, однак лише частина їх є прерогативою державних органів.

**Принципом державного управління** можливо назвати об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між елементами об'єкту управління, причому взаємовідносини змінюються відповідно до змін форм державного устрою.

**Принцип державного управління економікою** - об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між структурними елементами економіки, причому взаємовідносини мають характер, відповідний до діючої форми державного устрою.

**Процес державного управління** - сукупність послідовних дій суб'єкта управлінських відносин щодо практичної реалізації цілеспрямованого упорядкованого впливу на об'єкт управління, а також відповідний зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом.

**Раціональна легітимність** – успіх влади перевіряється законслухняністю громадян, їх реальними діями з підтримки представників влади, у тому числі й на виборах.

**Соціальний підхід** до джерела влади – влада формується з її впливу на свідомість індивідів.

**Стадія управління** – певна ступінь, період, етап розвитку управління.

**Структурна концепція економічних перетворень** складається з того, що економічне зростання відображає розвиток та занепад галузей виробництва, безперервний перерозподіл праці та капіталу між секторами економіки та регіонами.

**Суб'єктом державного управління економікою** постає внутрішньо організована сукупність органів державної влади, які здійснюють постійний вплив на об'єкт управління.

**Традиційна легітимність** – успіх влади перевіряється впливом звичаїв.

**Традиціоналізм** як форма управління суспільством – заснований на переважному використанні звичаїв, традицій, норм.

**Управлінське рішення** – акт суб'єкта управління.

**Форма державного управління** виражає спосіб існування, розвиток системи державного управління.

**Формально юридичний підхід** до джерела влади – влада визначається як сукупність повноважень, які мають державні органи та посадові особи.

**Функція управління** – зовнішній прояв властивостей об'єкту управління, який характеризується самостійністю, реалізуються певними методами залежно від суб'єкту управління з метою досягнення кінцевого результату.

**Харизматична легітимність** – успіх влади перевіряється впливом віри, поклонінням вождю.

**Хибна легітимність** – присвоєння влади певним класом, соціальною групою, яка вважає себе найбільш передовою і тому заявляє, що має право на керівництво суспільством.

**Хибна легалізація** – юридичні засади здійснення влади, сформовані певним класом, соціальною групою, яка вважає себе найбільш передовою і тому заявляє, що має право на керівництво суспільством.

**Цикл управління** – сукупність явищ, процесів управління.

## **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>3</b>
<b>Розділ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО</b>	
<b>УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ</b> .....	<b>6</b>
§1. Державне управління як спосіб існування соціальної організації .....	6
§2. Форми державного управління економікою.....	19
§3. Принципи державного управління економікою .....	29
§4. Функції державного управління економікою.....	41
§5. Методи державного управління економікою .....	50
Література до розділу .....	66
<b>Розділ 2. ВПЛИВ ЕКОНОМІКИ НА УПРАВЛІНСЬКУ</b>	
<b>ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ</b> .....	<b>69</b>
Література до розділу .....	79
<b>Розділ 3. РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ</b>	
<b>ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ</b> .....	<b>81</b>
Література до розділу .....	90
<b>Розділ 4. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b> .....	<b>91</b>
§1. Система та правовий статус органів державної влади .....	91
§2. Верховна Рада України в системі органів державної влади .....	117
§3. Президент України .....	133
§4. Система органів виконавчої влади.....	140
§5. Органи місцевого самоврядування .....	161
§6. Органи судової влади .....	181

Література до розділу .....	194
<b>Розділ 5. ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b> ....	<b>199</b>
§1. Структура економіки України .....	199
§2. Державне управління власністю.....	209
§3. Державне управління бюджетним процесом .....	224
§4. Державне управління реструктуризацією економіки .....	239
§5. Правове регулювання економіки та основні напрямки вдосконалення .....	247
Література до розділу .....	267
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	<b>272</b>
<b>БІБЛІОГРАФІЯ</b> .....	<b>284</b>
<b>ГЛОСАРІЙ</b> .....	<b>295</b>

Наукове видання

Рябченко Олена Петрівна

**ДЕРЖАВА І ЕКОНОМІКА:  
адміністративно-правові аспекти взаємовідносин**

*Монографія  
за редакцією д-ра юрид. наук,  
проф. О.М. Бандурки*

Редактор А.С. Тяпкін  
Комп'ютерна верстка К.М. Кашиної

---

Підп до друку 01.11.99. Формат 60x84/16. Друк офсетний.  
Папір офсетний. Ум. друк. арк. 15,02. Обл.-вид. арк. 18,8. Зам.

Надруковано у видавництві «Харків».  
Зам. 9-782. Тир. 500 прим.  
310037, Харків, пр. Московський, 247.

Видавництво Університету внутрішніх справ  
61080, Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27.