

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В.М.КОРЕЦЬКОГО

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

---

ЗА ЗАГАЛЬНОЮ РЕДАКЦІЄЮ  
ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК, ПРОФЕСОРА  
АВЕР'ЯНОВА В.Б.

Видано за фінансової підтримки Консорціуму  
«Верховенство права», Програми Агентства США  
з Міжнародного Розвитку (USAID)

Українська Асоціація  
державного управління  
при Президентіві України

Київ  
Юрінком  
1998

БІБЛІОТЕКА

ІНФ

ББК 67.9 (4 УКР) 301  
Д36

**Державне управління: теорія і практика.**

За загальною редакцією доктора юридичних наук,  
професора Авер'янова В.Б. — К.: Юрінком Інтер, 1998 — 432 с.

ISBN 966-7302-38-5

У книзі розглядаються науково-теоретичні основи державного управління, конституційні та адміністративно-правові засади організації виконавчої влади, проблеми їх практичного запровадження. Особлива увага приділяється обґрунтуванню висновків, положень і пропозицій, спрямованих на наукове забезпечення удосконалення державного управління, шляхів і напрямків здійснення адміністративної реформи в Україні.

Для наукових і практичних працівників, викладачів і студентів вузів, широкого кола читачів.

ББК 67.9 (4 УКР) 301  
Д36

Редакційна колегія: *В.Б. Авер'янов (голова),  
В.В.Цветков,  
Ю.С.Шемшученко*

Рецензент:

*І.П. Голосніченко*, доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

Затверджено до друку вченою радою Інституту держави  
і права ім. В.М.Корещького НАН України

Редактори

*М.С.Лопата, О.В.Хахановська*

ISBN 966-7302-38-5

© Автори, 1998

© «Юрінком Інтер», 1998

## Книгу підготували:

- В.Б.АВЕР'ЯНОВ**, доктор юридичних наук, професор  
(керівник авторського колективу) — передмова,  
глави I.1, II.1, VI.1,3, післямова;
- В.В.ЦВЕТКОВ**, доктор юридичних наук, професор, член-  
кореспондент НАН України — глава I.2;
- В.М.ШАПОВАЛ**, доктор юридичних наук, професор —  
глава II.2;
- С.П.КИСІЛЬ**, кандидат юридичних наук — глава II.1;
- Л.Т.КРИВЕНКО**, доктор юридичних наук — глава III;
- В.М.КАМПО**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глави IV.2, VI.4;
- М.П.ОРЗІХ**, доктор юридичних наук, професор —  
глава IV.1;
- І.М.ПАХОМОВ**, доктор юридичних наук, професор —  
глава IV.2;
- Т.А.КОСТЕЦЬКА**, кандидат юридичних наук — глава IV.3;
- Н.Р.НИЖНИК**, доктор юридичних наук, професор — глави V,  
VI.2;
- Є.В.ДОДІН**, доктор юридичних наук, професор —  
глава X.1,2;
- В.С. СТЕФАНЮК** — глава X.3;
- Ю.І.КРЕГУЛ**, кандидат юридичних наук, доцент,  
**О.Д.КРУПЧАН**, кандидат юридичних наук, доцент,  
**Н.І.ЗОЛОТАРЬОВА** — глава X.4;
- С.Д.ДУБЕНКО**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава VII.1;
- Ю.П. БИТЯК**, кандидат юридичних наук, професор —  
глава VII.3;
- Л.Є.КИСІЛЬ**, кандидат юридичних наук — глава VII.2;
- В.В.КОПЕЙЧИКОВ**, доктор юридичних наук, професор,  
**В.С.ШИЛІНГОВ**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава VIII;
- О.Ф.АНДРІЙКО**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава IX;

- В.Ф.ОПРИШКО**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України,  
**В.П.НАГРЕБЕЛЬНИЙ**, кандидат юридичних наук,  
доцент, **Г.Й.ПУЗАНОВА**, кандидат юридичних наук,  
доцент — глава XI.1;
- А.В.ОМЕЛЬЧЕНКО**, кандидат юридичних наук —  
глава XI.2;
- З.А.ПАВЛОВИЧ**, доктор юридичних наук, професор,  
**В.М.СТРЕТОВИЧ**, кандидат юридичних наук — глава XI.3;
- Є.Я.КРАВЕЦЬ**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава XII.1,2;
- С.В.КІВАЛОВ**, доктор юридичних наук, професор —  
глава XII.3;
- Б.А.ПЕРЕЖНЯК**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава XIII.1,2;
- З.С.ГЛАДУН**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава XIII.3;
- В.Л.НАУМОВ**, кандидат юридичних наук, доцент —  
глава XIV.1;
- Р.А.КАЛЮЖНИЙ**, доктор юридичних наук, професор —  
глава XIV.2.

Допоміжну науково-технічну роботу здійснили  
**І.А.КУЯН**, **Я.Г.НАЗАРИНА**.

## ПЕРЕДМОВА

Кризові явища в економічній та соціальній сферах суспільного розвитку свідчать насамперед про неефективність здійснюваних останнім часом відповідно до нових політико-ідеологічних і соціально-економічних орієнтирів спроб трансформувати систему державного управління в Україні. Адже об'єктивно неминучий процес руйнування адміністративно-командної системи в нашій країні на певному етапі відбувався посліпно, без створення такої його доктринальної моделі, яка відповідала б новим потребам життя.

Більше того, поширювалось уявлення щодо доцільності послаблення взагалі управлінсько-регулятивної функції держави нібито у зв'язку з ринковою трансформацією економіки. В результаті державна влада фактично втратила важелі управління багатьма життєво важливими процесами в суспільстві, виявилася неспроможною здійснити необхідні економічні та політичні перетворення.

У зв'язку з цим ключового значення нині набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і засобів подолання властивих їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму державного управління. Вирішення цього історичної ваги завдання потребує розвиненої теоретичної бази, що має втілюватись у змістовних наукових концепціях, моделях, проєктах тощо. Саме цього сьогодні бракує при підготовці та застосуванні законів, правових актів вищого, центральних і місцевих органів виконавчої влади, що значною мірою позбавляє управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості, об'єднуючого та координуючого потенціалу.

Подолати існуючі недоліки сьогодні неможливо без наукового осмислення стратегічних і тактичних завдань подальшого розвитку державного управління, шляхів і засобів комплексного удосконалення усіх основних складових його механізму та форм правового регулювання. Таке осмислення є передумовою проведення радикальної адміністративної реформи на засадах Конституції України.

За Конституцією державна влада реалізується за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Цей загальновизнаний у світовій державотворчій практиці принцип став своєрідною альтернативою панування в нашій країні у минулому тоталітаризму партійно-державної влади. Втілення в

життя даного принципу обумовлює необхідність забезпечення умов ефективного функціонування виконавчої влади, визначення її політико-правових засад, функціонального та структурного впорядкування системи державного управління.

Ці питання набувають ключового значення у ході державно-правового розвитку країни, особливо в умовах втілення у життя Конституції, підготовки та прийняття на її основі законодавчих актів, що розвивають і деталізують конституційні норми й положення. Тому цілком закономірно, що на даному етапі, коли суспільство потребує творчих, нестандартних підходів, поглядів та ідей, проблеми науково-теоретичного забезпечення практики здійснення виконавчої влади через інститути державного управління, шляхів її подальшого розвитку та правового регулювання є найактуальнішими і найважливішими.

Провідне місце у вирішенні даних проблем належить юридичним наукам, що вивчають державне управління, насамперед теорії державного управління, наукам адміністративного та державного права. В запропонованій читачу книзі зроблена спроба певним чином узагальнити та, за можливості, поглибити результати здійснюваних останнім часом українськими вченими теоретичних досліджень найважливіших організаційно-правових проблем державного управління.

На думку авторів, ці результати потрібні не лише як основа для подальшого розвитку самої науки, а й як творча відповідь на певні запити часу, що може бути корисною для практичного проведення соціально-економічних і державно-політичних перетворень у нашій країні. Окрім цього, автори певні, що це дослідження можна використати у різних формах навчання правознавців, кадрів державного апарату та спеціалістів державно-управлінського профілю.

У монографії охоплюються практично всі основні аспекти науково-правового аналізу змісту державного управління. При цьому дослідження спирається на матеріали багаторічних творчих пошуків авторів, багато з яких за правом займають провідні позиції в українській правовій науці.

Разом з тим зовсім не виключається, а навпаки — передбачається дискусійний характер авторських роздумів, міркувань та тверджень, оскільки висловлені окремими авторами положення не завжди поділяються іншими учасниками монографічної праці. Але без цього подальший розвиток наукової думки неможливий. Самі ж автори розглядають цю книгу не як завершення, а як необхідний етап розгортання багатогранної дослідницької праці щодо поглибленого вивчення складних явищ і процесів сучасної державно-управлінської та адміністративно-правової дійсності.



---

**Розділ І**

**СУТНІСТЬ  
ТА ОСНОВНІ РИСИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**





## Глава I

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### I. Особливості методології дослідження державного управління

Методологічний аспект державно-управлінських досліджень за своїм змістом охоплює використання гносеологічних (тобто теоретико-пізнавальних) знань різного рівня. Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів. Тому розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології (тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів) поза гносеології, рівно як і навпаки. Одночасно кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розробка методологічних аспектів має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх здійснення мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Така розробка є досить складною й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової срудитії, понятійно-термінологічної культури, широких узагальнень, дисципліни мислення тощо.

Суттєво також і те, що саме тлумачення «методологічного аспекту» не є однозначним. Оскільки пізнавальний арсенал, що використовується у державно-управлінських дослідженнях, має різноманітний характер, доцільно виділяти різні рівні (інакше кажучи, «поверхи») методологічних знань щодо пізнання управлінських об'єктів.

Насамперед слід відзначити найбільш високий рівень, тобто систему філософських знань, що служать теоретичною базою, методологічним орієнтиром для усіх суспільних наук, у тому числі для державно-управлінських досліджень. Це — рівень

загально-методологічних основ даних досліджень. До зазначеного рівня наближається також використання широких наукових принципів та понять, але нефілософського значення, наприклад, пізнавальних методів кібернетики, загальної теорії систем тощо. Методологічна цінність цих засобів майже така ж, як і філософських категорій, які в даному випадку відносяться переважно до загальної соціології (історичного матеріалізму).

Наступний рівень методологічних знань пов'язаний із теоретичними положеннями так званої «науки управління». Нагадаємо, що за суттю цей термін є узагальнюючим поняттям і визначає певну систему конкретних управлінських наук, кожна з яких вивчає управління в рамках свого предмета дослідження. Українські дослідники одними з перших у колишній радянській юридичній науці розробили досить обґрунтовану класифікацію управлінських наук [1].

Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у державно-управлінських дослідженнях як окремо-наукові методи пізнання. Тому доцільно визначити ці знання як окремо-методологічні основи відповідних досліджень.

Ще один рівень методологічних знань можна характеризувати як спеціально-методологічні основи державно-управлінських досліджень. Мова йде про такі розробки у рамках власне теорії державного управління, які відіграють роль спеціальної методології щодо змісту даної науки.

Важливість даного рівня обумовлюється насамперед тим, що в силу специфіки формування вказаного змісту в ньому досить суттєве місце посідають окремі пізнавально значимі, але, на жаль, не досить досконалі теоретичні результати деяких суміжних наукових дисциплін, зокрема загальної теорії соціального управління, теорії держави та теорії права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо. Тому при розробці проблематики спеціально-методологічного рівня гостро відчувається потреба у використанні багатодисциплінарного (міжгалузевого) підходу.

Зазначимо, що на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковим є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто у тому, яке саме соціальне явище розуміється як державне управління. Акцентування на цьому необхідне тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутується питання про співвідношення так званого «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому в останні роки переваги набувала тенденція широкого його розуміння. Проте, як уявляється, кожний з цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні

використання даного поняття. Інакше кажучи, у кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування. Так, широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) — правомірно лише на рівні аналізу в цілому системи соціального управління, виявлення її відносно самостійних підсистем. У даному випадку категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від недержавних.

На іншому рівні аналізу загальний суб'єкт управління — держава — представлений вже диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління має використовуватися, з нашої точки зору, у вузькому, у більш спеціалізованому значенні — як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — так званих органів виконавчої влади.

Стосовно ж фактичної наявності у змісті діяльності — причому не лише внутрішньої, а й зовнішньої — всіх інших державних органів окремих функцій, елементів або проявів управлінської діяльності, слід бачити, що головне призначення цих органів все ж зводиться не до управління. Воно якісно відмінне за своєю суттю від того, що мають здійснювати різні державні органи, які відносяться до інших форм реалізації державної влади. Державне управління — це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

На такому рівні наукового узагальнення пропонувати ще одне — широке — розуміння змісту державного управління немає потреби. Доцільніше знайти придатний термін, наприклад, «державне регулювання суспільних процесів», для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Отже, саме «вузьке» розуміння державного управління є вирішальним у спеціалізованих державно-управлінських дослідженнях, включаючи й науковий аналіз, що запропонований в даній книзі. Але слід пам'ятати, що пізнавальні межі таких досліджень не є чимось незмінним, нерухомим. Залежно від дослідницьких потреб до аналізу можуть включатися і більш широкі аспекти державно-управлінської дійсності.

Це, зокрема, властиве предмету теорії державного управління, яка поки що формується як цілком самостійна наука. При-

належність її до галузей сфери юридичних знань є загальнови-  
заною. Але слід зазначити своєрідність умов, в яких зароджува-  
лася ця теорія. Це відбувалося хоч і в формальних рамках юри-  
дичної науки [2], але фактично під інтенсивним впливом на-  
уки управління, яка складається, як вже зазначалось, із сукуп-  
ності управлінських наук. Серед них спостерігається найбільший  
вплив на формування теорії державного управління з боку так  
званої загальної теорії соціального управління. А вона, зрозумі-  
ло, відображає саме той рівень наукового узагальнення, на яко-  
му доцільне застосування «широкого» тлумачення державного  
управління. Це цілком природно і позначилося на вказаній вла-  
стивості предмета одноіменної теорії.

Але це не поодинокий приклад зазначеного впливу на ста-  
новлення теорії державного управління. Відомо, що виникнен-  
ня та розвиток самої науки управління було тісно пов'язано з  
кібернетикою — найбільш універсальною наукою про системи  
управління взагалі. Звідси легко зрозуміти таку особливість дер-  
жавно-управлінських досліджень, як потреба активного засто-  
сування в них багатьох пізнавальних засобів системного підходу.  
Він виступає одним із шляхів наукового пізнання соціальних  
явищ і як такий перебуває у стані, за ствердженням філософів,  
початкового осмислення.

Для державно-управлінських досліджень засоби системного  
підходу є важливим елементом загально-методологічних основ:  
вони сприяють більш глибокому проникненню у структурно-  
функціональний зміст управлінських явищ, їх багатограним взає-  
мозв'язкам між собою та оточуючим соціальним середовищем,  
діям різноманітних системостворюючих факторів їх існування та  
розвитку [3]. Це надзвичайно важливо насамперед для юридич-  
них досліджень державного управління, оскільки в юридичній  
науці філософське осмислення саме державних явищ слабо вив-  
чено. Хоча слід погодитися з думкою, що порівняно з іншими  
суспільними науками юридична наука — одна з тих, що найб-  
ільше відповідає кібернетичним принципам, підходам та методам.

Гносеологічні достоїнства системного підходу зовсім не оз-  
начають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управ-  
лінський об'єкт із системних позицій. Без чіткого цільового дос-  
лідницького настановлення, досягненню якого сприяє засто-  
сування системних поглядів, такий підхід сам по собі нічого  
цінного не дає. На жаль, це не завжди враховується у державоз-  
навчих дослідженнях. Інколи їх «системологічна насиченість» зво-  
диться лише до проголошення системних принципів і термінів.

Причому недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» си-  
стемного підходу у державознавчих дослідженнях зумовлений за-  
раз зовсім не слабкою загальнонауковою його розробкою. Ство-

рився певний розрив між досить розвинутою методологією системного підходу як складовою частиною загально-методологічних основ державно-управлінських досліджень з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого. Він поглиблюється, зокрема тим, що трапляються випадки механічного прикладання системних категорій до державно-правових явищ та процесів, що досліджуються.

Маючи на увазі специфіку системного підходу, слід повною мірою враховувати, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань.

В цьому полягає, на нашу думку, вирішальна риса використання пізнавальних засобів системного підходу щодо державно-управлінських досліджень.

Друга така риса пов'язана з тим, що безпосереднє звернення до вказаних засобів часто стимулюється не лише прагненням запозичити від системного підходу готовий концептуальний апарат, а й потребою у загальній орієнтації, певних вихідних настановах для вирішення відповідних спеціально-наукових завдань.

Головне призначення системного підходу полягає не просто в аналізі якихось систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як системи. Причому на підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи — залежно від обраного критерію, тобто того його компонента або властивості, яка буде визначена як так звана системостворююча ознака. Наприклад, апарат державного управління, щодо чого мова йтиме у наступному викладі (гл. VI.1), можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень і т.ін.

Однак сама постановка питання щодо будь-якого управлінського об'єкта як системи втрачає сенс без чіткого розуміння категорії «система», що є базовою у системному підході. На нашу думку, можна погодитися з висновком, що найбільш суттєвим та визначальним атрибутом будь-якої соціальної системи є її цілісність. А це означає наявність інтегративного ефекту (його ще позначають як синергетичний або емерджентний) взаємодії елементів системи, якій не дорівнює результат простого підсумування дій цих елементів окремо один від одного. Відповідно до сказаного, у державно-управлінських дослідженнях доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворен-

ня з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі [4].

Ще одна особливість застосування пізнавальних засобів системного підходу до державно-управлінських досліджень випливає з того, що використання для вирішення спеціально наукових завдань системного підходу в усій повноті складаючих його аспектів — це, так би мовити, програма-максимум системного пізнання. Залежно від поставлених дослідницьких завдань, у кожній конкретній пізнавальній ситуації необхідно визначитися стосовно вибору окремих аспектів системного підходу та відповідного обмеження рамок та обсягу використання його понятійного апарату.

Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілено на певні групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу. Основними такими аспектами у загальному плані прийнято вважати розгляд: а) структурної побудови (структурний аспект); б) процесів функціонування (функціональний аспект); в) розвитку (генетико-прогнозуючий аспект) системного об'єкта. Кожний із цих аспектів можна уявляти, природно, і більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи.

У наступних главах книги викристалізуються різні пізнавальні засоби системного підходу насамперед у межах зазначених структурного та функціонального аспектів. В цілому ж його більш цілеспрямоване застосування у державно-управлінських дослідженнях є гостро актуальним завданням розвитку теоретико-методологічних засад державного управління.

Звичайно, проблематика системного підходу далеко не вичерпує напрямки поглиблення методологічного аспекту державно-управлінських досліджень. Зокрема доцільно привернути увагу до деяких найменш розроблених проблем.

Існує необхідність поглиблення теоретико-методологічних розробок на всіх згаданих вище рівнях методологічних знань стосовно державного управління. Наприклад, в межах загально-методологічних основ державно-управлінських досліджень надзвичайно актуальним і практично важливим є подальше вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні.

Як відомо, вчення про суперечності складає основу діалектичного методу наукового пізнання. Категорія суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів. Саме «бачення» суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об'єктивних зако-

номірностей його функціонування, розвитку та удосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному державотворчому дослідженні, яке спрямоване на виявлення суттєвих ознак досліджуваного об'єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення нагальних проблем.

Окрім свого суто гносеологічного аспекту, проблема суперечностей у державному управлінні має здійснюватися у тісному зв'язку з аналізом конкретних управлінських явищ та процесів. Обов'язково слід мати на увазі розгляд суперечностей, у яких виражається внутрішня природа того чи іншого самостійного об'єкта аналізу та практичного впливу.

На жаль, у вітчизняній юридичній літературі ще не достатньо приділяється уваги такому напрямку досліджень, хоча певні зусилля свого часу здійснювались [5].

Однією з причин цього виступає слабка розробленість проблеми соціальних суперечностей у суспільствознавстві. Найчастіше такий аналіз зводився до наведення життєвих прикладів, а власне теоретичні питання про виникнення та розв'язання суперечностей не розглядалися. Враховуючи це, доцільно визначити кілька першочергових напрямків поглиблення аналізу проблематики суперечностей у державно-управлінських дослідженнях.

По-перше, необхідно із діалектичних позицій дати наукову інтерпретацію суперечностей як специфічного явища у державному управлінні, а також органічно включити її до методологічного масиву теорії державного управління. По-друге, слід виявити та ідентифікувати об'єктивно існуючі суперечності за типами, видами й формами прояву з метою обґрунтованого їх врахування у ході цілеспрямованого удосконалення державного управління. По-третє, треба розкрити динаміку розвитку суперечностей, аби покращити наукове прогнозування цього розвитку, врахувати вплив на нього економічних, організаційно-правових та інших об'єктивних та суб'єктивних факторів соціального середовища, у якому здійснюється державне управління. Нарешті, центральним напрямком є обґрунтування дійових методів і засобів своєчасного розв'язання суперечностей.

На цій основі слід виробити практичні висновки і рекомендації щодо ефективного впливу на суперечності, враховуючи характер, гостроту прояву та прогнозні оцінки їх подальшого розвитку. Іншими словами, йдеться про створення наукових засад урахування та розв'язання діалектичних суперечностей у державному управлінні як складової частини заходів з формування демократичної, соціальної правової держави.

Поряд з цим не слід недооцінювати проблематику спеціально-методологічного рівня, характерну саме для юридич-

них наук. Не претендуючи на вичерпний перелік таких проблем, звернемо увагу, зокрема на два ключових напрями поглиблення спеціально-методологічного аспекту державно-управлінських досліджень.

Перший пов'язаний з проблемою соціальної природи відносин в державному управлінні, тобто з державно-управлінськими відносинами, які складають головний предмет правового регулювання у даній сфері. Оскільки організаційно-правовому аналізу державно-управлінських відносин в подальшому присвячується окрема глава, обмежимося лише питаннями гносеологічного (теоретико-пізнавального) порядку.

Взагалі поняття «соціальне управління» служить саме для відзначення сукупності реально існуючих управлінських відносин, які визначають сутність управління як суспільного феномену [6]. Тому аналіз управлінських відносин слід вважати найглибшим за ступенем проникнення до сутності явища і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспектом пізнання державного управління.

Як відомо, державно-управлінські відносини є видовим вираженням в цілому управлінських відносин у суспільстві або, інакше, суспільно-управлінських відносин, на які поширюється характеристика суспільної природи управлінських відносин. В тому числі й така суттєва властивість, як їх свідомо-вольовий характер. Але його визнання ще не вирішує питання про, так би мовити, «гносеологічну кваліфікацію» управлінських відносин, тобто про віднесення їх або до матеріальних (базисних), або до ідеологічних (надбудовчих) суспільних відносин.

Адже у суспільстві взагалі немає конкретних відносин, які будувалися б інакше, ніж в ході свідомої, вольової діяльності людей. Тому, на наш погляд, діалектика взаємозв'язку матеріального та ідеального (а також об'єктивного та суб'єктивного) зовсім не рівнозначна діалектиці свідомого й несвідомого, вольового й невольового.

Протистояння матеріальних та ідеологічних відносин правомірне лише на найвищому гносеологічному рівні і є результатом суто абстрактного мислення. На цьому рівні приналежність управлінських відносин до категорії ідеологічних, надбудовних, тобто таких, що виникли, пройшли через свідомість та волю їх учасників, — безсумнівна. Це впливає з того, що за своїм змістом та призначенням управлінські відносини принципово відрізняються від матеріальних, базисних — (по виробництву та обміну життєво необхідних благ) — тобто виробничих (або економічних) відносин. Адже виробництво матеріальних благ і управління ним — далеко не одне й те саме.



Стосовно ж відомих думок деяких вчених-економістів щодо так званого базисного характеру управлінських відносин у сфері економіки, слід зазначити, що в реальній дійсності базисні чи надбудовчі явища в чистому вигляді взагалі не існують, оскільки це продукт абстрактного мислення. Інакше не виникало б навіть потреби у теоретичних узагальненнях, тобто у самій науці.

А з того, що управлінські відносини за необхідності виникають практично в усіх сферах суспільства (економіці, політиці, науці, культурі, побуті, сім'ї), впливає головним чином те, що дані відносини займають, так би мовити, «підлегле» положення у кожній з названих сфер, оскільки вони покликані забезпечити організоване, ефективне функціонування тих відносин, які є провідними у відповідних сферах (наприклад, в економічній — економічних, в політичній — політичних і т.ін.).

Отже, об'єктом управлінських відносин є забезпечення (в кінцевому підсумку — створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої, як відомо, на досягнення певного загального результату. Це означає, що управління, управлінські відносини виникають там, де здійснюється будь-яка (виробнича, наукова, духовна та й сама управлінська) «безпосередньо суспільна або спільна праця», яка має форму «суспільно-комбінованого процесу і не є роз'єднаною працею самостійних виробників» [7]. Таке розуміння об'єкту управлінських відносин дає змогу, на наш погляд, не лише визначити їх відносно самостійне і своєрідне місце в будь-якій системі суспільної праці, а й вказує на необхідність пошуку специфічних особливостей правової регламентації цих відносин.

Наступним методологічно важливим аспектом розкриття соціальної природи управлінських відносин є їх відмежування від споріднених з ними відносин в державно-правовому житті. Для цього необхідно звернутися до структурної побудови даних відносин.

Становище сторін управлінських відносин будується на засадах владної субординації (підпорядкованості), яку розуміють (в широкому суспільному плані) як втілення принципів «влада-підкорення» або «розпорядження-виконання» у системі «суб'єкт управління — об'єкт управління». Завдяки своєму суспільному призначенню суб'єкт управління перебуває начебто над керованим об'єктом. На наш погляд, лише в такому розумінні можна говорити про так званий «вертикальний» характер управлінських відносин. Звідси становище суб'єкта й об'єкта управління «по вертикалі» є не одним з можливих, як дехто вважає, варіантів управлінських відносин, а необхідною якістю цих

державного управління  
при Президентіві України

відносин, що дає змогу визначити їх як власне управлінські.

Саме в цьому полягає одна з головних структурних особливостей управлінських відносин. Без неї вони зустрічають своє соціальне значення, не виправдовують свого місця в сукупності суспільних відносин.

Але керований об'єкт аж ніяк не пасивний. Він бере активну участь у формуванні характеру та спрямованості управлінського впливу, що охоплюється поняттям «зворотний зв'язок».

В юридичній літературі висловлювалася думка, за якою категорія «управлінські відносини» тлумачиться розширено. Вона, мовляв, охоплює не лише відносини, що безпосередньо відбивають владно-субординаційний характер взаємовідносин суб'єкта й об'єкта управління, але й суміжні з ними суспільні відносини, які не мають такого характеру (зокрема типу «суб'єкт — суб'єкт»). Це й спонукає до виділення так званих «горизонтальних» (несубординаційних) управлінських відносин і протиставлення їх «вертикальним».

Уявляється, що така думка є результатом не завжди виправданого перенесення відомих висновків вчення про адміністративні правовідносини на управлінські відносини взагалі [8]. Адже сама ідея розмежування вертикальних і горизонтальних адміністративних правовідносин нерівнозначна аналогічному підходу до поділу управлінських відносин. Якщо справедливість першої очевидна, бо вона адекватно відбиває реально існуючі відмінності між двома великими групами відносин, які підлягають класифікації, то другий підхід не завжди послідовний, оскільки неможливо охопити єдиним родовим поняттям явища, що принципово різняться за своєю суттю. Будь-яке визнання «горизонтальності» управлінських відносин (зрозуміло, лише в плані протиставлення їх «вертикальним», владно-субординаційним відносинам) призводить до втрати останнім їх якісної визначеності [9]. Отже, на відміну від характеристики адміністративних правовідносин, щодо відносин управління термін «горизонтальні» не несе науково-класифікуючого змістовного навантаження.

Таким чином, аналіз структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що, по-перше, сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права, тобто вертикальних адміністративних правовідносин і, по-друге, сфера управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, вужча від сфери адміністративних правовідносин у цілому, оскільки останні включають й горизонтальні адміністративні правовідносини.

Нарешті, ще один методологічно важливий аспект, пов'язаний з розглядом структури управлінських відносин. Своєрідність взаємостановища сторін таких відносин передбачає і специфічний метод їх регулювання. Ним є, як відомо, метод адміністративно-правового регулювання, суттю якого є владні приписи. Завдяки цьому більшість управлінських відносин, що перебувають в сфері правового регулювання, набувають адміністративно-правової форми.

Говорячи про специфіку правового регулювання управлінських відносин, слід враховувати, що в управлінні значну роль відіграють елементи творчості, що мають як раціональний, так і емоційний характер: інтуїція, ризик, діловитість, винахідливість і т.ін. Вони властиві певною мірою обом сторонам управлінських відносин. Як і будь-яка творчість, ці елементи неможливо повністю фіксувати, нормувати, а тому вони лишаються за межами правового регулювання. У цьому плані важливу роль в регулюванні управлінських відносин відіграють й інші суспільні норми та правила неюридичного характеру.

Словом, правова форма не охоплює усієї різноманітності властивостей й особливостей управлінських відносин, що перебувають у сфері правового регулювання, а закріплює й регламентує лише найбільш загальні та суттєві. В цьому зв'язку важливе методологічне значення дістає з'ясування оптимальних співвідношень між тими елементами управлінських відносин, котрі за необхідності вимагають правового оформлення, регламентації та тими, які доцільно забезпечувати іншими, неправовими засобами й методами.

Другий напрямок розробок спеціально-методологічного рівня державно-управлінських досліджень пов'язаний з проблемою місця та ролі права в управлінні як державному, так і суспільному в цілому (оскільки перше є лише різновидом другого).

Стосовно даної проблеми варто зауважити, що вона має не суто академічний характер, а безпосередньо пов'язана з потребами сучасної державно-правової практики. Адже на сьогоднішньому етапі формування у нашій країні якісно нового типу держави значно деформувалося ставлення до права та законодавства (у широкому розумінні цього терміну).

Право взагалі не усвідомлюється як об'єктивно детерміноване явище, а оцінюється спрощено — лише як прояв сьогоденної волі законодавця, інших державних інститутів. Інколи забувають, що, з одного боку, матеріальною основою, а з другого — наслідком правових актів завжди є суспільні відносини, їх певний стан, міра розвиненості та впорядкованості. Натомість закони, інші акти законодавства інколи сприймаються як суто

формальні документи, як допоміжні засоби управління, що в будь-який час можуть змінюватись або взагалі припиняти дію. Саме таке ставлення призводить, зокрема до зниження відповідальності службовців апарату державного управління, поширення неповаги до законності та правопорядку.

Насправді ж, управління та право як фундаментальні суспільні явища мають значно змістовніші взаємозв'язок та взаємодію [10], розкриття яких є необхідним і плідним саме на спеціально-методологічному рівні державно-управлінських досліджень.

Оскільки у даному контексті право визначається як об'єктивно детермінована система загальнообов'язкових норм, правил поведінки, офіційно встановлених або санкціонованих державою, в яких виражені пануючі у даному суспільстві (через представництво у державно-владних структурах) суспільні інтереси, цінності та сподівання, слід зазначити, що таке право за своєю сутністю означає застосування мір однакового масштабу до всіх людей.

При цьому держава гарантує реалізацію права та охорону його від порушень. Завдяки своїм об'єктивним властивостям — нормативності, загальнообов'язковості, формальній визначеності, можливості державного примусу — право у демократичному суспільстві спрямоване, зрештою, на забезпечення належної організованості і впорядкованості, доцільної сталості й динамічності суспільних відносин. Тому право посідає провідне місце серед засобів нормативного регулювання суспільних відносин, а саме норм моралі, звичаїв, статутних норм громадських організацій тощо.

Право має складну внутрішню структуру, яка включає державне (конституційне), адміністративне, цивільне, кримінальне та інші відносно самостійні його галузі. Зовнішній вияв права дістає в юридичних актах, які видаються повноважними державними органами, і сукупність яких утворює чинне законодавство. Його структура співпадає зі структурою права не повністю, а лише в основному, за принциповими ознаками.

Виходячи із узагальнюючої характеристики управління та права слід бачити певну функціонально-цільову близькість даних суспільних інститутів. По-перше, як управління, так і право спрямовані в кінцевому підсумку на забезпечення чіткої організації, необхідної впорядкованості суспільного життя. Тобто основою функціональної близькості цих явищ є спільна для них соціально-організуюча роль. Виконуючи її, управління та право органічно взаємодіють і певним чином доповнюють одне одного.

По-друге, як управління, так і право прямо пов'язані з категорією владування, що трактується як здатність впливати у житті пануючу в певних суспільних умовах волю. Справді, маючи державно-владну природу, з одного боку, право виражається у нормативно-правовій системі, оскільки державна воля не може не бути виражена як закон (у широкому розумінні цього терміну), що має державний захист, включаючи також заходи державного примусу. З другого боку, зазначена природа управління безпосередньо реалізується в самій виконавчій діяльності держави, точніше — її відповідних органів.

Підсумовуючи сказане, є підстави погодитися з загально-теоретичним висновком про те, що управління перебуває в органічній єдності з правом в цілому, з усією системою його галузей [11]. Тобто здійснення державного управління неможливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі управління, без використання правової форми у межах окремих його функцій, стадій та процедур.

У більш конкретному вигляді роль права в управлінні характеризується неоднозначно, різноаспектно.

Насамперед право впливає на управління вже самим фактом свого існування, підтримує належний рівень урегульованості та порядку всієї сукупності суспільних відносин, які так чи інакше входять до сфери державного управління. Даний аспект може бути визначений як загальнорегулятивний, оскільки мова йде щодо ролі права як універсального регулятора суспільних відносин в цілому.

Одночасно суспільство як складна динамічна система характеризується тим, що підвищення різноманітності реально існуючих суспільних зв'язків об'єктивно випереджає за часом збільшення різноманітності свідомого регулюючого впливу на ці зв'язки. Для усунення такої невідповідності потрібні постійне удосконалення всіх галузей законодавства, що регулюють різні види суспільних відносин, а також зміцнення законності та правопорядку в державі. Отже, найсуттєвішу рису процесу вдосконалення законодавства слід бачити в тому, що воно спрямоване на підвищення рівня керованості важливих сфер суспільного життя, а тим самим на створення умов для ефективного управління цими сферами.

Інший аспект ролі права в управлінні пов'язаний з його (права) регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама державно-управлінська діяльність, тобто на власне управлінські відносини. Саме за допомогою переважно правових норм забезпечується змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, роз-

поділ між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них. Даний аспект можна назвати службово-регулятивним, оскільки мова йде щодо службової ролі права в підтриманні належного «режиму» організації власне управління.

У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але пануюче значення має право адміністративне та державне. Багато які з конкретних проявів службової ролі в управлінні вже знайшли певне висвітлення у вітчизняній юридичній літературі [12]. Ряд важливих проблем розглядаються і в наступних главах цієї книги.

Проте, як і раніше, актуальним є акцентування на необхідності запроваджувати системність у правову регламентацію управлінської діяльності. Для цього, зокрема необхідно аби усі поточні правові документи, які оформляють організацію управління, цілком відповідали компетенційним актам як основним базовим регуляторам діяльності кожного окремого органу.

Розглянуті аспекти ролі права в державному управлінні ґрунтуються на характеристиці права як об'єктивно необхідної регулятивної основи, що забезпечує зовнішні (загальнорегулятивний аспект) та внутрішні (службово-регулятивний аспект) умови для ефективної державної управлінської діяльності. Доречно нагадати, що методологічні підходи до розуміння ефективності управління, управлінської діяльності, наукового визначення його поняття та факторів забезпечення досі залишаються недостатньо розробленими, хоча українські науковці-юристи одними з перших в колишній радянській правовій науці звернули серйозну увагу на цю проблематику [13].

Крім цього, є ще один аспект, який досить специфічно характеризує місце та роль права в управлінні. Він полягає в тому, що право використовується як об'єктивно необхідний інструмент державно-управлінського впливу на керовані суспільні процеси. Причому мова йде не щодо формальних критеріїв, завдяки яким управлінські рішення виступають переважно у формі правових актів, а щодо змістовних критеріїв, які відображають своєрідну дію саме права, його так би мовити власну управлінську функцію.

Як уже свого часу обґрунтовувалося в юридичній літературі [14], своєрідність управлінської функції права породжується цілепокладаючою (програмною) дією права. Вона зводиться до того, що в правових актах безпосередньо закріплюються цілі управління, які завжди відіграють напрями зміни, вдосконалення, перетворення існуючих суспільних відносин. Дані управлін-

ські цілі не співпадають за своїм змістом з цілями власне правового регулювання, що іманентні в кінцевому підсумку будь-якій юридичній нормі як засобу регулювання, тобто насамперед фіксації, забезпечення стабільності та впорядкованості того чи іншого суспільного явища або процесу. Адже цілі управління значною мірою відмінні також від цілей самих правових актів, оскільки реалізація власного цільового призначення правового акту ще не означає здійснення управлінських цілей, що містяться в ньому. З урахуванням сказаного даний аспект ролі права в управлінні можна визначити як управлінсько-цільопокладаючий.

Управлінське цільопокладання властиве всім рівням правової системи та здійснюється в ході правотворчої діяльності держави шляхом фіксації в правових актах, і передусім у Конституції країни політичних, економічних та інших суспільно значущих цілей. Цінність юридично-управлінського цільопокладання залежить переважно від його наукової обґрунтованості, відповідності фактичним умовам життя, об'єктивним закономірностям та тенденціям суспільного розвитку. Тому поглиблення такої обґрунтованості є важливою передумовою підвищення реальної ролі права в управлінні, подолання недоліків у ставленні громадської думки до закону, зростання довіри до правотворчих та правозастосовчих дій державних органів.

Отже, розглянуті аспекти місця та ролі права в державному управлінні наочно підтверджують складність, комплексність характеру взаємозв'язку та взаємодії управління та права у демократичному суспільстві. Змістовний аналіз цих питань має опиратися на розвинену методологічну базу, поглиблення якої є актуальним завданням теорії державного управління. Тобто концептуальне бачення проблеми «управління та право» має також стати одним із загальнотеоретичних розділів даної науки.

Цьому сприяє те, що дана наука, як відомо, інтегрує багато результатів досліджень як правознавчих, так і державознавчих дисциплін. І, природно, не лише цих наук, а й багатьох інших, які сприяють, активізації та посиленню багатодисциплінарних досліджень державного управління. Їх необхідність зумовлена самою багатогранною природою соціального та державного управління.

Однак багатодисциплінарність у науковому аналізі з'являється не сама по собі, а як результат, з одного боку розвиненості власне галузей науки, що залучаються до дослідження, а з іншого — усвідомлення важливості та пізнавальних можливостей і перспектив використання відповідних наукових методів і засобів безпосередньо конкретними дослідниками проблем державного управління.

Природно так склалося, що державне управління є об'єк-

том дослідження насамперед юридичних наук, а серед них — переважно традиційних наук адміністративного та державного права, а також теорії державного управління, яка ще й досі формується як повноцінна наукова галузь. Ключові аспекти юридичних досліджень державного управління — адміністративно-правовий та організаційно-правовий. Збагачені завдяки застосуванню різноманітних пізнавальних засобів інших наук — філософії, соціології, системології, загальної теорії соціального управління тощо, дані аспекти, хоча й не вирішують усіх завдань багатодисциплінарного аналізу державного управління, проте всіляко сприяють поглибленню рівня та більшій достовірності його наукового пізнання.

Зокрема саме використання багатьох пізнавальних засобів інших наук сприяло формуванню власних понятійного та концептуального масивів теорії державного управління, які мають велике методологічне значення як для розвитку даної теорії, так і для застосування її результатів у державно-правовій практиці.

Цілком природно, що центральне місце тут посідає аналіз суспільної сутності державного управління та обґрунтування характерних властивостей і ознак, що визначають його якісний стан в нових суспільних умовах відповідно до вимог сьогоденного періоду історичного розвитку нашої країни.

## **2. Суспільна сутність державного управління та еволюція його змісту**

Українська держава переживає найтяжчий період свого становлення. Виникло загрозливе економічне та соціально-політичне становище. Криза у сфері економіки та політики поглиблюється. Від часу проголошення незалежності країни й досі навіть не визначено її соціально-економічну орієнтацію, владні структури діють емпірично, вельми нерациональним способом проб і помилок. Відірваність від життя багатьох програм і рішень, брак науково обґрунтованого прогностичного підходу, невизначеність функцій та повноважень державних структур, вкрай низька відповідальність майже усіх ланок господарського механізму поставили країну на межу катастрофи.

Криза економіки України — це значною мірою криза управління. Процес розвалу командно-адміністративної системи державного управління розглядався як самоціль за відсутності загальнотеоретичної концепції управління у перехідний період, науково обґрунтованої програми створення якісно нового апарату управління, який відповідав би новим історичним умовам.



Процес його створення відбувається стихійно, несистемно і, що прикро, він не тільки не позбавлений вад минулого, а став ще бюрократичнішим і корумпованишим, таким, що ігнорує потреби й інтереси простих людей.

Вказані обставини вимагають особливої уваги до проблем управління з боку державних інститутів та, природно, науки. У міру створення і розвитку нового апарату державного управління мають розширюватися та поглиблюватися наукові уявлення у цій галузі, оскільки змінюється не тільки конкретика його діяльності, але й найбільш типові риси та властивості, що має першорядне значення для розвитку як теорії, так і практики управління.

Хоча термін «управління» вже давно «на слуху» у кожного, але ми в більшій мірі інтуїтивно вгадуємо його сенс. Проблема узагальнення поняття управління стала не таким уже й простим завданням. Управління відноситься до найважливіших загальнонаукових понять (кібернетика, право, філософія, військова справа та ін.). І кожна з наук вносить свій аспект, відтінок у його визначення. І навряд чи є необхідність однозначної відповіді на це питання, яка влаштуувала б усі науки. Головне зараз, гадаємо, не в конструюванні нових дефініцій, хоч це і важливо для будь-якої науки, а в розкритті найсуттєвіших якостей сучасного управління, особливостей управлінських процесів у конкретних сферах та суспільних явищ, які нами породжуються.

Для цього необхідно уточнити ознаки й особливості управління взагалі, яке притаманне суспільству на будь-якому етапі розвитку, і, зокрема державного управління. Ключове значення має висвітлення сутності управління, його принципових, головних характеристик. Але для цього необхідно визначити кілька теоретико-методологічних посилянь.

Сучасна наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядковано об'єктивно діючим законам. Суспільство — найвищий тип соціальної організації — існує тільки тоді, коли воно функціонує саме як складне цілісне утворення. Подібного роду системам іманентні процеси управління. Без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства.

З цією тезою пов'язана проблема співвідношення стихійного та свідомого, об'єктивного та суб'єктивного в регулюванні суспільного життя. При цьому управління у своєму антиентропійному виявленні може бути як свідомим, так і стихійним, а вплив на об'єкт за своїм характером як об'єктивним, так і суб'єктивним. Управління за джерелом впливу є зовнішнім поряд з процесом самоуправління. Для розкриття сутності управління

важливо визначити як виявляється реальна можливість діяння механізмів управління та самоуправління, їх пропорційне співвідношення і чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію у підвищенні чи зниженні міри керованості.

Стихійний механізм управлінського діяння слушно розглядають як пересічний результат зіткнення, переплетення та перехресчування різних сил, що інколи суперечать одна одній. Подібні управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не може у даній якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку та свавілля, а в змозі тільки пристосуватися до неї та відносно впливати на розмах і силу гри випадку. За даних обставин свідомість і воля людей не спираються на пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, вони не вільні у виборі своїх вчинків, котрі зрештою, регулюються стихією випадку, вони не в змозі повністю приборкати й опанувати цю стихію, оскільки це прояв самої природи, закономірностей та тенденцій розвитку конкретно-історичного досвіду. Найповніше механізм стихійного управління виявляється у капіталістичному суспільстві на ранній стадії його розвитку з її системою ринкової стихії, анархією та несамовитістю конкуренцією.

Однак це не означає, що на даній стадії розвитку суспільства та в попередніх формаціях людина не справляла свідомого і цілеспрямованого впливу на існуючу соціально-управлінську систему. Питання про ступінь керованості суспільним життям значною мірою залежить від взаємодії соціальних інтересів, оскільки існування та розвиток суспільства — не що інше як діяльність людини, соціальних груп по реалізації (досягненню) своїх цілей. Проте людина не може здійснити свої цілі інакше як свідомо, бо усі її спонукання й вчинки неминуче мусять пройти через її свідомість. При цьому цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, обумовленої їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальною метою становить явище більш загального порядку — суспільної свідомості, вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп, суспільства.

Такі положення є найважливішими для визначення сутності соціального управління. Яка ж його природа, чиї інтереси й устремління воно виражає?

В цьому відношенні у політиці й науці існують дві протилежні точки зору. Одні вважають, що свідоме управління, яке

втілює соціальні інтереси класового суспільства у життя, не може не мати класового характеру. Інші ідеологи заперечують існування загальних соціальних цілей певного класу. Вони говорять про суму спільних індивідуальних прагнень, що забезпечує, мовляв, сукупну дію мас, нації, народу, незалежно від соціального розрізу суспільства. Тим самим вони заперечують і класовий характер свідомого управління. Ця точка зору є пануючою у країнах класичного вільного підприємництва.

Не можна догматично сприймати ані тієї, ані другої точки зору. Мабуть істина лежить десь посередині. Відомо, що спеціальні суспільні інститути управління, котрі у тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей в інтересах пануючих соціальних груп на процес суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Таким чином, будь-яка соціальна формація потребує зміцнення даного способу виробництва з тим, щоб обмежити дію випадку, а то й сваволі. Сила й межі цього впливу обумовлюються соціально-економічною природою соціальної формації та зрілістю суспільства.

Сучасна буржуазна держава, яка зазнає дедалі зростаючого впливу різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремлінь широких мас населення в своїх управлінських рішеннях і діях, які все більше віддзеркалюють загальні соціальні цілі суспільства. Хоча ніяк не можна заперечувати превалюючої наявності інтересів найбільш забезпечених верств суспільства в управлінських рішеннях.

В умовах тоталітарного соціалістичного суспільства дія стихійного чинника обмежувалася пануючою державною власністю на знаряддя й засоби виробництва та диктаторською цілеспрямованою плановою діяльністю абсолютно усієї системи соціального управління, що відображало інтереси не широких мас населення, а номенклатурної частини партійно-державного апарату. Хоч основна мета управління камуфлювалася під справу досягнення загальних та індивідуальних цілей, що об'єднує, мовляв, в єдине ціле соціальний організм. Та при цьому не можна заперечувати, що жорстка централізація усього суспільного життя підвищує організуючі спроможності соціалістичної системи управління, дає змогу зосереджувати матеріальні ресурси та людські зусилля на прискорення досягнення поставлених цілей, хоча б і соціально невиправданих.

Саме таке управління забезпечує функціонування суспільства як виробничого механізму, котрий ігнорує людський чинник. Уся система законодавства, механізми розподілу елементарних життєвих благ, економічна й фінансова політика, уся

управлінська сфера базувалися на ототожненні інтересів суспільства з інтересами держави, на підлеглості особи державі в усіх сферах життязабезпечення людини. Номенклатура мала повну монополію на владу й панування. Тоталітарна система влади найяскравіше виражалася в авторитарно-бюрократичних методах управління. Ідеологічні постулати про відсутність принципових відмінностей між громадянами і соціальними верствами в суспільстві «розвинутого соціалізму» та загальну участь в управлінні країною зводилися до політичних фікцій.

Постсоціалістичне суспільство відкинуло тоталітарну систему державного управління. Разом з цим зруйновано регіональні та виробничі зв'язки, що існували раніше. А якою ж має бути принципово нова система управління? Вона не тільки не створена, але навіть концептуально не розроблена. Спроби використати для вирішення завдань переходу до ринку попередній державний апарат з невідповідними до цього ідеологічно й економічно кадрами не могли дати позитивних результатів. Адже основа основ управління в посттоталітарних умовах — компетентність, оперативність, розрахований ризик та орієнтація на прибутки.

Управлінська бюрократія з її авторитарно-бюрократичними методами управління не сприйняла нових соціальних і політичних цінностей. Калькування західних моделей управління ще більше ускладнило становище. Деструктивні тенденції в управлінні дедалі збільшуються. Зростання числа управлінців часто відбувається за рахунок малокомпетентних людей. Коруптованість охопила усі структури управління, бюрократизм став нормою поведінки державних службовців — усі ці обставини фактично звели нанівець організаційну діяльність державного управління, призвели до втрати керованості багатьма сферами суспільного життя й економікою.

Дезінтеграційний процес в економічній і політичній сферах виявився тривалим і глибоким. Світова економіка ще ніколи не стикалася з такими вкрай специфічними труднощами: економічними, політичними, психологічними. Бракує глибокого розуміння об'єктивних економічних законів перехідного періоду, саме тому процес реформування зайшов у глухий кут.

Постійна перебудова управлінських структур тому підтвердження. Керівні ланки їх, щоб прикрити свою некомпетентність та безвілля, влаштували управлінську чехарду.

Кількість управлінців з року в рік збільшується. Порівняно з першим роком незалежності, на сьогодні апарат державного управління зріс у 4,5 рази.

Чиновницькому апарату притаманна властивість множити-

ся незалежно від об'єктивних потреб. Динаміка зростання апарату здійснюється відповідно до відомих законів Паркінсона і Пігера.

Суть «закону Паркінсона» полягає в тому, що людині властива тенденція заощаджувати свої сили, що між кількістю чиновників і обсягом роботи не існує ніякого зв'язку. Армія чиновників зростає незалежно від того, збільшиться, зменшиться чи зведеться до нуля обсяг роботи. Причини її зростання можна звести, як вважає Паркінсон, до двох беззаперечних аксіом: 1) чиновники намагаються помножити підлеглих, а не суперників; 2) чиновники створюють роботу один одному.

Потрібна нова концепція управління, яка виходила б з об'єктивних потреб переходу до цивілізованого ринку, урахувала б специфічні умови становлення Української держави. Та для цього необхідно методологічно правильно визначити сутність і поняття управління, оскільки тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші — форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності — вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій адміністративного права управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Мабуть, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється

найголовніше призначення управління — забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, управління — це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Однак в тлумаченні управління з боку соціологів слід відзначити абстрактно-кібернетичний акцент, що підкреслює найбільш загальні закономірності управління, характерні для всіх керованих систем, зокрема систем соціального типу. Але ця система особливого роду, де сутність процесів управління проявляється не стільки у кількісних, скільки у якісних характеристиках, і абстрактно-кібернетичний підхід до проблем управління в соціальному середовищі не дає адекватного формалізованого опису досліджуваних процесів, оскільки ігнорує їх соціально-свідому природу.

Найсуттєвішим, що відрізняє соціальне управління від інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а, отже, інтерес людини для досягнення поставленої мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, що обумовлена їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета є явищем суспільної свідомості як вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Таким чином, спеціальні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу обумовлюються соціально-економічною природою та ступенем зрілості суспільства.

Тому державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер обумовлюються завжди і скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на

суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів в кінцевому підсумку обумовлені соціально-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Аналіз сучасної ситуації в Україні дає змогу зробити висновки, що у владних структурах відсутня соціальна база, не визначено соціальні сили, інтереси яких вони мають виражати. Це не дає змоги керівним силам чітко обумовити свої цілі, концепцію й стратегію у реформуванні державно-бюрократичної і партократичної тоталітарної системи та вивести суспільство з системної кризи. Еклектичність й аморальність економічних, політичних та управлінських поглядів робить державно-владні структури все менш здатними розв'язувати проблеми сучасного українського суспільства. Суб'єктивізм та імпровізація в управлінні, ліквідація працюючих управлінських механізмів без зміни їх на більш ефективні, апробовані аналоги руйнуюче впливають на суспільство.

Система політико-правової, в тому числі й управлінської ідеології завжди слугувала й слугує інтересам певних соціальних сил, що перебувають при владі. Намагання колишньої офіційної радянської науки управління постати виразницею інтересів усього народу неспроможні, оскільки вона формувалася та пристосовувалася для обслуговування й утвердження влади номенклатурної бюрократії, тобто вузької пануючої верстви соціалістичного суспільства. Її апологетична роль тепер стала особливо очевидною.

Однак це не означає, що управління на стільки політизовано й соціально зорієнтовано, що не може виконувати загальні функції, які є об'єктивною необхідністю та без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Їх соціальна роль і місце в управлінні постійно зростають, особливо в перехідний період від індустріального суспільства у формі державно-бюрократичного соціалізму до постіндустріального суспільства у формі соціально орієнтованої державності. В постіндустріальному суспільстві особливе місце належить оптимальній взаємодії різних типів соціальних механізмів (еволюційного, революційного, іновативного), застосуванню демократичних соціальних технологій (виборів, переговорів, референдумів, вивчення громадської думки та ін.), реалізації принципів соціального партнерства та солідарної відповідальності. В цих умовах перетворююча роль державного управління зводиться не тільки до забезпечення поступового розвитку суспільства (хоча це є головною і переважаючою його метою), але й до забезпечення стабільності суспільних відно-

син без чого не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати її у такому стані. Саме в цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Тому необхідно якнайшвидше добитися керованості соціально-політичними та соціально-економічними процесами.

Нові функції й завдання держави перехідного періоду зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, і отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління. Раніше у наукових публікаціях домінуючою позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. І для цього було досить підстав, оскільки державне управління як політична та владно-примусова діяльність, що одержала ці якості від держави — політичної організації, вважалося чисто політичною категорією, покликаною впливати лише на поведінку людей в потрібному для пануючого класу напрямі. Але тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Навіть за найпростіших форм організації колективної праці функції управління не обмежувалися тільки впливом на поведінку людей, воно справляло і загальні функції, що виникають з руху усього виробничого механізму та потреб розвитку суспільства як єдиного цілого. Суспільні процеси є загальним об'єктом управлінської діяльності держави. Та управління — різноманітна державна діяльність, котра охоплює не тільки сфери виробництва та розподілу, але й сферу духовного життя, різні сторони людського співжиття.

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини — природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації в безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Поступове роздержавлення та демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегулювання проте не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і методах, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною і дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохоченням науково-технічного про-



гресу та ін., тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу (мається на увазі владна природа, оскільки її витоками є державна воля). Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владно-норегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Це — заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби.

Отже, що ж характеризує соціальну сутність управління, в тому числі державного?

1. Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентний елемент.

2. Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм в суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.

3. Кожному типу соціальної організації, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин і його характер і зміст залежать від їх сутності. В свою чергу соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин.

5. Переходом у постіндустріальне суспільство, з розвитком науково-технічної революції, зростанням і ускладненням техніки та технології виробництва значно зростає питома вага управління речами та процесами виробництва. В цих умовах люди-

на має розкрити усі свої творчі потенції, аби успішно виконати нові трудові функції і соціальні обов'язки, а її роль як соціальної істоти та участь в управлінні людьми не тільки не зменшуватиметься, а, навпаки, зростатиме.

6. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, в розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

Тобто управління — це насамперед організація дій по координації, об'єднанню в систему спеціалізованих зусиль групи людей.

7. Мета є найважливішою характеристикою управління — його призначення. Власне задля певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

Отож якщо говорити про причини сьогоденної політичної, економічної та моральної кризи у нашому суспільстві, то, мабуть, головною й визначальною причиною її є обурлива некомпетентність державних органів й осіб, що очолюють управлінську піраміду, відсутність в них чітко окреслених, зрозумілих цілей, нових моделей суспільного розвитку.

8. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий період застою колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв'язків у структурному відношенні, а в функціональному — сталістю завдань управління, несприйнятих народом, збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища, суспільного застою, а не розвитку, статичності, не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим.

Будь-яка самокерована система (що самоуправляється), в тому числі і соціальна, мусить мати принаймні властивість гомеостазису, тобто спроможність зберігати у відносній постійності свої основні параметри в умовах зміни середовища. Однак гомеостазис не є достатньою ознакою системи управління. Складн

системи управління в суспільстві мають бути спроможними у процесі розвитку переходити з одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства до відповідності з притаманними йому об'єктивними закономірностями та тенденціями поступового розвитку. Природно-історичний процес в основному так і розвивався від одного — нижчого ступеня, до другого — вищого.

Досвід історії (колишнього соціалістичного табору) поставив зовсім нове завдання — повернути суспільство до якісних параметрів підприємницької суспільно-економічної формації. Подібні завдання соціальні системи управління ніколи не розв'язували, до того ж вони суперечать загальній об'єктивній тенденції розвитку людства, що і призвело до глибокої кризи постсоціалістичного суспільства. В даному разі метою управління є не підвищення організованості системи, її розвитку, а руйнування структури. З цим завданням нові суб'єкти управління успішно впоралися. Можна припустити, що це проміжний етап процесу управління з метою реорганізації систем, але поки що не видно доцільності і корисності ефекту управлінського впливу.

9. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада. І в соціальній організації управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без управління, як і немає управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

Таким чином, влада виступає як функціональна властивість, іманентна якості соціальної організації, і реалізується вона через соціальне управління. Це означає, що управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми. Про політичну природу і особливості владного характеру соціального управління вже вказувалося вище.

10. Практичне здійснення управлінських процесів залежить від наявних соціальних умов, а останні в кінцевому рахунку обумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, відтак

вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань та ін.

Визначені соціальні особливості управління являють собою найсуттєвіше в його змісті, отже, властиві також державному управлінню. Якщо в цілому управління в суспільстві являє собою загально соціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільно значущих завдань, то державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить в цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми управління, розподілу державної влади, правотворчості, правозастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

Все це робить зміст державного управління більш спеціалізованим ніж зазначені риси його соціальної сутності. Необхідною умовою розкриття специфічних особливостей державного управління виступає розуміння його природної і безпосередньої єдності зі сферою здійснення виконавчої влади держави, яка виступає відносно самостійною гілкою державної влади

## Глава II

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

### 1. Управлінський зміст виконавчої влади та суб'єкти її здійснення

Як відомо, державне управління — складне і багатогранне явище. З ним пов'язане з'ясування суті, змісту та форми держави (форми державного правління і форми державного устрою), розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів виконавчої влади як окремої гілки (сфери) державної влади. Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку.

Сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивним її призначенням - виконанням законів та інших правових актів, підтверджує єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. Виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з ключових передумов правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління. Вважаймо, що виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами — умовно кажучи «статикою» і «динамікою» — єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави.

Але політико-правова модель організації виконавчої влади має ґрунтуватися не лише на визначенні її управлінського змісту, але й на розумінні певної умовності, штучності уявлення про самостійне, а тим більше — автономне буття власне виконавчої влади щодо інших гілок влади. Подібні уявлення слід вважати пев-

ним перебільшенням. Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання — явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі.

Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. В першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя. В другому — означає організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових (і це — тільки основні види) з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями.

Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування. Тому для належного конституювання виконавчої влади не обов'язково прямо фіксувати в тексті Конституції власне вказаний принцип, а тим більше доповнювати його ознаками самостійності, автономності чи незалежності окремих (насамперед законодавчої та виконавчої) влад. Натомість слід обов'язково керуватися цим принципом у разі розробки та реалізації конституційної моделі організації влади саме як методологічним орієнтиром, керівною настановою.

Зміст принципу поділу влади доцільно тлумачити як констатацію того факту, що державна влада реалізується через певні види державних органів. Між ними розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони є самостійними при реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією межах, а суди — навіть незалежні при відправленні правосуддя і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємного стримування та протидії.

Саме тому пріоритетним у змісті Конституції України є чітке виділення не конкретних гілок влади, а конкретних її суб'єктів (інституцій) — державних органів та їх систем.

Доктрина поділу влади будується на деяких узагальнених, тобто типових функціях державної влади. Тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а й іншим — змістом більш конкретних функцій та завдань, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни. З огляду на це, поряд з державними органами, які більш-менш співпадають з «класичними» гілками влади, існують органи, що мають змішаний, перехідний або наскрізний характер, наприклад — прокуратура.

Недоцільність структурування змісту Конституції відповідно до окремих гілок влади обґрунтовується ще й тим, що такий підхід ускладнював би розуміння і вирішення більш важливого, ніж фіксація відокремленості гілок влади, завдання, а саме — забезпечення плідної, ефективної співпраці гілок влади з метою виконання головних функцій, цілей та завдань, що стоять перед державою. Йдеться про те, що принцип поділу влади у найбільш широкому розумінні, як вже зазначалося, має бути урівноважений принципом «єдності влади» або «взаємодії гілок влади».

Нагадаємо, що, наприклад, Гегель критикував «класичну» теорію розподілу влади Монтеск'є за те, що вона встановлює самостійність законодавчої, виконавчої та судової влади, а це призводить до взаємної ворожнечі між ними, підкоренню окремих влад іншим. Сама ж гегелівська інтерпретація розподілу влади ґрунтується на розгляді держави як єдиного цілого, де влади являють собою лише різні моменти даного цілого.

Зрозуміло, що забезпечення єдності влади, взаємодії її гілок, насамперед законодавчої та виконавчої (тому, що навіть за Монтеск'є, судова влада у певному розумінні взагалі не є владою) є досить важливою функцією держави. Як і кожна функція, вона повинна мати належного носія. В сучасній державі інтегруючу функцію щодо гілок влади міг би найкраще виконувати глава держави — президент.

Специфіка статусу президента як глави держави полягає в тому, що в цьому статусі окреме місце займають повноваження у сфері виконавчої влади (державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від існуючої в державі форми правління: цей обсяг більший у президентській республіці, менший — у парламентській республіці. Але в будь-якому випадку пост президента не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією гілкою (зокрема, виконавчою) державної влади. Тому що постать президента як глави держави має, так би мовити, наскрізне значення щодо гілок влади, характеризуючись у цьому розумінні певними інтегруючими, об'єднуючими ознаками.

Разом з тим сам змістовний характер виконавчої влади пояснює природну, органічну єдність статусу президента з функціями та повноваженнями саме даної гілки влади. Ось чому в літературі та на практиці глава держави звичайно розглядається як носій виконавчої влади і найвищий представник держави у міжнародних зносинах.

Отже, президент за будь-якої форми державного правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади. Але відповідь на питання, яким же має бути конкретний правовий

статус президента щодо цієї гілки влади випливає з фактичних умов та особливостей державно-політичного розвитку країни, стану функціонування владних структур, політико-правових і соціальних очікувань різних верств суспільства від інституту президента.

Нагадаємо, що на сучасному етапі вітчизняного державотворення народження даного інституту було обумовлено об'єктивними потребами перехідного періоду щодо серйозного зміцнення виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління. Саме тому введення поста президента супроводжувалось підвищеними очікуваннями від посилення впливу держави, її владних структур на процеси соціально-економічних і державно-правових перетворень в нашій країні.

Адже останнім часом стан функціонування виконавчої влади характеризувався тим, що рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної і правової держави. За останні роки не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, коли б її суб'єкти створили функціонально-достатню та структурно-несуперечливу систему. І це проявлялося у недосконалості стану багатьох складових елементів механізму державного управління в нашій країні.

Подоланню такого становища у сфері державного управління має сприяти закріплення в новій Конституції України ключових засад організації виконавчої влади на основі чіткого визначення функціональної ролі її основних носіїв. Зокрема глави держави надані досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

Однак це аж ніяк не свідчить про те, що Президент набув ознак органу виконавчої влади, а тим більше — глави цієї гілки влади. Адже у Конституції України складні питання визначення суб'єктів виконавчої влади вирішені на підставі чіткого уявлення про необхідність формування цілісної системи органів виконавчої влади як відносно самостійного виду органів державної влади, що складають апарат державного управління.

Зокрема, у Конституції України досить повно врахована уся складність і специфічність відношення поста Президента до виконавчої гілки влади. Тобто реальне становище Президента полягає у тому, що його статус не уособлюється жодною гілкою влади, а виступає статусом глави держави зі значними компетенційними преференціями (насамперед установчими і кадровими) щодо виконавчої влади.

Інакше кажучи, Президент віднесений до виконавчої вла-



ди лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Але він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади. Саме тому в Конституції України відсутнє визначення Президента як «глави виконавчої влади». І це — цілком законмірне і єдино правильне рішення. Адже «глава» гілки влади — це такий суб'єкт цієї влади, який є вищою структурною ланкою певної системи органів, що суперечить, як вже з'ясовано, дійсному стану речей.

До речі, формула «глава виконавчої влади» практично не використовується у світовій конституційно-творчій практиці (крім конституцій окремих пострадянських республік). Нагадаємо, що навіть для президентських республік поширеним є визнання президента як глави уряду, але не виконавчої влади. Тут, окрім очевидної теоретичної помилковості згаданої формули, вона так чи інакше сприяє орієнтації на зосередження в руках президента надто великих повноважень, що недоцільно також і з політичних міркувань. Хоча президент за будь-якої форми правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади, його не можна цілком ідентифікувати з цією (як, зрештою, і з іншими) гілками влади.

Відсутність у Конституції України наведеної формули дає змогу заперечити різним спробам встановлення відносин підпорядкованості між Кабінетом Міністрів і Президентом України. Адже за своїм змістом інститут підпорядкованості стосовно до державних органів означає максимальну ступінь адміністративної залежності органу нижчого структурного рівня у взаємостосунках з органом вищого рівня. Звідси підпорядкованість Кабінету Міністрів Президентові свідчить, що останній є вищою структурною ланкою щодо уряду. Тобто Президент знову ж таки включається структурно до системи органів виконавчої влади, що є не виправданим.

Також неприйнятною слід вважати запропоноване деякими фахівцями встановлення так званої подвійної підпорядкованості Кабінету Міністрів — Президентові та парламенту. Це взагалі суперечить вимозі дотримання відносної самостійності законодавчої та виконавчої гілок влади. Окрім того, досить небезпечно, що з'являється додаткова підстава для політичного протистояння у стосунках між парламентом і главою держави.

Як відомо, ефективність будь-якої соціальної влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність — від наявності у її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку, влада починає управляти суспільними проце-

сами. Викладене, на нашу думку, повною мірою стосується і виконавчої влади.

Оскільки саме поняття «виконавча влада» використовується вітчизняною адміністративно-правовою наукою порівняно недавно, то механізм виконавчої влади у юридичній літературі ще детально не розглядався. Хоч поняття механізму управління досліджувалися науковцями досить ґрунтовно.

Виходячи з превалюючого твердження, якого дотримується досить широке коло вчених, про об'єктивну та безпосередню єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави, та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, обумовленому головним її призначенням, а саме — виконанням законів та інших правових актів державних органів [1], можна зробити висновок про відповідну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади як явищ політико-правової дійсності, до певної міри однопорядкових. З огляду на це, спробуємо через визначення механізму державного управління та його елементного складу сформулювати поняття самого механізму виконавчої влади та вказати на його складові елементи.

Незважаючи на певну близькість поглядів багатьох науковців, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його складових елементів в юридичній управлінській науці радянського періоду напрацьовано не було. Щодо цього свідчить аналіз наукової літератури.

Так, на думку Ю.О.Тихомирова «механізм соціального управління є спосіб організації та функціонування управління, що знаходить своє вираження у висуненні обґрунтованих цілей, у створенні та розвитку керуючої системи, яка покликана здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей» [2], а механізм державного управління «це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси» [3].

Г.В.Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [4].

Б.П.Курашвілі, розглядаючи механізм державного управління, поділяє позиції А.К.Бєлих щодо визначення соціального управління як «взаємодії керуючої та керованої систем в процесі використання об'єктивних законів останньої» [5] та В.Г.Афанасьєва щодо умовності розмежування суб'єкта і об'єкта управління соціальних систем, для яких «характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління, їх переплетіння,

відносність, обмін ролями» [6]. Виходячи з цього, автор робить висновок, що «державне управління — це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним, то — взаємовплив», а державне управління визначає як «організаційну співпрацю держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, яке забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин» [7].

На думку Л.П.Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття «механізм» — структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави — як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством». За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.П.Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу, і, з огляду на це, у загальному плані визначав механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [8].

Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує у собі різні складові елементи.

Щодо кількості та змісту складових механізму державного управління, як і з питання визначення самого поняття «механізм державного управління», в юридичній науці єдності думок також немає. Одні автори поділяють структурно-організаційне трактування механізму державного управління і виділяють такі його елементи: первинну ланку системи органів управління, відповідні підсистеми, структури органів управління тощо. Тим самим фактично ототожнюються категорії «механізм управління» та «система органів управління».

Інші — прихильники структурно-функціонального підходу, схилившись до більш широкого трактування складу механізму управління, розходяться у визначенні кількості та змісту цих складових елементів.

Так, Ю.О.Тихомиров у системі механізму управління виділяє: систему управління; соціальні і, особливо, правові норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну. Саме такий склад елементів, на думку автора, характеризує механізм управління як своєрідний зовнішній та динамічний прояв уп-

равління, яке без цього знаходиться неначе в «потенції» [9].

Для Л.П.Юзькова управління є реально існуючою організацією безпосередньої реалізації управлінських цілей, які, «матеріалізуючись» в механізмі управління, втілюються у системі цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а механізм управління включає наступні елементи: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління.

Такий підхід, підкреслював Л.П.Юзьков, дає змогу розкрити статику і динаміку механізму управління. Зокрема, статику визначають суб'єкти та об'єкти управління, які складають організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку — комплекс зв'язків та взаємодій суб'єктів та об'єктів управління [10].

Зрозуміло, що наведені позиції вчених щодо розуміння поняття механізм управління та його складових елементів, хоч і не відображають всього спектру думок, існуючих в юридичній науці з цієї проблематики, проте визначають основні — у вузькому та широкому розумінні — підходи до її розкриття та вирішення. У вузькому розумінні механізм управління — це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ та процесів. В широкому розумінні — це динаміка, реальне функціонування усєї статичної єдності елементів.

Вважаємо, що більш сприйнятною є перша зі згаданих точок зору, оскільки структурно-функціональне розуміння механізму державного управління фактично спонукає до включення у його систему суспільних відносин державного управління. На нашу думку, зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління за наступними міркуваннями.

Будь-яке соціальне утворення виникає одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. І вже на початку свого існування воно потребує відповідного засобу самоуправління та самоорганізації у своїй системі — механізму управління. Через цей механізм і здійснюється реалізація влади (владних відносин). Саме загальновизнаність механізму і забезпечує владі її авторитетність та легітимність, і саме через механізм відбувається реалізація інтересів певних соціальних угруповань. Тому цілком логічним вбачається припущення про те, що виникнення відносин влади відбувається в два послідовних етапи: спочатку певний інтерес певного суспільного угруповання, проходячи через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю

(суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім — через механізм реалізації ця суспільно-значима воля трансформується у суспільні відносини влади. Звідси, будь-яка соціальна влада являє собою процес її формування та реалізації, а, отже, включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізм виникнення зазначених відносин.

Таким чином, можна стверджувати, що до системи будь-якої соціальної влади суспільні відносини її формування та реалізації і відповідний механізм виникнення цих відносин входять в якості самостійних елементів. На нашу думку, це твердження повністю стосується і державного управління, а, отже, і виконавчої влади, з тим лише зауваженням, що система виконавчої влади включає не відносини формування влади взагалі, а відносини участі (разом з законодавчим органом) у формуванні державної влади.

З цих позицій вбачається недоцільним включення до механізму управління цілей управління, управлінського процесу як циклу дій управлінської системи (Ю.О.Тихомиров); об'єктів управління і взаємозв'язку між суб'єктами та об'єктами управління (Л.П.Юзьков), оскільки вони є складовими відносин державного управління і в складі останніх входять до системи державного управління.

Щодо складових елементів механізму державного управління, то аналіз наукової літератури свідчить, що вчені одностайні у визнанні в якості основного його елементу, насамперед системи органів державного управління (суб'єктів управління) — в силу її ролі у забезпеченні ефективного вирішення завдань управління, реальної керованості суспільними процесами, єдиного та диференційованого, оперативного та кваліфікованого впливу на суспільні процеси [11].

Вважаємо, що таке розуміння проблеми цілком виправдане і обгрунтоване. По-перше, поява системи органів управління (або апарату управління) завжди обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань державного управління — як загальних, так і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Тому система органів управління створюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя. А це в свою чергу засвідчує, що між завданнями та цілями державного управління, які носять загальний характер, та функціями конкретного органу системи управління існує прямий зв'язок: функції конкретного органу системи управління похідні в ціло-

му від цілей та завдань державного управління. Функції органів управління, спрямовані на конкретний об'єкт управління, реально існуючі управлінські дії, несуть в собі відбиток загальних цілей та завдань управління. Таким чином, функція (функції) органу управління розкриває сутність цього органу, зміст його діяльності, співвідношення з іншими органами управління, його місце в системі управління. Кожен орган системи управління, здійснюючи належну йому компетенцію, виконуючи власне належні йому функції, тим самим реалізує частину загальних цілей та завдань управління [12].

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, багато в чому впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її органів.

По-друге, реалізуючи належні їм функції, органи управління як суб'єкти управління мають право в односторонньому порядку видавати юридичні акти нормативного характеру, тобто мають реальний засіб впливу на об'єкти управління шляхом зміни їх правового статусу. Іншими словами, поміж інших елементів механізму управління органи державного управління як суб'єкти управління вирізняються своїм потенційно активним змістом.

По-третє, система органів державного управління має значне ресурсне забезпечення своєї діяльності по реалізації владних повноважень: правове, інформаційне, економічне, технічне та ін.

По-четверте, система органів державного управління, маючи розгалужену структуру, забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій у всіх регіонах країни.

Окрім системи органів державного управління, уявляється доцільним включення до механізму державного управління ще однієї складової — системи правових норм. На нашу думку, такий підхід обумовлений тим важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Так, правові норми визначають:

- порядок формування цілей та завдань управління;
- цілі та завдання управління;
- функції органів державного управління, виходячи з цілей та завдань управління;
- цілі та завдання діяльності органів державного управління, їх компетенцію (предмет управлінського впливу, права та обов'язки);
- організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління;

- принципи побудови та функціонування органів державного управління;
- структуру та характер взаємовідносин всередині структури системи органів державного управління;
- правовий статус державних службовців;
- цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;
- правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;
- форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління

Таким чином, правові норми не тільки визначають цілі та завдання органів державного управління, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління. Правові норми, регламентуючи (регулюючи) всі відносини, що виникають під час організаційно-управлінського впливу, визначають, тим самим, правове середовище діяльності системи органів державного управління. Тобто, якщо органи державного управління в процесі своєї діяльності покликані якнайефективніше реалізовувати відповідні владні функції, то правові норми покликані визначити найбільш ефективні форми цієї реалізації.

З огляду на це, досить сумнівною уявляється позиція Л.П.Юзькова, за якою праву відводиться роль опосередкованого фактору в механізмі управління, що створює лише нормативно-юридичну основу функціонування даного механізму, а, отже, не включається до його складу [13].

Викладене дає змогу визначити механізм державного управління як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Що ж до поняття механізму виконавчої влади, то при його конструюванні, з огляду на однопорядковість механізму державного управління та механізму виконавчої влади, доцільно скористатися запропонованим вище визначенням. Отже, розкриваючи зміст поняття «механізм виконавчої влади» під кутом зору його структурної характеристики, останній можна визначити як

сукупність системи державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) виконавчої влади відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси, складовими елементами змісту поняття «механізм виконавчої влади» виступають:

1) система органів виконавчої влади;

2) система правових норм, що визначають як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і правові засади її функціонування та розвитку.

З огляду на викладене, очевидним вбачається існування прямого зв'язку ефективності механізму виконавчої влади з ефективністю функціонування системи її органів, організаційно-управлінський вплив якої на відповідні об'єкти суспільного життя, в свою чергу, визначається внутрішньою упорядкованістю системи органів виконавчої влади, тобто її організаційною структурою.

Принцип поділу влади як політико-правова домінанта сучасного вітчизняного державотворення передбачає досить чітке розмежування саме на конституційному рівні відповідних видів державних органів та їх систем.

Поняття система органів, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад даної системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

З формуванням ефективно працюючої системи органів виконавчої влади, або інакше — органів державного управління, пов'язані великі надії, оскільки саме в цьому полягає реальний засіб зміцнення виконавчої влади. Вирішенню даного завдання має сприяти закріплена в Конституції України модель організації виконавчої влади, яка спирається, зокрема, і на наведені аспекти розуміння системи органів виконавчої влади.

Найповніше реалізований перший зазначений аспект, пов'язаний з відокремленням органів виконавчої влади від інших видів державних органів. Це досягнуто в тексті Конституції України шляхом, по-перше, використання узагальнюючого для усіх органів держави терміну «органи державної влади» (ст. 5); по-друге, виділення серед останніх таких видів, як «органи законодавчої, виконавчої та судової влади» (ст. 6).



Стосовно другого аспекту поняття системи органів виконавчої влади в Конституції України, з одного боку, обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади (як вищий, центральні, так і місцеві) в одному розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

В межах третього аспекту необхідно звернути увагу на те, що справжнє зміцнення цієї гілки влади, підвищення її ефективності неможливо без створення дієвої «вертикалі» виконавчої влади. Саме завдяки останній досягається належна реалізація владних рішень зверху донизу.

У змісті самої виконавської вертикалі першорядне значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка має виконувати в системі роль ~~керуючого~~ центру. Причому з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного (а не з кількох) владно-організуючого центру.

Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного «складного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів — Президента та Кабінету Міністрів України.

Специфічність даної моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Якщо уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, то Президент, як вже зазначалося, лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади.

Звідси, до речі, випливає розуміння того, що визначення «носій повноважень виконавчої влади» і «орган виконавчої влади» повністю не збігаються. Зокрема, це наочно підтверджується на прикладі поста Президента.

Згідно з моделлю «складного центру» зрозуміло, що правовий статус уряду, який очолюється Прем'єр-міністром, не може і не повинен мати якийсь другорядне значення у сфері виконавчої влади. Навпаки, саме Кабінет Міністрів має бути вищою структурною ланкою державного управління, на яку покладається практичне здійснення усіх основних повноважень виконавчої влади. В тому числі і тих, які віднесені до відання Президента України, але не є його виключно одноособовими преференціями, скажімо, щодо кадрових призначень.

Відповідно Конституція України визначає Кабінет Міністрів як вищий орган в системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента (ст. 113).

В цілому ж в системі органів виконавчої влади виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) вищий рівень — Кабінет Міністрів (в функціональній взаємодії з Президентом);

2) центральний рівень — міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади;

3) місцевий, або територіальний рівень, на якому 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, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному, і місцевому органу виконавчої влади).

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, поширеним є визначення системи цих органів як апарату державного управління, або просто — як управлінського (адміністративного) апарату.

Слід звернути увагу на те, що конституційна регламентація системи органів виконавчої влади є, за повнотою та конкретністю, нерівномірною стосовно різних органів та аспектів їх організації та функціонування. Наприклад, якщо питання статусу та діяльності Президента України регулюються Конституцією майже вичерпно, то стосовно уряду найбільш ретельно висвітлюються питання його формування та процедури взаємовідносин з парламентом. Дається також перелік основних повноважень. Інші питання регулюються в спеціальному законі.

В цьому є певний сенс, оскільки дає змогу без ускладнень підтримувати динамічність урядової структури та її функціональних напрямів діяльності. Зрозуміло, що включення цих питань до тексту Конституції значно ускладнило б процес оперативного реагування на життєво необхідні зміни в організації та діяльності уряду, в його стосунках з Президентом та іншими органами державної влади.

## 2. Політико-правові особливості організації урядів у демократичних країнах

Виконавчу владу в демократичних країнах здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління. Для їх позначення, як правило, використовуються терміни «адміністративний апарат» або «апарат державного управління». Вершиною системи органів виконавчої влади є уряд.

В країнах з парламентарною (парламентарно-республіканською та парламентарно-монархічною) і змішаною республіканською формами управління уряд є одним з вищих органів держави. Зокрема, у відповідних країнах уряд конституційно визначається вищим органом виконавчої влади.

У президентських республіках виконавчу владу очолює президент, який сприймається як її уособлення та безпосередній носій. У США взагалі не виділяють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни виконавча влада та президентська адміністрація.

Інша картина щодо ролі глави держави спостерігається в країнах з парламентарною формою правління, а також у частині республік із змішаною формою. Тут глава держави не може бути включений до системи органів виконавчої влади. Він насамперед наділений повноваженнями, природа яких впливає саме зі статусу глави держави. З іншого боку, компетенція такого глави держави все ж включає певні повноваження, що стосуються сфери виконавчої влади, хоча переважна більшість з них може бути реалізована главою держави через уряд або з його санкції (контрасигнування).

Стосовно ряду країн зі змішаною формою державного правління (Польща, Росія, Румунія, Франція тощо), то тут становище глави держави — президента відносно системи органів виконавчої влади має значні особливості. У цих країнах взаємовідносини між президентом, урядом в цілому і його главою прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади.

Конституції встановлюють різноманітні назви урядів — власне уряд, кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, державна рада. Але для позначення цього органу у загальному розумінні доцільно користуватися терміном «уряд».

Організація та діяльність урядів характеризується суттєвими відмінностями, зумовленими прийнятими формами державного правління й особливостями державно-правового розвитку окремих країн.

Питання організації урядів включають насамперед порядок і процедури їх формування.

У країнах з парламентською та змішаною формами державного правління застосовується так званий парламентський спосіб (порядок) утворення уряду. Суть його полягає в тому, що парламент безпосередньо здійснює відповідні процедури. При цьому в конституціях, де визначений спосіб утворення уряду, нерідко не уточнюється питання про правосуб'єктність при формуванні уряду та, зокрема, призначенні його глави.

Інший підхід застосовано в основних законах Болгарії, Греції, Македонії, Молдови, Португалії та деяких інших держав. Наприклад, в ст. 37 Конституції Греції записано, що «прем'єр-міністром призначається керівник політичної партії, яка має абсолютну більшість місць в палаті депутатів (парламенті)». Близьке за змістом положення містить Конституція Болгарії: «Президент після консультацій з парламентськими групами пропонує сформувати уряд кандидату, який рекомендований найбільшою за чисельністю парламентською групою» (ст.99).

Конституції держав з парламентською і змішаною формами правління встановлюють в основному дві процедури формування урядів. Обидві вони засновані на спільних діях парламенту і глави держави при утворенні уряду, хоча характер і послідовність їх дій відмінні.

Першою слід назвати процедуру формування уряду, яка історично склалася у Великобританії і тривала довгий час з певними особливостями, а в окремих країнах була майже загальноприйнятою. Відповідно до цієї процедури глава держави формально на свій розсуд призначає прем'єр-міністра та за пропозицією останнього — інших членів уряду. Парламент у цій процедурі ніякої участі не бере. Вважається, що уряд має підтримку парламенту (звичайно тільки його нижньої палати) доти, доки представницький орган не проголосує проти урядової пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить урядові недовір'я шляхом прийняття спеціальної резолюції. І хоч теоретично прем'єр-міністр і очолюваний ним уряд можуть існувати та діяти проти волі парламенту, практично ж їх дії, як свідчить практика, будуть швидко паралізовані через парламентську обструкцію.

Особливістю застосування відповідної процедури формування урядів у ряді країн є необхідність одержання урядом інвестиції у парламент. Порівняно з викладеним вище це є новацією — необхідність інвестиції досить широко визнана в так званих новітніх конституціях, тобто прийнятих у роки після другої світової війни.

За цією процедурою роль парламенту, залишаючись пасивною на початковій стадії процесу формування уряду, на наступ-

них стадіях зовні стає вирішальною. Зокрема, глава уряду після його призначення главою держави має у встановлений основним законом строк представити парламенту склад уряду або подати урядову програму, чи зробити разом і перше, і друге. У разі схвалення парламентом запропонованого складу уряду або (та) урядової програми вважається, що уряд одержав інвеституру. Відповідне рішення парламенту має бути прийняте абсолютною більшістю голосів, тобто більшістю голосів від визначеного в конституції його чисельного складу.

Інвеститура уряду за своєю суттю є вираженням парламентської довіри його діяльності на перспективу. В Італії таку довіру уряду має виразити кожна з палат парламенту, а в Румунії рішення про довіру приймається на спільному засіданні палат більшістю голосів від складу кожної з них.

Другою процедурою формування урядів треба вважати ту, яка передбачає більш активну участь у ній парламенту, починаючи вже з початкової стадії відповідного процесу. Проте говорити про якусь одну, навіть узагальнену процедуру можна лише з огляду на потреби класифікації для цілей пізнання.

У кожній країні процедура формування уряду з порівняно більш активною участю парламенту має свої особливості, встановлені в конституції. Так, в Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Водночас це означає прийняття парламентом урядової програми. В Ірландії президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою.

У деяких країнах визначені більш складні процедури формування урядів за умов зовні активної ролі в їх здійсненні парламентів. Найбільш яскравим прикладом є процедура за змістом основного закону ФРН. Тут глава уряду (канцлер) обирається без обговорення нижньою палатою парламенту за пропозицією президента. Після цього його формально призначає на посаду сам президент. Члени уряду призначаються президентом за поданням канцлера. Але палата може не погодитися із запропонованою президентом кандидатурою. В такому випадку нижня палата парламенту має протягом двох тижнів обрати канцлером іншу особу на основі абсолютної більшості голосів. Якщо ж і ця особа не буде обрана канцлером, то відразу проводяться нові вибори канцлера. На цей раз обраним вважається той, хто просто одержав більшість голосів. Тим самим у ФРН конституційно закріплена можливість утворення уряду меншості на основі так званої презумпції довіри. Ця презумпція знайшла своє відображення і в конституціях Естонії, Іспанії, Польщі та Словенії.

Однак перебільшувати значення усіх розглянутих та інших процедур формування урядів, що прийняті в країнах з парламентарною та змішаною формами правління, не слід. Незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави та парламенту, вирішення питання про формування уряду тут зумовлене насамперед реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому необхідно пам'ятати, що висунення й узгодження кандидатур на урядові посади є прерогативою самих політичних партій та їх парламентських фракцій.

Подібне стосується також і визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, яку, як правило, займає лідер партії парламентської більшості, або за погодженням між партіями-членами коаліції — лідер однієї з цих партій. На підтвердження такої ролі політичних партій треба зазначити, що в країнах з відловідними формами правління глави держав консультуються з керівниками найбільших парламентських фракцій щодо визначення кандидатури прем'єр-міністра навіть у тих випадках, коли це прямо не передбачено в конституціях, але така практика є звичайною. Цілковито зрозуміло, що питання про утворення уряду практично вирішене ще до застосування відповідних конституційних процедур.

Виняток можуть становити ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості у парламенті. Роль глави держави при визначенні прем'єр-міністра тут може бути вирішальною. Саме ж існування уряду буде залежати від реакції парламенту, а точніше — парламентської більшості. Особливо це стосується утворення так званого уряду меншості. Проте і в останньому випадку багато що вирішується у процесі узгодження позицій між політичними партіями, репрезентованими у парламенті.

У країнах з президентською формою правління застосовується так званий позапарламентський спосіб формування урядів. Особливістю «класичної» президентської республіки є те, що повноваження глави держави та глави кабінету суміжні та знаходяться в руках президента, а посада прем'єр-міністра відсутня. Парламент не бере безпосередньої участі у процесі формування кабінету або його участь у цьому плані обмежена. Прикладом можуть бути США, де члени кабінету призначаються президентом за «порадою та згодою» верхньої палати парламенту. Конституційна процедура «поради та згоди» застосовується у разі призначення на інші посади в структурах виконавчої влади.

Конституційна теорія і практика розвинутих країн знає дві моделі структурування урядів. Згідно з однією з них, яка звичайно визначається як континентальна модель, до складу урядів

входять усі керівники міністерств і відомств із загальнодержавною компетенцією. У сукупності всі вони і становлять урядову колегію як єдиний орган. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді може призвести до зниження ефективності його роботи. Тому в ряді країн, де запроваджено таку модель, у структурі уряду утворюється більш вузька колегія. До неї входять глава уряду, його заступники та деякі найбільш авторитетні за посадою міністри. Прикладом може бути Італія, де у ст. 95 Конституції передбачено утворення в межах складу ради міністрів її президії. Проте офіційний характер урядових рішень мають тільки рішення широкої за складом колегії.

Іншою моделлю є так звана англо-американська модель. На сьогодні її запровадила більшість країн. За цією моделлю до складу уряду (кабінету) входять не всі політичні керівники міністерств і відомств, а лише ті, які очолюють найважливіші з них. Уряду як колегії всіх цих керівників тут просто не існує, а поняття уряду та кабінету за суттю збігаються. Тому відповідну модель називають моделлю кабінету. Члени кабінету за своїми реальними повноваженнями у вирішенні питань урядової політики суттєво відрізняються від інших міністерств, котрі не мають такого статусу. Рішення ж самого кабінету, створеного в країнах з парламентарною та змішаною формами правління, є за своєю природою офіційними урядовими рішеннями, а за суттю — рішеннями вищого органу виконавчої влади.

У США до складу кабінету входять усі особи, які очолюють міністерства. Але це не означає що він є осередком усієї виконавчо-владної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету, а самі ці органи прямо не кореспондують з кабінетом. До таких органів насамперед слід віднести різного роду федеральні агентства та президентські комісії, компетенція яких може нічим не відрізнятися від компетенції окремих міністерств. Важливу роль відіграють також органи, включені до структури так званого виконавчого апарату при президентові США. Керівники деяких цих органів фактично конкурують за змістом компетенції з відповідними міністрами. Однак усі вони діють на основі повноважень, переданих їм президентом. Саме президент, згідно зі ст. 2 Конституції США, персоніфікує всю систему органів виконавчої влади, саме на ньому замикається їх компетенція та діяльність.

Характеризуючи склад урядів, слід зазначити, що основною діючою особою уряду, формальним і неформальним центром є його глава. Найчастіше він зветься прем'єр-міністром, хоча прийняті й інші титули: голова, канцлер тощо. У президентсь-

ких республіках, як зазначалося, систему органів виконавчої влади очолює президент, а посада прем'єр-міністра відсутня. У ряді країн зі змішаною формою правління в силу згаданого дуалізму виконавчої влади роль центру розподіляється між главою уряду та президентом. Характер цього розподілу визначається нормами конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або у президента, або у прем'єр-міністра.

Прикладом дуалізму виконавчої влади є її організація у Франції. Конституція й державно-політична практика зумовили перетворення президента на реального главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стежить за виконанням основного закону та забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування органів державної влади, формально не визначає його керівної ролі у структурі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21 Конституції Франції, цю роль виконує прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання президенту права арбітражу дає змогу йому піднятися над всіма іншими органами і силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що засідання ради міністрів — уряду Франції — відбувається як правило під головуванням президента. За його дорученням на них може головувати прем'єр-міністр. За результатами цих засідань приймаються так звані комюніке, що вважаються документами як уряду, так і президента. Разом з тим досить широкі конституційні повноваження зберігає і прем'єр-міністр. Він керує діяльністю уряду, несе відповідальність за національну оборону, забезпечує виконання законів, призначає на посади державної служби тощо (ст. 21 Конституції).

Подібне становище існує і в ряді інших країн зі змішаною формою правління. Проте в деяких з них (Австрія, Словенія, Фінляндія), а також у країнах з парламентарною формою глава уряду концентрує в своїх руках основні повноваження у сфері виконавчої влади і за суттю стоїть над урядом. Тут прем'єр-міністр часто реалізує не тільки власне урядові повноваження, а й більшість владних повноважень глави держави.

Конституції більшості відповідних держав майже нічого не говорять про якесь особливе місце прем'єр-міністра в структурі уряду та серед державних інститутів у цілому. Інколи все обмежується загальними положеннями про те, що прем'єр-міністр очолює уряд і керує ним. Проте саме прем'єр-міністр є своєрідним стрижнем уряду. Як зазначалося, встановлений в основних законах порядок формування урядів предбачає як першу стадію заміщення посади саме прем'єр-міністра. Відставка ос-



тання з будь-яких причин практично завжди веде до відставки уряду в цілому. Склад уряду визначається його главою, а участь парламенту та глави держави в цьому процесі багато в чому має формальний характер. Вибір же прем'єр-міністра зумовлений не тільки його особистими уподобаннями, а й передусім загальними політичними чинниками — розстановкою сил у парламенті та в партії, яку він репрезентує.

Той факт, що глава уряду у відповідних країнах у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, зовсім не означає послаблення його позицій в державному механізмі. Навпаки, враховуючи те, що він звичайно є лідером такої партії, це дає йому змогу не тільки домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість у парламенті. В результаті глава уряду набуває реальних можливостей спрямовувати роботу представницького органу. Ситуація може дещо ускладнюватися для нього у випадку створення коаліційних урядів.

Прем'єр-міністр не тільки визначає персональний склад уряду, а й вирішує питання його внутрішньої організації. Трапляється, що одна й та ж особа обіймає посаду прем'єр-міністра і одну або більше посад міністрів. Розходження позицій з важливих питань між главою уряду і його окремими членами майже завжди завершується не на користь останніх: якщо глава уряду вимагає відставки конкретного міністра, це по суті вважається його правом. Під загальним керівництвом прем'єр-міністра функціонує державна служба, і він контролює комплектування її верхівки.

Характеризуючи значення і роль глави уряду у здійсненні виконавчої влади, його місце в державному механізмі в цілому, слід також зазначити, що він іноді набуває якостей політичного лідера харизматичного характеру. Це стосується випадків, коли уряд протягом тривалого часу очолює одна особа, і саме цей час у масовій свідомості ототожнюється з найбільшими успіхами держави у різних сферах зовнішньо- і внутрішньополітичної діяльності. Часто такі успіхи певна частина населення сприймає як результат діяльності відповідного політичного керівника (це може стосуватися і глави держави), що об'єктивно сприяє зростанню його авторитету і посилює позиції у здійсненні державної влади.

Усе це свідчить про певне звуження засад колегіальності на урядовому рівні. Характерно, що на європейському континенті лише в конституціях Литви, Македонії, Словаччини і Чехії йдеться про колегіальний характер роботи уряду та прийняття ним рішень абсолютною більшістю його членів.

Відповідна тенденція державно-правового розвитку багатьох

країн адекватно відображається в науці. Концепція «правління прем'єр-міністра» щодо визначення сучасного стану насамперед парламентарних за формою правління країн потіснила в політичній і конституційній теорії концепцію «правління уряду», яка у свою чергу набула місця класичної концепції «парламентського правління».

Більшість інших питань внутрішньої організації уряду як колегіального органу віднесена до сфери державного управління у вузькому значенні, тобто регламентується нормами адміністративного права. Виняток становлять лише питання чисельного складу урядів, вирішені на рівні деяких конституцій.

Важливе значення для характеристики взаємозв'язків між органами законодавчої і виконавчої влади мають питання конституційної відповідальності уряду. Сюди насамперед слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку імпічменту або в рамках подібних до нього процедур.

Власне політичну відповідальність уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності конституційно визнана у країнах з парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед самим президентом, який може відправити у відставку його членів у разі, якщо їхні дії не схвалено.

На відміну від відповідальності у порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються у конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна. Необхідність застосування такої форми відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Конституційна теорія і практика розвинених країн в основному знає два різновиди політичної відповідальності уряду — колективну й індивідуальну. Питання щодо їхнього взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права і має бути віднесене до сфери реальної політики. В Іспанії, Росії, Франції, ФРН, Чехії, Японії, в деяких інших краї-

нах припускається тільки колективна відповідальність урядів.

В основному законі ФРН йдеться про відповідальність глави уряду: «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність» (ст. 65). Однак відставка канцлера тягне за собою відставку самого уряду. З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведеному прикладі теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій же ст. 65 основного закону ФРН зазначено, що «в межах основних положень політики кожен міністр самостійно веде справи галузі під свою відповідальність». Якщо ж припустити можливість поєднання колективної та індивідуальної відповідальності, залишається неясною відповідь на запитання, який між ними може бути зворотній зв'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної політичної відповідальності перед парламентом.

Певні особливості має практика Великобританії, а також інших країн, котрі сприйняли засади британської конституційної системи. Формально тут припускається можливість як колективної, так і індивідуальної відповідальності. При цьому, якщо нижня палата парламенту висловлює недовіру будь-якому міністру, глава уряду має вирішити: подавати у відставку конкретного міністру чи уряду в цілому. Такий підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтується на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени уряду (кабінету) несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось із них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями. Окремі ж міністерства відповідають за діяльність своїх міністерств.

Однак і у цьому випадку важко з'ясувати, за яких умов висловлення недовіри окремому міністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті та поза його межами. Стосовно ж відставки окремих міністрів, то такі питання в умовах, коли палата контролюється лівною партійною більшістю, виникають і вирішуються переважно у зв'язку з їх персональними діями, що призвели до політичного скандалу.

Наведені умови колективної та індивідуальної відповідальності віднесені також до тих країн, де обидва ці різновиди власне політичної відповідальності уряду прямо передбачені в конституціях. Але основні закони також не дають прямої відповіді на запитання, як взаємовіднесені індивідуальна і колективна відповідальність, у якій мірі перша може бути наслідком другої. Ця проблема не суто теоретична. Вона має вагомое практичне зна-

чення: невизначеність характеру взаємозв'язків двох різновидів політичної відповідальності уряду призводить до того, що повноваження щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються його верхівкою і насамперед прем'єр-міністром.

Аналізуючи природу політичної відповідальності уряду, слід також звернути увагу на її механізм. Необхідно враховувати, що у переважній більшості країн з відповідними формами правління і двопалатною побудовою парламентів уряд несе відповідальність тільки перед нижньою палатою. Виняток становлять лише Італія та Румунія, де уряд несе політичну відповідальність перед обома палатами.

У деяких країнах прийняті різні способи постановки питання про політичну відповідальність уряду. Насамперед слід зазначити, що у конституційній теорії, поширеній на теренах ряду країн, це питання може виникнути в кожному випадку у разі розгляду парламентом будь-якої урядової пропозиції або такої, що стосується політики уряду. Ілюстрацією до сказаного є досвід Великобританії. Тут кожне голосування в нижній палаті парламенту з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення відповідного ставлення до уряду. Такий спосіб не потребує спеціальної форми постановки питання щодо довіри або недовіри уряду.

Проте відсутність у цих випадках конкретних правил, які б зумовлювали обов'язковість відповідальності уряду, зовсім не означає, що його доля постійно перебуває під загрозою. У парламентській практиці прийнято, що уряд має піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбулося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які — несуттєвий характер практично вирішує сам уряд, а точніше — прем'єр-міністр. Природно, що наявність у нижній палаті більшості від партії, яка по суті сприяла формуванню уряду та забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях.

Водночас у відповідних країнах припускається можливість постановки питання з голосування по резолюції осуду (недовіри) уряду. Такий спосіб часто застосовується у зв'язку із загальною оцінкою у парламенті урядової політики. Опозиція вносить пропозицію про прийняття резолюції осуду, після чого відбуваються дебати та голосування. Якщо палата приймає таку резолюцію, то уряд має піти у відставку. В ряді країн альтернативою такої відставки уряду є розпуск палати главою держави за ініціативою самого уряду. З іншого боку, із тактичних міркувань уряд сам може поставити у палаті питання щодо довіри до нього, яке звичайно розглядається за тією ж процедурою, що й пропозиція резолюції осуду. Але реальне значення таких проце-

дур також є відносним, оскільки уряд здебільшого спирається на партійну більшість у нижній палаті.

Розглянуті процедури притягнення уряду до політичної відповідальності все таки можуть нести в собі загрозу певних несподіванок для правлячої партії. Теоретики конституціоналізму вже давно ведуть пошуки засобів, які б забезпечили необхідну стабільність урядів за відсутності її головної передумови — твердої парламентської більшості. Як результат, у більшості країн конституційно запроваджені тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності. Вони, звичайно, мають назву вотуму недовіри. За їх змістом питання щодо недовіри уряду не може ставитися і розглядатися спонтанно, а має розглядатися парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в конституції або у парламентському регламенті досить деталізованої спеціальної процедури. Трапляється, що ця процедура прямо співвідноситься з такою формою парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція (та інші подібні форми).

Конкретні формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності в кожній країні з парламентарною та змішаною формами правління часто відмінні. Водночас є і певні типові риси. Зокрема, в усіх без винятку відповідних країнах рішення щодо недовіри уряду має бути прийняте абсолютною більшістю голосів у парламенті (нижній палаті). Недовіра главі уряду означає і недовіру всьому його складу та тягне за собою їх відставку. Конституції ряду держав обмежують можливість повторного внесення питання щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу. В Португалії, Румунії та Франції питання щодо недовіри уряду не може бути двічі поставлене у період однієї парламентської сесії, у Болгарії і Греції відповідний строк дорівнює шести, а в Естонії, Хорватії і Польщі — трьом місяцям. Разом з тим у Польщі повторна пропозиція щодо недовіри уряду може бути внесена і раніше визначеного строку за умов її висунення від імені депутатів, які складають чверть складу нижньої палати парламенту.

Іншою формою конституційної відповідальності уряду (органів виконавчої влади) є відповідальність з використанням процедури імпичменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності у порядку імпичменту або інших подібних процедур підлягають не тільки суб'єкти виконавчої влади, а й судді.

Особливістю такої відповідальності є й те, що вона може мати місце за різних форм правління. У деяких країнах з парла-

ментарною формою правління відповідальність із застосуванням процедури імпічменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед парламентом, але в наш час перша майже повністю втратила своє значення та поступилася місцем другій. У країнах зі змішаною формою правління процедура імпічменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади і розглядається як один з компонентів у системі стримувань і противаг.

Відповідальність у порядку імпічменту інколи визначають як судову, але це не точно. Не викликає сумнівів те, що тут має місце певна взаємодія між представницьким органом і судом. Часто застосування процедури імпічменту передбачається у зв'язку із вчиненням певних злочинів, хоча підставами для цього звичайно є досить невизначені дії, сформульовані як порушення конституції. Процесуально імпічмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності у порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідної посадової особи, а наслідком — можливе усунення її з посади (посту).

Стосовно ж самої процедури імпічменту, то вона можлива тільки за умов двопалатної побудови парламенту. За спрощеною схемою, нижня палата виступає в ролі слідчого й обвинувача, а верхня палата приймає остаточне рішення (кваліфікованою більшістю голосів) щодо усунення відповідної особи з посади або посту. Однак на цьому юридичні наслідки вчиненого не закінчуються. У подальшому може бути проведено розслідування загального характеру, справа може бути передана до суду, а особа за певних умов понесе кримінальне покарання.

Суттєво відмінною від розглянутої є парламентська процедура усунення президентів, прийнята в деяких країнах, де має місце згадуваний дуалізм виконавчої влади. Головну роль у здійсненні такої процедури відіграє однопалатний парламент, який у своєму рішенні спирається на попередньо сформульований висновок конституційного суду. Відповідні процедури встановлені конституціями Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Туреччини та деяких інших держав.

Значні особливості має й процедура усунення президентів парламентами спільно з конституційними судами. Ця процедура, як і розглянута вище, іноді визначається як імпічмент, що не відповідає значенню. Вона передбачає, що парламент або одна з його палат формулює звинувачення проти президента, а кон-

ституційний суд на основі цього звинувачення може прийняти рішення щодо його зміщення. У таких випадках точніше говорити не про парламентську відповідальність президентів, а про їх спеціальну судову відповідальність, ініційовану представницькими органами.

Подібну процедуру встановлено за основними законами Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, ФРН, Хорватії та Чехії. У деяких з них реальні повноваження виконавчої влади має як глава уряду та уряд в цілому, так і президент. Застосування відповідних конституційних процедур не заперечує у подальшому можливостей притягнення до відповідальності у звичайному суді. У такий спосіб може поєднуватися конституційна та кримінальна відповідальність суб'єктів виконавчої влади.

## Глава III

# ЗАКОНОДАВЧА ТА ВИКОНАВЧА ГІЛКИ ВЛАДИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ І ВЗАЄМОДІЇ

### 1. Еволюція конституційної моделі організації державної влади в Україні

Розвиток демократії, свободи й процвітання в Україні невіддільний від лінії на забезпечення де-юре і де-факто верховенства народу над сукупністю державних і недержавних суб'єктів у розв'язанні доленосних проблем свого буття. Народний суверенітет має виступати фундаментальною основою побудови механізму державної влади в цілому і вирішення питань співвідношення, взаємовідносин і взаємодії складових структур даного механізму між собою. Необхідно створити таку систему державної влади, яка здійснювала б якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах. Найважливішу роль тут відіграють завершеність і цілісність моделі організації державної влади, котра суворо й гармонійно пов'язує усі ланки в потужне утворення, що пульсує як єдиний здоровий організм на базі Конституції, відповідних їй законів, а також інших нормативних актів.

Побудова такої оптимальної моделі передбачає ясну й чітку визначеність теоретичних і методологічних підходів виконання цього масштабного завдання.

Враховуючи усі фактори, передусім необхідно обрати прийнятну доктрину організації державної влади. Такий виключно значущий крок, вибір сам по собі ніколи не трансформується у бажані результати. Величезне значення мають конституційне оформлення відповідної доктрини, а також практичне втілення її у державно-правову дійсність.

Досягнення вказаних цілей, у свою чергу, пов'язане з жорсткою підлеглистю установкам, продиктованим внутрішньою логікою та закономірностями будівництва і життєдіяльності дер-



жавної структури. Теоретично та методологічно першочерговим тут має бути точне дотримання системотворчих вимог. Будь-яка концепція організації державної влади у змозі забезпечити високий рівень керівництва країною лише тоді, коли її конституційна й практична трансформація у рівній мірі охоплюватиме всю систему як цілісне утворення та кожну окрему ланку, як її органічну частину.

Здобуття Україною незалежності ознаменувалося відмовою від доктрини гегемонії Верховної Ради над усіма останніми державними органами та сприйняттям доктрини поділу єдиної державної влади на три гілки — законодавчу, виконавчу й судову. Враховуючи досвід деяких розвинутих країн світу в умовах організації державної влади на фундаменті парламентського верховенства, а також власну, хоча й нетривалу практику, яка формується під час становлення ще незавершеної тріади влади, сьогодні ми аж ніяк не скільні перебільшувати вигоди, що випливають з принципу поділу влади не лише на нинішньому етапі, а й в прогностичному плані.

Відзначене ніскільки не заперечує ідеї поділу влади, оскільки, як і доктрина примату парламенту, розглядувана ідея довела міцність та надійність, насамперед у США. Поглиблення наукових уявлень обумовлене всебічним осмисленням того, що принцип поділу влади може бути оптимально корисним лише за умови його сприйняття не частково, а тільки в цілому, завершеному вигляді.

Закріплений основним законом відповідний еталон системи державної влади має формуватися за всіма правилами та вимогами, притаманними усталеним положенням доктрини розподілу влад. Інші підходи призводять до неузгодженості, суперечностей, конфліктів між владними інститутами, що неминуче породжує ослаблення усіх гілок влади, породжує беззладдя й навіть страшніше — дестабілізацію суспільства.

Побудова моделі єдиної державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову становить нове явище в конституційній правотворчості Україні, практиці її державотворення та вітчизняній юридичній науці.

Наукове дослідження цієї масштабної, багатоаспектної проблеми — одне з найважливіших і актуальніших завдань українського державознавства. Насамперед необхідна розробка питань, що окреслюють державно-правовий статус законодавчої та виконавчої влади в системі вищої державної влади та їх співвідношення між собою.

Розв'язання цього завдання органічно пов'язане з історико-теоретичним дослідженням еволюції моделей Верховної Ради

УРСР і Ради Міністрів УРСР, трансформації їх взаємовідносин залежно від теоретико-конституційних доктрин організації державної влади. Здійснення наукових розробок наведених аспектів проблеми необхідно аби зрозуміти та глибоко осмислити корені величезних труднощів на шляху втілення ідеї розподілу влад і з цієї точки зору проаналізувати відповідні конституційні рішення та зробити необхідні висновки стосовно удосконалення системи законодавчої та виконавчої влади і взаємовідносин між ними.

Як це не дивно на перший погляд, елементи конституційного втілення теорії розподілу влад були присутні в Основному Законі УРСР, ухваленому Надзвичайним XIV Українським З'їздом Рад 30 січня 1937 р. В його контексті ця Конституція порівняно з пізнішим однойменним актом — Основним Законом УРСР 1978 р. — визначала певні аспекти «тріади влади» досить рельєфно. Але потім Конституція УРСР 1978 р. від них відмовилась.

Таким чином, є необхідні конституційні підстави для висновку, що найближчим прообразом нинішньої Верховної Ради служить однойменний орган, конституційний сталон якого був вибудований Основним Законом УРСР 1937 р. Відповідно до ст.20 Верховна Рада проголошувалася вищим органом державної влади. Поряд з такою характеристикою Конституція закріплювала Верховну Раду єдиним законодавчим органом республіки (ст.23). Остання формула є певним компонентом доктрини поділу влад. Конституційна заборона прийняття законів вводилася будь-яким іншим державним органом, окрім парламенту.

Специфіка конституційного способу визначення компетенції парламенту характеризувалася відсутністю спеціального переліку повноважень даного органу. Рішення цього питання було сфокусовано в ст.22, яка наділяла Верховну Раду всіма правами, що присвоєні УРСР, оскільки вони не входили до компетенції підзвітних Верховній Раді органів: Президії Верховної Ради, Ради народних Комісарів і Народних Комісарів. Дане положення доповнює нашу трактовку щодо втілення Конституцією 1937 р. ідеї поділу влад. Основний Закон формулював пряму заборону вторгнення парламенту в сферу діяльності колегіального глави держави — Президії Верховної Ради та Ради Народних Комісарів.

Місце та роль Верховної Ради у системі державних органів, окрім широкої компетенції, визначалися також тим, що від неї були похідні: колегіальний глава держави — Президія Верховної Ради, яка обиралася на сесії та була підзвітна Верховній Раді (ст.28); вищий виконавчий та розпорядчий орган державної вла-

ди — Рада Народних Комісарів, що створювалася Верховною Радою, перед якою вона була відповідальна та підвітна їй, а в період між сесіями — перед Президією Верховної Ради, який підвітна (ст. 38-40, 45); вищий судовий орган — Верховний Суд, що обирався Верховною Радою (ст. 105).

В цілому ж конституційний сталон організації державної влади, в тому числі парламенту, характеризувався суперечностями, на погляд автора, несумісними. Поруч з наведеним, Ради депутатів трудящих закріплювалися політичною основою УРСР, конституювалась приналежність влади трудящим в особі Рад (ст. 2, 3). Останні положення зовсім не співзвучні ідеї поділу влад. Підсумовуючи аналіз державно-правового статусу парламенту, важливо виділити риси, що узгоджувалися з доктриною розподілу влад. Це:

а) Верховна Рада чітко й ясно проголошувалася єдиним законодавчим органом;

б) формулювалася заборона її вторгнення до компетенції Президії Верховної Ради та Уряду;

в) Президія Верховної Ради конституційно не мала права вносити зміни та доповнення у чинні закони, прийняті Верховною Радою.

Рада Міністрів конституювалася як вищий виконавчий та розпорядчий орган державної влади УРСР (ст. 39).

Конституція УРСР 1978 р., порівняно з попереднім одним актом, зробила крок назад з точки зору теорії розподілу влади, відмовившись від тих елементів, котрі закріплювалися попереднім Основним Законом.

Конституція 1978 р. у первинній редакції визначала Верховну Раду вищим органом державної влади, який правомочний вирішувати всі питання, віднесені Конституцією СРСР і цією Конституцією до відання Української РСР (ст. 97). Отже, конституційно компетенція Верховної Ради була тотожна компетенції держави. Верховна Рада Основним Законом наділялася правом брати до свого розгляду та вирішувати будь-яке питання, що знаходиться у віданні інших державних органів, насамперед Президії Верховної Ради та Ради Міністрів. Викладені характеристики вищого органу державної влади базувалися на ідеї повновладдя рад, несумісній з теорією поділу влади, яка категорично заперечувалась.

Процес суверенізації союзних республік у складі колишнього СРСР позначився переглядом основ побудови державної влади. У формалізованому вигляді ця лінія вперше знайшла своє відображення у деклараціях. Декларація про державний суверенітет України, проголошена Верховною Радою 16 липня 1990 р.,

містить пряме положення: «Державна влада у Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» (гл. III). Реалізація деклараційної формули в значній мірі трансформувалася згодом у законодавчі, включаючи конституційні, рішення. Процес їх втілення в практику державно-правового будівництва найбільш випукло пов'язувався з введенням Основним Законом нових інститутів, традиційно притаманних доктрині поділу влад: конституційного судового контролю та президентури, які раніше механізму державної влади України були зовсім невідомі.

Де-юре в цьому напрямі першість була на боці конституційного судового контролю. Через кілька місяців після прийняття Декларації Верховна Рада реформувала інститут конституційного нагляду. Нагадаємо, що Основний Закон у первісній редакції (20 квітня 1978 р.) взагалі не закріплював спеціальної структури такого роду. Реформа головного акту УРСР 27 жовтня 1989 р. позначилася введенням нової інституції — Комітету конституційного нагляду, який так і залишився лише в тексті Основного Закону, оскільки Верховна Рада у своїй практичній діяльності не реалізувала норму щодо обрання цього Комітету (ст.112). Замість зазначеного Комітету 24 жовтня 1990 р. Основним Законом був закріплений Конституційний Суд. Але, на превеликий жаль, Верховна Рада минулого скликання безпідставно та протиконституційно зволікала трансформацію даного нововведення у практику. Вона обмежилася лише невиправдано запізнилими спробами обрати Конституційний Суд, так і не вирішивши цієї проблеми, що було грубим порушенням принципу розподілу влад.

Подальшим кроком у реконструкції державної влади стало інституціоналізування президентури. У липні 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень у Конституцію (Основний Закон) Української РСР.

Окрім конституційного, було створено також законодавче забезпечення життєдіяльності нових інституцій. Прийняті закони: «Про Президента Української РСР», «Про вибори Президента Української РСР» (5 липня 1991 р.); «Про Конституційний Суд України» (17 червня 1992 р.).

Разом з тим, зазначені новації, здійснені у руслі політичного та правового сприйняття і закріплення принципу поділу влади, уживалися з ідеями повновладдя рад. Суперечливість, недооцінка чи навіть ігнорування системного підходу, незавершеність курсу на поділ влади вибудовувалися майже в наскрізну лінію правової регламентації.

Звернімося до Декларації, з якої починається власне формалізоване визнання поділу влади. Тут, проте, положення про здійснення державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову (гл. III) співіснує з попереднім положенням іншого характеру: повновладдя народу України реалізується як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних у Верховну та місцеві Ради (гл. II). Отже, деклараційне розуміння опосередкованого народовладдя обмежувалося лише радами, проводило ідею їх повновладдя, не згадуючи про інші органи триєдності державної влади. Властива Декларації суперечливість, на жаль, не привернула уваги науковців. Слід думати, ця обставина почасти послужила причиною того, що конституційні рішення постдеклараційного часу страждали аналогічними хибам.

Впровадивши нові органи виконавчої та судової влади, Основний Закон зберіг первісну редакцію серцевинних положень, які визначали місце та роль Верховної Ради у державному механізмі, що несумісно з поділом влади. Хоча побудова конституційних моделей Президента України та Конституційного Суду і супроводжувалася певним реконструюванням ст.97 Основного Закону, присвяченої Верховній Раді, найважливіші формули, що містилися у частинах першій і другій названої статті, не були вилучені з її тексту та не зазнали радикальної новелізації. Верховна Рада, як і раніше, визначалася як вищий орган державної влади УРСР, правомочний розглядати й вирішувати будь-яке питання стосовно відання республіки. Іншими словами, парламент зберігав право необмеженого вторгнення у сферу діяльності кожної державної структури, конституційно мав можливість втручатися до компетенції виконавчої та судової влади.

Нечіткість і суперечливість конституційного оформлення лінії на поділ влади рельєфно позначені також з точки зору вирішення питань структурного характеру. Інституціоналізація Конституційного Суду не викликала необхідних змін структури Основного Закону. Новий орган було вписано у главу «Верховна Рада Української РСР» (ст.112), що формально давало підстави сприймати його не третьою владою, а складовою частиною парламенту.

Подальший перегляд конституційного статусу Верховної Ради відбувся лише у лютому 1992 р. в умовах корінних змін. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада проголосила незалежність України й утворення самостійної Української держави. Акт проголошення незалежності України було підтверджено першим Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Того ж дня шляхом всенародних виборів було обрано першого Президента України.

Через два з половиною місяці Основний Закон України суттєво реформувався, зокрема, були новелізовані деякі положення, що характеризують місце та роль Верховної Ради в системі державної влади. Відповідно до нової редакції ч. 1 ст.97 Верховна Рада стала єдиним органом законодавчої влади України. Відмовившись від попереднього визначення Верховної Ради як вищого органу державної влади, Конституція одночасно змінила формулу щодо правомочності цього органу вирішувати будь-яке питання державного життя республіки. Відповідно до нової редакції ч. 2 ст.97 Верховна Рада правомочна розглядати та вирішувати будь-яке питання, яке не відноситься до компетенції органів державної виконавчої та судової влади, а також не є виключним предметом всеукраїнського референдуму. З точки зору розподілу влади даний новелізований варіант ч. 2 ст.97 у зіставленні з первинними є певним зрушенням. Проте, оцінюючи в принципі аналізоване положення з позицій сьогодення й подальшої перспективи, підтримати його не уявляється можливим. Детальніше мова про це піде у зв'язку з розглядом відповідного положення проекту нового головного акта.

Конституційний статус Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади було підкріплено позбавленням Президії Верховної Ради законодавчої функції. Тим самим лише 14 лютого 1992 р. було усунуто серйозні суперечності: Верховна Рада була найвищим представницьким органом державної влади, але підзвітна йому колегіальна Президія у міжсесійний період мала право видавати укази щодо внесення змін і доповнень у прийняті Верховною Радою закони (п.1 ст.109 Конституції), тобто Президія фактично ставала над Верховною Радою, що порушувало примат вищого представницького органу.

Раду Міністрів УРСР Конституція 1978 р. визначала вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади республіки, котрий утворюється Верховною Радою, перед нею відповідальний і їй підзвітний. У період між сесіями Верховної Ради Рада Міністрів була відповідальна перед Президією Верховної Ради, якій і підзвітна (ст.115,116,117).

Наступна еволюція Ради Міністрів виглядає так. 3 травня 1991 р. вона реформувалась у Кабінет Міністрів — вищий орган державного управління УРСР, що утворюється Верховною Радою (ст.115, 116 Конституції). Через місяць зі ст.117 Основного Закону була вилучена формула щодо відповідальності та підзвітності цього органу в міжсесійний період Президії Верховної Ради.

Кардинальне реформування уряду відбулося у зв'язку з впровадженням президентури. Згідно зі ст.115 Конституції (в редакції

14 лютого 1992 р.) Кабінет Міністрів став органом державної виконавчої влади України. Ст.117 закріпила підзвітність Кабінету Міністрів Президенту та підзвітність і відповідальність перед Верховною Радою. Змінилося формування Кабінету Міністрів.

Отже, аналіз засвідчує, що процес побудови механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення їх взаємодії, взаємовідносин насичений суперечностями, помилками, відступами від доктрини поділу державної влади.

Знайти вірне рішення цих важливих і складних проблем являло собою одне із центральних завдань нової Конституції України.

## **2. Конституційні засади взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади**

Вирішення питань співвідношення і взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні коректується конкретними реаліями в економічній, суспільно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та інших галузях. І цей процес є закономірним. Багатоваріантність пошуків таким шляхом рішень — добра основа для подальшої оптимізації моделі співвідношення обох гілок влади.

Зіставляючи під таким кутом зору статуси парламенту та Президента, що були визначені реформованим Основним Законом 1978 р., і відповідні статуси, котрі закріплені Конституцією 1996 р., характеризуються передусім незмінністю статусу Верховної Ради. Нова Конституція відтворює попереднє конституційне настановлення: єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (ст.75). На відміну від парламентського, президентський статус піддано перегляду.

Якщо раніше Президент конституювався главою держави та главою виконавчої влади України (ст. 114-1), то новий Основний Закон 1996 р.у ст.102 констатує: «Президент України є главою держави і виступає від її імені». Отож, діюча Конституція пов'язує державно-правовий статус Президента з відмовою від притаманного йому в минулому другого елементу — глави виконавчої влади. Відзначимо, що аналогічна еволюція відбулася і в Росії. Основний Закон Російської Федерації конституював Президента главою держави (п.1 ст.80).

Таке нововведення диктує потребу та необхідність дослідження взаємовідносин парламенту України та Президента під кутом зору чинної Конституції України.

Проблема взаємовідносин Верховної Ради і Президента —

складна, багатоаспектна проблема державно-правової науки, що не має не тільки монографічних розробок, а й не досліджена навіть у більш вузьких рамках. У даній праці, зрозуміло, не ставиться завдання розглянути усі сторони цієї проблеми. Тут вичленовується головне. За відправне та вирішальне для визначення предмета дослідження, на наш погляд, служить серцевинне функціональне призначення Верховної Ради — здійснення законодавчої діяльності. Виходячи з цього, в теоретичному, конституційному й практичному аспектах важливо та актуально перевести науковий аналіз взаємовідносин парламента і президента насамперед стосовно сфери законодавчої діяльності. В такому контексті порівняльно-правовий аналіз реформованого Основного Закону України 1978 р. з новою Конституцією України виявляє серйозну зміну співвідношення Верховної Ради і Президента у бік посилення останнього.

Чинна Конституція, як і попередня, відводить спеціальну статтю, присвячену суб'єктам законодавчої ініціативи у Верховній Раді (ст.93). Коло названих суб'єктів включає: Президента, народних депутатів, Кабінет Міністрів та Національний банк. Розглядаючи даний перелік у контексті досліджуваної проблеми, нема підстав визначати його оптимальним. У ранг суб'єкта законодавчої ініціативи не підноситься народ. У той же час виконавча влада має кількох суб'єктів. В умовах організації державної влади на основі принципу розподілу влад таке рішення не асоціюється з необхідністю забезпечення всебічних і жорстких гарантій зосередження законодавчої влади в руках парламента.

Зазначимо, що у парламентах багатьох розвинутих країн світу інститути виконавчої влади або зовсім не наділені правом законодавчої ініціативи, або представлені лише одним суб'єктом. Наприклад, у США і Великобританії згаданими суб'єктами є лише депутати. Це зовсім не тотожне позбавленню другої гілки можливостей брати участь у законодавчій діяльності. У США Президент використовує свої щорічні послання Конгресу, де викладаються певні положення, програми законодавчої діяльності Конгресу, а необхідні законопроекти адміністрація вносить через «своїх» конгресменів. Де-юре, однак, ні Президент США, ні уряд правом законодавчої ініціативи в парламенті не наділені.

Конституція Французької Республіки 1958 р. відносить до суб'єктів права законодавчої ініціативи в парламенті лише депутатів і прем'єр-міністра. Президент Франції права законодавчої ініціативи також не має.

Стосовно ж країн СНД, то зазначимо, що Конституція Казахстану 1995 р. передбачає право законодавчої ініціативи тільки за депутатами і урядом (ст. 61 — 1).



Світовий досвід конституційного регулювання підтверджує висновок щодо доцільності та раціональності звуження кола суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за рахунок виконавчої влади. В такому напрямку доцільно реформувати ст.93 Конституції України, вилучивши із переліку суб'єктів законодавчої ініціативи Президента та Національний банк.

Дана пропозиція спрямована на конституційне забезпечення адекватності визначення Основним Законом Верховної Ради «єдиним органом законодавчої влади в Україні» (ст.75) і сукупності гарантій, що втілюють реальність даного визначення. Президент України конституційно наділений традиційним для глави держави правом у законодавчій сфері: звернення із посланнями до Верховної Ради (п.2 ст.106).

У той же час демократичним рішенням бачиться доповнення ст.93 Конституції за рахунок включення до кола суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді громадян України. Піднесення громадян до рангу суб'єкта законодавчої ініціативи органічно пов'язується з представницьким характером Верховної Ради і її соціальним призначенням. Реалізація даної пропозиції сприятиме зміцненню зв'язку між українським народом і його представницьким органом.

Конституювання громадян суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті впливає з концепції верховенства народу над усіма державними та недержавними суб'єктами, відповідає принципам народовладдя і є формою його реалізації. Важливо підкреслити, що народна законодавча ініціатива — не теоретична абстракція. Необхідність її втілення в Конституції України обґрунтовується також історичним досвідом вітчизняного конституціоналізму. Конституція УНР наділяла правом вносити законодавчі проекти на розгляд Всенародних Зборів безпосередньо виборців — громадян України, числом не менше 100 тисяч (п. «е» ст.39) [1]. Визнання суб'єктом законодавчої ініціативи народу відомо основним законам низки держав — Федеральний конституційний закон Австрії (ст. 41.1); конституції Іспанії (ст.87), Італії (ст.71), Литви (ст.68). Відповідні пропозиції у різних формах вносилися щодо Конституції України, народ називався суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді деякими проектами Конституції, серед них — проект, розроблений в Інституті держави і права НАН України. Ігнорування даного положення викликає заперечення і вимагає внесення доповнення до ст.93 Конституції шляхом включення народу (корпусу виборців) до кола суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Одним з важливих аспектів проблеми взаємовідносин законодавчої влади України і Президента є співвідношення законів і указів. В такому ключі позитивним рішенням чинної Конституції виступає норма, що закріплює підзаконність президентських актів. Конституція встановлює, що президентські укази та розпорядження видаються «на основі і на виконання Конституції та законів України» (ст.106). Дане положення має величезне значення; воно — загальновизнане світовим конституціоналізмом. Саме тому попередня Конституція у ст.114-6 чітко закріплювала вищенаведену формулу. Але Конституційний договір з метою піднесення Президента над Верховною Радою відмовився від норми, що встановлювала підзаконність президентських указів. Він не пов'язував президентську нормотворчість з необхідністю її здійснення тільки на основі Конституції та на виконання законів України (ст.25). Це відкривало для указів Президента фактично необмежене коло питань як об'єкта регулювання даними актами. Виникла ситуація, коли укази Президента видавалися на тих самих підставах, що й парламентські акти. Іншими словами, Президент здійснював не підзаконну, а первинну нормотворчість. Принципам верховенства закону було завдано великої шкоди, колізія парламентських і президентських актів набрала руйнівної сили. Відродження діючою Конституцією правила, що зобов'язує Президента видавати укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України, — важлива конституційна гарантія подолання негативних явищ у сфері правового регулювання суспільних відносин і правозастосування.

Починаючи з 1990 р., Верховна Рада України прийняла понад 800 законів, що охоплюють різні сфери життєдіяльності людини, суспільства та держави. Виокремлюючи державно-правове будівництво республіки, відзначимо, що за цей період прийняті: Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, а також низка законів — про всеукраїнський та місцеві референдуми, про правонаступництво України, про громадянство України, про відповідальність за діяльність, спрямовану на порушення територіальної цілісності України, про державний кордон України, про дію міжнародних договорів на території України, про Конституційний Суд України, про Рахункову палату Верховної Ради України та інші.

Законодавче регулювання здійснюється також у соціально-економічній, бюджетно-фінансовій, екологічній та інших сферах.

Однак кількісний показник не єдиний критерій і показник успішної реалізації Верховною Радою законодавчої функції. Над-

звичайно важливий показник — якість законів, що не адекватна їх кількості. Величезна проблема — нестабільність законодавства, колізії актів Верховної Ради і Президента, правовий, включаючи конституційний, нігілізм.

Наведені та інші негативи стану законодавства обумовлені комплексом причин. Розкриваючи юридичну сторону проблеми в досліджуваному контексті, важливо та й необхідно поставити питання: чи забезпечують норми Конституції 1996 р. можливості та гарантії повнокровного здійснення Верховною Радою законодавчої функції? Пошук відповіді органічно пов'язується з аналізом конституційних основ взаємовідносин Верховної Ради і Президента України.

Було б не виправданим представляти чинний Основний Закон України як еталон, що створює всебічні, міцні та чіткі конституційні гарантії безперешкодної еволюції Верховної Ради як єдиного законодавчого органу, що забезпечує повне, раціональне і ефективне законодавче регулювання суспільних відносин і вирішує долю прийнятих законів.

Головний акт містить положення, певною мірою властиві так званим авторитарним конституціям, які містять загрозу поставити представницький орган українського народу дещо нижче Президента.

Під таким кутом зору особливої уваги потребує аналіз теоретико-конституційної проблеми, суть якої у визначенні питань, що вирішуються актами вищої юридичної сили — законами. Йдеться таким чином щодо поля законодавчого регулювання Верховної Ради. Яке воно? Чи варто встановлювати його межі? Для сучасного українського конституціоналізму дана проблема відносно нова, оскільки попередній Основний Закон не визначав простір законодавчої діяльності Верховної Ради.

Відсутність чітких конституційно окреслених меж законодавчої діяльності означала, що Верховна Рада вправі приймати закони з різних питань суспільного і державного життя. Це загальне положення потребує уточнення. Воно зовсім не свідчить про доцільність, раціональність і обґрунтованість прийняття парламентом законів з будь-яких питань. Необмеженість сфер законодавчого регулювання суспільних відносин першою гілкою влади малося на увазі в контексті системного сприйняття. Воно диктує необхідність врахування принципу верховенства закону в ієрархії нормативних актів. Як акт вищої юридичної сили закон має об'єктом своєї регламентації найважливіші суспільні відносини. Другий аспект проблеми випливає з принципу верховенства Конституції України. Компетенція Верховної Ради — не безмежна. Вона має свої кордони, котрі визначені Консти-

туцією. Звідси висновок: Верховна Рада вправі приймати закони з усіх питань, віднесених Конституцією України до повноважень парламенту.

Визначення діючою Конституцією переліку питань, що є предметом законодавчого регулювання, мало місце і в Конституційному договорі. Оскільки останній — акт антипарламентського спрямування — ставив Верховну Раду під Президентом, дана констатація зовсім не другорядна для пошуків висновків щодо оцінки аналізованого конституційного нововведення.

Його спрямованість тотожна спрямованості, яку проводив Ш. де Голль, трансформуючи свої ідеологічні установки в Конституції 1958 р. шляхом побудови конституційних механізмів відтиснення парламенту на другорядне місце в державній структурі та небаченого до того у Франції піднесення виконавчої влади — президента і уряду над загальнонаціональним представницьким органом народу. З цією метою основний закон 1958 р. вперше в історії повоєнної конституційної правотворчості закріпив досліджувану новацію. Ст.34 Конституції закріпила вичерпний перелік питань, які вирішуються парламентом шляхом прийняття законів. Тим самим сфера законодавчої діяльності парламенту була обмежена тільки конституційним переліком. Поза ним регулювання суспільних відносин є прерогативою виконавчої влади. З цього приводу Конституція містить пряму заборону парламенту. Питання, що не віднесені до сфери законодавства, проголошує ст.37, носять регламентарний характер. Якщо ж парламент приймає закони з таких питань, вони можуть змінюватися декретами, — гарантує ст.37.

Будучи антидемократичним, французький варіант викликав ґрунтовну критику вчених-юристів [2].

Однак реакційний французький варіант сприйнятий у новітній історії конституційної правотворчості деяких держав на теренах колишнього Союзу РСР.

Відповідний аналіз настановує до висновку про тісний зв'язок такого негативного рішення зі зміцненням президентської влади за рахунок послаблення позицій першої гілки. Підтвердимо даний висновок конкретними головними актами. Конституція Казахстану 1993 р. проголошувала загальне правило щодо того, що Верховна Рада приймає закони (п.2 ст.64). Одноіменний акт 1995 р., який закріпив володарювання президента в державному механізмі та відтиснив на другий план парламентський інститут, відкинув демократичне рішення Основного Закону 1993 р., замінивши його реакційним. Згідно зі ст.54 парламент приймає закони на роздільних засіданнях палат шляхом послідовного розгляду спочатку в мажилісі, а потім сенаті. Однак

окрім даного установлення, Конституція має іншу норму, яка перераховує сфери, де «парламент вправі приймати закони» (всього 11 пунктів). «Всі інші відносини, — проголошує п.3 ст.61 — регулюються підзаконними актами».

Як це не дивно, започаткований Конституцією Франції 1958 р. антипарламентський варіант лімітування законодавчої сфери і його модифікації під кінець другого тисячоліття приносяться в Україну.

Інструмент обмеження Верховної Ради шляхом втілення доктрини закритого переліку питань, що складають сферу законодавчого регулювання парламенту, втілює також Конституція України. Варто зазначити, що раніше Конституційний договір вперше в історії української конституційної правотворчості закріплював коло питань, що визначаються виключно законами. Але ст 18, що містила перелік цих питань (всього 12 пунктів), водночас мала запис: «До законодавчого регулювання можуть бути віднесені також інші питання, визначені Конституцією України».

Діючий головний акт запозичив із Конституційного договору тільки перший елемент. Фіксуючи загальне положення, за яким прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради (п.3 ст.85), Конституція містить також і самостійну статтю (ст.92), що закріплює закритий перелік сфер, котрі визначаються і встановлюються виключно законами (всього 31 пункт).

Законами визначаються:

- права та свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців й осіб без громадянства;
- права корінних народів і національних меншин;
- порядок застосування мов;
- засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- основи соціального захисту, форми та види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- правовий режим власності;
- правові засади та гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- засади регулювання демографічних і міграційних процесів;

— засади утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

— організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики;

— територіальний устрій України;

— судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація та діяльність прокуратури, органів дізнання та слідства, нотаріату, органів й установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;

— засади місцевого самоврядування;

— статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

— основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та забезпечення громадського порядку;

— правовий режим державного кордону;

— правовий режим воєнного та надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

— організація й порядок проведення виборів і референдумів;

— організація й порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

— засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

— державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види та типи;

— порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску й умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

— одиниці ваги, міри та часу; порядок встановлення державних стандартів;

— порядок використання та захисту державних символів;

— державні нагороди;

— військові звання, дипломатичні ранги й інші спеціальні звання;

— державні свята;

— порядок утворення та функціонування вільних й інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

На відміну від Конституційного договору, ст.92 чинного Основного Закону обмежується тільки лімітуванням поля законодавчого регулювання Верховною Радою суспільних відносин. Вона містить лише закритий перелік питань. Правило щодо можливості вирішення парламентом інших питань шляхом прийняття законів тут відсутнє.

Конституційно склалася ситуація, коли вичерпаний перелік питань (ст. 92), які вирішуються у формі законів, сфера законодавчої діяльності представницького органу народу окреслюється чітко визначеним колом конкретних питань. Наявні, таким чином, обмеження простору законодавчої діяльності Верховної Ради, оскільки приймати закони з питань поза визначеним колом вона не уповноважена. Тим самим втілена в Конституції згадана доктрина виступає зняряддям, що несе в собі певний негативний потенціал.

Отже, розглянутий спосіб закріплення Конституцією України закритого переліку питань, зарезервованих за найвищим представницьким органом народу, ще жорстокіший, ніж аналогічний спосіб, вибудований Конституцією Франції 1958 р., що викликало негативну реакцію як західних вчених, так і дослідників державності країн СНД. Конституція П'ятої Республіки Франції, окресливши в ст.34 поле законодавчої діяльності парламенту, все ж не обмежується фіксацією переліку, а має заключне установлення, де проголошується право уточнювати та доповнювати певні положення органічним законом.

Правило закритого переліку використовується виконавчою владою в якості механізму зниження ролі та значення загальнодержавного представницького органу народу та підвищення за його рахунок інститутів виконавчої влади, оскільки останнім конституційно відкриваються широкі можливості для здійснення власної нормотворчості. Таким чином, вичерпне коло питань, з яких приймаються закони, дає змогу структурам виконавчої гілки проводити свою політику шляхом видання власних актів у сферах, не включених до конституційного переліку, тобто здійснювати первинне регулювання суспільних відносин, що є функцією парламенту.

Слід також зазначити, що досліджувана проблема за відповідних умов може мати певний позитивний аспект. Постійний, наполегливий наступ у всьому світі на парламентські інститути, що його чинять президентські та урядові структури, погребує побудови конституційних перешкод даній лінії. Під таким кутом зору закріплення головним актом кола питань, що вирішуються виключно органом народного представництва в зако-

нах, може служити могутньою гарантією перешкоди видання другою гілкою нормативних актів у визначеній сфері. Але включати до конституції питання слід лише такі, що не будуть обмежувати парламентське поле законодавчої діяльності. Необхідно закрити інструменти президентського й урядового вторгнення до законодавчого поля Верховної Ради, що не тільки допускає, а навіть гарантує правило закритого переліку. Воно виступає конституційною гарантією здійснення Президентом України первинного нормотворення з питань, що не увійшли до переліку ст.92 Конституції. Тим самим ст.92 тією чи іншою мірою пере-креслює визначення Верховної Ради «єдиним органом законодавчої влади в Україні», сформульоване у ст.75 Конституції. Ст. 92 за своєю суттю створює умови для первинного регулювання президентськими указами суспільних відносин, а це означає, що Президент здійснює ту саму функцію, що і парламент. Таким чином порушується вимога принципу чіткого розмежування функцій.

Щоб запобігти цьому, Конституція України, крім конкретно визначених питань, котрі вирішуються за допомогою законів, неодмінно мусить мати запис, який би наділяв загальнодержавний представницький орган народу правом вирішувати шляхом прийняття законів також інші питання, окрім визначених переліком. Саме такий варіант передбачав проєкт Конституції України, розроблений в Інституті держави та права НАН України, що був представлений Верховній Раді. Але втілення у новому Основному Законі він не одержав, що розхитує і руйнує принцип поділу влад, порушує співвідношення повноважень Верховної Ради і Президента України на користь останнього.

Звідси — пропозиція щодо відповідного доповнення ст.92 Конституції України. Відкриття переліку питань, що є предметом законодавчого регулювання — необхідна умова повноправної реалізації Верховною Радою законодавчої функції. Зміст доповнення ст.92 має складати заключна частина: «Верховна Рада вправі приймати закони також з інших питань, котрі, згідно з Конституцією, віднесені до повноважень Верховної Ради».

У цьому плані варто нагадати, що подібний варіант притаманний Конституції США. Вона перераховує права конгресу у розд. 8 ст. 1 і в Заключній частині фіксує право конгресу «видавати всі закони, які будуть необхідні для здійснення як указаних вище прав, так і всіх інших прав, котрим дана Конституція наділяє уряд Сполучених Штатів, його департаменти або посадових осіб».

Другий напрямок радикального реформування ст 92 Конституції поширюється на визначення правової форми законо-



давчого регулювання суспільних відносин. Засобом обмеження законодавчої діяльності Верховної Ради є закріплення у ст.92 положень, за якими велике коло суспільних відносин не вичерпується лише прийняттям парламентом законів, а тому є частковим, рамочним. Обмежимося посиланням на п.15 ст.92, відповідно до якого виключно законами визначаються «засади місцевого самоврядування». Із буквального змісту виходить, що Верховна Рада не вправі вирішувати за допомогою закону весь комплекс суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а тільки «засади». Подібне явище притаманне низці інших пунктів ст.92, що потребує усунення шляхом внесення відповідних змін до ст.92 Конституції України. Лінія на зміну співвідношення загальнодержавного представницького органу українського народу і глави держави на користь Президента проведена також щодо проблеми остаточного вирішення долі прийнятого парламентом закону.

Прийнятий більшістю від конституційного складу Верховної Ради закон (ст.91), підписує голова Верховної Ради та надсилає Президенту. Президент протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, бере до виконання та офіційно оприлюднює. Конституція наділяє Президента правом відкладального вето. Він має право повернути закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду. 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. Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачене самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст.94).

Реформована Конституція 1978 р. встановлювала, що президентське вето долається, якщо у разі повторного розгляду закон буде прийнято більшістю голосів від фактичної кількості народних депутатів (ст.104). Порівняння показує, що нова Конституція порівнянно з попередніми умовами ускладнила подолання представницьким органом українського народу вето глави держави. Чинна Конституція, всупереч теорії народного суверенітету та розподілу влад, створила гарантії остаточного вирішення долі прийнятого представницьким органом народу закону — одноосібним органом, Президентом України. Дане положення перекреслює характеристику Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади. Надто високий кворум для подолання президентського вето складає величезні труднощі у вирішенні долі законів самими депутатами. Остаточне вирішення

долі прийнятого парламентом закону Президентом України стало реальністю у сфері законодавства. Парламент відтісняється із сфери, яка загальноновизнана світом парламентською прерогативою.

Як з точки зору теорії, так і практики справедливою стає вимога реформувати ст.94 чинної Конституції України. Частину четверту слід викласти у такій редакції: «Якщо під час повторного розгляду закон буде прийнятий Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом семи днів».

Співвідношення Верховної Ради і Президента діючий головний акт України змодельював на користь глави держави також стосовно інституту загальноукраїнського референдуму. Це досягається конституційним рішенням проблеми, що торкається суб'єктів призначення всенародного волевиявлення. Коли попередній головний акт України відносив прийняття рішень щодо проведення всеукраїнських референдумів до виключного відання органу народного представництва (п.18 ст.97), то новий — закріплює двох суб'єктів призначення всенародного волевиявлення. Це — Верховна Рада і Президент. При цьому нова Конституція містить положення, що гарантують піднесення глави держави над загальнодержавним представницьким органом у сфері прийняття рішень щодо референдуму. Це досягається незрозумілим і дивним визначенням питань, які становлять предмет референдумів, призначуваних парламентом і Президентом: ним забезпечується перевага глави держави над законодавчим органом. Як передбачають ст.73 та п.3 ст.85, Верховна Рада уповноважена призначати всеукраїнський референдум тільки з одного питання — про зміну території України. Поряд з такою вузькою сферою парламентських можливостей Президент наділений надзвичайно широкими прерогативами, зокрема, конституційної матерії. Йдеться про зміни Основного Закону. Правом внесення до Верховної Ради законопроекту про внесення змін у розділи: «Загальні засади», «Вибори. Референдум», «Внесення змін до Конституції України» ст.156 наділяє двох суб'єктів — Президента України або не менше двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі його прийняття не менше ніж двома третинами конституційного складу парламенту, законопроект затверджується всеукраїнським референдумом. Право його призначення надане тільки Президентові.

Окрім конституційного референдуму, Основний Закон закріплює главу держави також суб'єктом, що проголошує всеукраїнський референдум, ініціатором якого виступає народ (п.6

ст.106). У такому випадку, відповідно до ст.72 Основного Закону, необхідно, щоб проголошення референдуму вимагало не менше трьох мільйонів виборців, щоб підписи щодо призначення референдуму були зібрані не менше, як у двох третинах областей республіки, щоб було зібрано не менше ста тисяч підписів у кожній області.

Конституційно об'єкт референдуму за народною ініціативою не окреслений. Проте його широкі масштаби не викликають сумнівів. адже заборону Основний Закон фіксує тільки щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст.74).

Сконструйована Основним Законом модель інституту референдуму у порівнянні з тією, яка втілювалася попередньою Конституцією, обмежила парламентські прерогативи. Вона реально зазіхає на законодавчу функцію Верховної Ради. Закон України про всеукраїнський та місцевий референдуми прямо вказує, що предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття, зміна чи відміна законів України (ст.3). Піднесення Президента до рангу суб'єкта призначення всеукраїнського референдуму з народної ініціативи і позбавлення цього права парламенту може бути використане виконавчою владою для прийняття законів в обхід Верховної Ради і навіть усупереч їй, що не відповідає теорії народного суверенітету та розподілу влад. Таким чином, конституювання Президента суб'єктом призначення народного волевиявлення приховує пряму небезпеку реалізації Верховною Радою законодавчої функції, розмиває законодавчу гілку влади, знижує її роль у державному механізмі та підвищує Президента над парламентом.

Підкреслимо, що такі висновки обґрунтовує світовий досвід. Наприклад, надання президентові Франції права передавати законопроекти на референдум (ст.11 Конституції 1958 р.) обумовило маніпулювання референдним способом прийняття законів на шкоду парламентським формам. Всі референдуми, що ініціювалися Ш. де Голлем, а потім його наступниками, проводилися з грубим порушенням основного закону, мали антипарламентський характер і служили інструментом проведення президентських рішень «через голову» загальнонаціонального представницького органу, не рахуючись з його думкою.

Оскільки референдна модель Конституції України сконструйована за французьким зразком з можливими негативними наслідками, існує необхідність реформування відповідних норм Конституції України 1996 р.: переглянути проблему конституційного закріплення суб'єктів призначення всеукраїнського референдуму. З цією метою п.2 ст.85 варто сформулювати у такій редакції: призначення Всеукраїнського референдуму згідно з

Конституцією та Законом про Всеукраїнський і місцеві референдуми. Водночас із ст.72 слід вилучити слова «або Президентом України», а зі ст.156 — слова «Президентом України» і замінити їх на — «Верховною Радою України».

Реформування конституційної моделі референдуму дасть змогу запобігти піднесенню глави держави над вищим представницьким органом українського народу, усунути інструмент прийняття законів через голову парламенту, обмеження статусу парламенту як єдиного законодавчого органу.

Звуження привілеїв Верховної Ради чинною Конституцією проведено також шляхом позбавлення її статусу суб'єкта, правомочного тлумачити Конституцію та закони. Коли попередній головний акт відносив право тлумачення Конституції та законів до виключного відання Верховної Ради (п.18 ст.97), то чинний Основний Закон позбавляє вищий орган представництва українського народу цього права. Він фіксує запис, за яким офіційне тлумачення Конституції України і законів України здійснює Конституційний суд республіки (ст.147). Наведене положення не знімає права даної проблеми парламентом України. У теоретичному плані автентичне тлумачення Конституції та законів призначені органи, який приймає названі правові форми. Адже акти тлумачення стосуються безпосередньо змісту Конституції та законів, які є об'єктом тлумачення. Автентичне тлумачення законодавчого органу володіє найбільшою юридичною силою.

З метою забезпечення конституційних гарантій здійснення Верховною Радою України законодавчого регулювання суспільних відносин, що нерозривно пов'язується також з тлумаченням Конституції та законів, необхідно ліквідувати наявний недолік діючого Основного Закону шляхом доповнення ст.85 Конституції України. Це полягає в тому, щоб після пункту 3 ст.85 включити пункт 3-1 наступного змісту: «Тлумачення Конституції України і законів України». Стосовно ж Конституційного Суду, то він здійснює казуальне тлумачення, яке розраховується на конкретну справу. Позбавлення чинною Конституцією Верховної Ради права тлумачити Конституцію і закони, розчленовує та розмиває процес вираження волі законодавчого органу в актах, котрі ним приймаються.

Розглянуті конституційні обмеження Верховної Ради як законодавчого органу мають, на жаль, постійний характер. Але протягом трьох років після прийняття нової Конституції діють записи та установлення, сформульовані у розділі «Перехідні положення». Тут сформульовані конституційні гарантії указної нормотворчості, які доповнюють викладені вище обмеження реалізації першою гілкою влади законодавчої функції. Згідно з п.4

перехідних положень протягом трьох років Президент має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів та скріплені підписом Прем'єр-міністра укази з економічних питань, не врегульованих законами, одночасно із внесенням відповідного законопроекту до Верховної Ради, яка зобов'язана позачергово розглянути його. У разі неприйняття парламентом цього законопроекту протягом тридцяти днів (за винятком днів міжсесійного періоду), або відхилення його більшістю від конституційного складу, президентський указ набирає чинності та діє до набуття чинності закону, прийнятого Верховною Радою з цих питань. Перехідне положення, по суті, зберігає за виконавчою владою умови для здійснення указної нормотворчості на тих самих умовах, що й парламент, оскільки подолання Верховною Радою зафіксованих тут жорстких бар'єрів, аби перешкодити виданню указів Президента, вельми проблематичне. Адже, наприклад, на прийнятий парламентом закон з економічних питань Президент має право накласти вето, в результаті чого закон не одержить юридичної сили, а указ Президента продовжуватиме діяти.

Підбиваючи підсумки, доходимо висновку: співвідношення повноважень Верховної Ради та Президента України сконструйовані так, що діюча конституційна норма схиляється на користь Президента. Глава держави конституційно наділений комплексом прав, можливостей та процедур, які дають йому можливість впливати на зміст законодавчої діяльності Верховної Ради і навіть остаточно вирішувати долю прийнятих Верховною Радою законів. На жаль, недоліки та деформації конституційної моделі співвідношення Верховної Ради та Президента екстраполювалися на практику суспільних відносин. Після прийняття Конституції 1996 р. президентське квотування законів, прийнятих Верховною Радою, негативно впливає на законодавчу діяльність, певною мірою блокує побудову законодавчого забезпечення розвитку суспільних відносин.

Словом, подолання Верховною Радою тенденції зниження її ролі, що найбільш рельєфно було акумульовано в Конституційному договорі, в умовах Конституції 1996 р. — також надзвичайно проблематично.

Намітилися тенденції виконавчої влади звести роль Верховної Ради тільки до законодавчого регулювання. Наукова ж розробка її повноважень з точки зору світової теорії парламентаризму дає змогу зробити висновок щодо того, що крім прийняття Конституції та законів, Верховна Рада впливає на виконавчу владу: а) беручи участь в інституціоналізації її структур; б) реалізуючи бюджетні повноваження; в) виконуючи повно-

важення в сфері зовнішньої політики і оборони; г) здійснюючи парламентський контроль; д) реалізуючі судові повноваження.

Згідно з чинною Конституцією (ст.85) до відання Верховної Ради, зокрема, належить:

— затвердження державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням державного бюджету; прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

— визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;

— затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища;

— усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

— надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра України;

— здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України;

— надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

— здійснення парламентського контролю.

Окрім перерахованих та інших повноважень, закріплених за Верховною Радою у ст. 85 Конституції, Основний Закон має ще низку компетенційних норм, що доповнюють гарантії, можливості і процедури, використання яких зміцнює позиції Верховної Ради в державному механізмі.

Назвемо, зокрема, ст.89 Конституції. Вона наділяє парламент правом створювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Поряд з цим повноваження українського парламенту Конституція встановлює опосередковано. Такий метод втілює, наприклад, ст.95 Конституції. Вона проголошує: «Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків». Встановлюючи правову форму вирішення питання щодо видатків держави — закон про державний бюджет, конституційне правило водночас формулює повноваження Верховної Ради, оскільки прийняття названого закону — прерогатива парламенту.

Юридичним вираженням місця і ролі Верховної Ради в системі розподілу влад є контроль виконавчої влади. З точки зору об'єкта в такому ключі виступає насамперед Кабінет Міністрів України. Чинна Конституція, по-перше, має пряме установлення, за яким до повноважень Верховної Ради належить «здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції» (п.13. ст.85).

Однією із найважливіших форм контролю Верховної Ради є відповідальність перед нею Кабінету Міністрів. Згідно зі ст. 87 Конституції Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняття резолюції недовіри даному органу більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Одночасно Конституція передбачає гарантії нормального функціонування Кабінету Міністрів. З цією метою Основний Закон містить спеціальну заборону на адресу Верховної Ради: вона не може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення програми Кабінету Міністрів.

До демократичних установлень нового головного акту належить закріплення певних гарантій здійснення парламентського контролю. Це, зокрема, класичний інструмент контролю — депутатський запит. Народний депутат України, передбачає ст. 86, має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування та форм власності. Депутатському запиту кореспондує обов'язок відповідних керівників повідомляти народному депутату результати розгляду його запитів.

Наведене установлення однак характерне не для всіх конституцій держав Співдружності. Відзначимо, зокрема, часткову його відсутність в Конституції Росії 1993 р., що критикується дослідниками сучасної російської державності [3].

Вираженням провідної ролі Верховної Ради у співвідношенні з Президентом виступає такий дієвий і конструктивний інструмент, як здійснення контролю Верховною Радою за діяльністю Президента України.

Контроль парламенту за діяльністю глави держави — неодмінна риса демократичного політичного режиму. Контроль являє собою юридичне вираження парламентаризму, є його доміантною рисою, і саме у здійсненні контролю проявляється провідне становище парламенту в системі розподілу влад. Навіть у президентській республіці, класичним прикладом якої є США, «в межах стримань і протизваг конгрес, а якщо необхідно, то і судова влада, володіють реальними повноваженнями контролювати президента і федеральну виконавчу владу в цілому» [4].

Роль Президента України, як глави держави, зовсім не знімає питання щодо здійснення контролю за його діяльністю

з боку різних інститутів: засобів масової інформації, опитувань громадян, Конституційного Суду тощо. Але основним суб'єктом контролю за діяльністю Президента України, як і в кожній демократичній державі, має виступати парламент. Форми контролю досить різноманітні.

Конституція України закріплює окремі спеціальні гарантії контролю загальнодержавного представницького органу народу за діяльністю глав держави. Відзначимо, що Верховна Рада вправі приймати рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, котрий попередньо підтриманий не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради (п.34 ст.85).

Світова конституційна теорія і практика справедливо розглядає імпічмент — особливу процедуру відсторонення президента з посади наймогутнішим знаряддям впливу парламенту на президента.

Цей поширений у світі інструмент закріплює також Конституція України. Ст.111 Конституції встановлює, що Президент може бути усунений з поста Верховною Радою в порядку імпічменту. Конституційно визначаються умови імпічменту — вчинення Президентом державної зради або іншого злочину.

Питання щодо імпічменту ініціюється парламентом. Для цього потрібна більшість від конституційного складу Верховної Ради. Процедура вирішення цього питання надзвичайно складна. Згідно зі ст.111 Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування. До її складу включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки та пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради. За наявності підстав парламент не менш як двома третинами від його конституційного складу приймає рішення щодо звинувачення Президента України.

Основний Закон України передбачає необхідність участі у процедурі імпічменту, крім парламенту, також інших суб'єктів: Конституційного Суду і Верховного Суду України.

Хоча тільки Верховна Рада ініціює питання про усунення Президента з посади і приймає остаточне рішення, роль органів судової влади у визначенні долі глави держави надзвичайно велика. Конституція надає право парламенту приймати рішення щодо усунення Президента з поста в порядку імпічменту тільки після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування, а також розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що дія-



ня, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Для прийняття рішення Верховною Радою встановлюється надто високий кворум: три чверті від її конституційного складу.

Жорсткі та складні умови здійснення імпідменту пов'язані з тим, що дане питання стосується глави держави, обраного безпосередньо народом (корпусом виборців).

В той же час процедура імпідменту настільки складна, що практична реалізація даного інституту дуже проблематична. Звідси висновок про необхідність перегляду чинної конституційної моделі усунення Президента з посади Верховною Радою в напрямку спрощення даної процедури, маючи на увазі реальне забезпечення можливості її реалізації як дійового інструменту судової відповідальності глави держави. Необхідно також розширити умови імпідменту, включивши до їх кола порушення Президентом Конституції України. Подібні підстави відомі світовому конституціоналізму (конституції: Німеччини — п.1 ст.61, Італії — ст.90, Австрії — ст.142).

Урахування даної пропозиції потребує реформування ст. 111 Конституції. Частину першу слід доповнити записом про те, що умовою імпідменту є також порушення Президентом Конституції України. Друга пропозиція стосується кворуму. З цією метою в заключній частині доцільно закріпити, що рішення щодо усунення Президента з поста в порядку імпідменту приймається Верховною Радою двома третинами від її конституційного складу. Від кворуму — «не менш як трьома четвертими» доцільно відмовитись, оскільки в сукупності з іншими складними елементами використання імпідменту парламентом практично не-реальне.

До компетенції Верховної Ради відноситься рішення інших питань дострокового припинення повноважень Президента.

На засіданні Верховної Ради Президент особисто проголошує заяву щодо відставки, яка набуває чинності з моменту її проголошення (ст.109). Також на засіданні парламенту встановлюється неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я, яка підтверджується рішенням, прийнятим більшістю від конституційного складу парламенту на підставі письмового подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради і медичного висновку.

Підбиваючи підсумки, підкреслимо, що хоча парламентський спосіб прийняття Конституції України певною мірою зберіг законодавчу гілку від того усіченого державно-правового статусу, який був змодельований президентським проектом Основного Закону і намічався для прийняття його непарламентським

шляхом — через референдум, перспектива подолання Верховною Радою антидемократичної тенденції зниження її ролі в системі розподілу влад і на базі нової Конституції пов'язана з дуже великими труднощами. Конституційний аспект проблеми — в недостатності, недосконалоості, прогалинах та обмеженості конституційних гарантій розвитку українського парламентаризму. Зміцнення позицій Верховної Ради вимагає інтенсивних, конструктивних та всебічних зусиль, покликаних побудувати та вдосконалити правовий, насамперед конституційний, фундамент становлення і розвитку парламентських інститутів шляхом: 1) змін та доповнень Конституції; 2) розробки та прийняття органічних законів та інших актів; 3) глумачення Верховною Радою Конституції і законів. Цілісна система правового забезпечення діяльності Верховної Ради має вибудувати міцний заслін наступу і натиску на парламентаризм, закріпити всебічні і суворі нормативні, передусім — конституційні гарантії, які б, з одного боку, віддзеркалювали провідне місце законодавчої влади в державному механізмі, а з іншого — забезпечували повнокровне і ефективне здійснення Верховною Радою загальноновизнаних світом парламентських прерогатив, до яких належить: прийняття законів, бюджетна та структуро-утворювальна сфери, парламентський контроль.

Наступний напрямок радикальних змін у співвідношенні Верховної Ради і Президента у нинішніх умовах правового поля у практичній площині. Ефективна і наполеглива практична діяльність у законодавчій, бюджетній та контрольній сферах спроможна змінити співвідношення конституційної моделі Верховна Рада — Президент на користь парламенту. Не звертаючи уваги на недоліки, недосконалість і прогалини нормативної бази, необхідно наполегливо та динамічно розгорнути широку й ефективну діяльність Верховної Ради у всіх сферах, що класично притаманні парламентам: законодавчій, бюджетній, структуроутворювальній, контрольній. Конкретні позитивні результати практичної роботи загальнонародного органу неодмінно змінять співвідношення конституційної моделі — Верховна Рада — Президент і її фактичного втілення на користь парламенту.

Такий хід фактичного заповнення конституційних прогалин не тільки можливий, але й реальний. Обнадійливим стимулом в досліджуваному контексті може стати приклад Французької республіки. В умовах авторитарної Конституції 1958 р. еволюція П'ятої республіки певною мірою пом'якшила авторитарні риси напівпрезидентського режиму. Про це свідчить той факт, що в постголлістський період посилились де-факто політичні позиції парламенту, який конституційно є більш слабким. Вель-

ми симптоматично те, що, як стверджує французький дослідник державності П'ятої республіки, практика пододала навіть конституційну заборону на прийняття парламентом законів поза закритим переліком питань, окреслених ст.34 Конституції. «Сьогодні мало що залишилося від принципу, який визначав сферу, що резервувалась законом ... Розробники Конституції 1958 р. намагались обмежити сферу, в рамках якої парламент міг би здійснювати свою законотворчість, але в кінші кінців жодна із зацікавлених сторін не стала вимагати неухильного виконання їх волі», — пише проф. Ф.Ардан [5].

## Глава IV ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### 1. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний аспект

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. При цьому вітчизняний досвід організації управління на місцях та ідеологія муніципальних реформ XIX ст., визнання державної природи місцевих органів влади і управління після Жовтневої революції [1] і подальше реформування за кордоном місцевого управління у 80-90-х роках XX ст., що іменується у світовій літературі як «муніципальна» або «тиха революція», сучасна законодавча практика зарубіжних країн і теоретичні наукові розробки тих, що будуються на основі слов'янських мов [2], нарешті, діюче законодавство України і конституційні конструкції (див.: ст. 7, 140-146 Конституції України) свідчать про те, що концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначитися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування — демократії — народовладдя — народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу .. через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України), хоча відомо,

що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань. Тому, зокрема законодавчо затверджується необхідність поєднання інтересів народу, держави та територіальних колективів.

Насправді ж у державно-організаційному суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності управління як довір'я населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні [3]. Таким чином досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя — належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст.5 Конституції України), до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права «територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення...» (ст.140 Конституції України) і основаної на законі можливості державних органів діяти, виконувати управлінське діяння на території через органи місцевого самоврядування [4].

Ця тенденція постає цілком позитивною, але її гіперболізація за умов дії законодавства України 1990-1992 рр. [5] призвела до ізоляціоністських наслідків, прагненню до «суверенізації» територій. Негативно оцінюючи ці процеси, не можна таким же чином оцінювати саму тенденцію, робити висновки про слабкість будь-яких зв'язків між центральним урядом і регіональним самоврядуванням; крім зв'язків через представників Президента. Навпаки, таку тенденцію в якості нормального розвитку місцевого самоврядування і його співвідношення з державою необхідно розвивати, переборюючи природно виникаючі в силу неспівпадання інтересів держави і територіальних колективів суперечності, а також в значній мірі ірраціонально детерміновані суперечності і розходження між головами рад і представниками Президента на місцях — керівників (голів) місцевих державних адміністрацій.

Не торкаючись аналізу нерідко суперечливого розмежуван-

ня компетенції між місцевим самоврядуванням і місцевою державною адміністрацією за чинним законодавством слід підтримати конституційну норму, яка визначила, що, з одного боку, місцеві державні адміністрації забезпечують «взаємодію з органами місцевого самоврядування», а з іншого — «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ст. 119, 143 Конституції України).

Таке рішення обумовлено теоретико-ідеологічною орієнтацією законодавця, державною ідеологією місцевого управління (самоврядування). Ця ідеологія фактично склалася в процесі розвитку місцевого самоврядування та поступової зміни його співвідношення з державним управлінням ще в період феодалізму (середньовічні цехи, вільні міста, ратушне управління, магдебурське право). Саме залежно від уявлень щодо співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування: а) «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та у збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»: б) «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам». Суспільна теорія бачить «у протилежності суспільних і державних інтересів... основу для повної самостійності органів самоврядування». Ця теорія виходить із самостійного здійснення «місцевим суспільством своїх власних суспільних інтересів, у згоді державної теорії — здійснення державних інтересів» [6]. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природному праву обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи [7], державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави». Саме до цієї моделі тривалий час схилялася президентська адміністрація, отримуючи досить широку підтримку в Україні [8].

При цьому, однак, треба враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного

устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм та ін.). Це — досить тверда детермінанта досліджуваної проблеми.

Її вирішення неможливе в умовах «консервативної» структури устрою держави, яка прагне до державної природи місцевого самоврядування, що простежується у розвитку законодавства про самоврядування особливо у 1990-1994 рр., в конституційно-проектних моделях та чинній Конституції України, що консервують колишній державний устрій, який зводиться до територіального та адміністративно-територіального розподілу [9], і удавано виділяють деякі органи місцевого управління з загальної системи місцевого самоврядування.

Тому обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення досліджуваної проблеми є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституювання й управління територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Україна в цьому відношенні уявляється як унітарна конституційно-децентралізована держава з територіальною автономією — Республікою Крим, що відповідає нормативному змісту ст. 2, 132, 134 Конституції України.

Загальними принципами такого устрою можна вважати:

- непохитність, невідчуженість суверенітету Республіки у сфері державного устрою та можливість трансформації суверенних прав Республіки у самоврядні права самоврядних територій (деконцентрація управління);
- делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління) [10];
- єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території;
- конституційність і законність утворення (реорганізації) і скасування складових частин державного устрою;
- конституційно визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загально-державними інтересами.

сами та потребами, керованістю країни як єдиного політично-го, соціально-економічного, екологічного і правового простору;

- забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично складених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монолінгвістичним складом, усталеними загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями та менталітетом — правом на національно- і територіально-культурну автономію;

- єдність регіональної політики — державний регіоналізм, орієнтований на громадянську узгодженість і внутрішню безпеку країни;

- забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядної діяльності на регіональному рівні — на принципі поділу влад, на місцевому рівні — поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади;

- територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів потребує: реконструкції державного устрою і територіального поділу; відмови від двох з половиною десятків областей, що механічно сприймають у результаті діючого у 1991-1997 рр. законодавства постулати регіональної політики, «конституційно-політичний», «державний регіоналізм» [11] без урахування того, що його концепція припускає «єдину державну регіональну політику», а не фрагментарні рішення «у відношенні розвитку окремих регіонів» [12]; конституювання реально складених (економічно, демографічно, культурологічно тощо ( 4-6 регіонів; відмови від уніфікації моделей місцевого самоврядування і його функціональні відношення з управлінськими центрами у системі самоврядних території [13] і, отже, утворення передумов для формування двох рівнів муніципального права — Основ законодавства, що практично припускав Закон УРСР, від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який вказував ст.69, що положення Закону «обов'язкові при розробленні і прийнятті інших законодавчих і нормативних актів», і статутів щодо окремих територій (населених пунктів); обрання у якості державно-правового засобу удосконалення міжнаціональних відносин не національні адміністративно-територіальні утворення, а національно-персональну (аналогічно моделі, сформульованої у ст. 67-70 Конституції УНР 1918 р.) або національно-культурну автономію, змістовно визначену Законом від 25 червня 1992 р. «Про національні меншини в Україні»: використання у житті та діяльності рідної мови, навчання рідною мо-



вою або вивчення рідної мови у державних учбових закладах та будь-яка інша діяльність, що не суперечить діючому законодавству, з одночасним доповненням ст.11 Конституції України другою частиною, яка гарантує кожній людині збереження та захист своєї національної належності.

У теоретичному відношенні це призведе до подолання «трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності» [14], на практиці — до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, дії підсистеми органів місцевої державної адміністрації на території через місцеві державні органи (синтез «суспільної» і «державної» теорій місцевого самоврядування), знаходженню державною адміністрацією можливості «заходити у ворота», які утворені статутними (компетенційними) законами, а не «ламати огорожу», що небезуспішно споруджуються на місцях під дією «революційної» психології і «суверенного буйства» місцевих рад, яке в інших формах і структурах виявляється і в інших країнах, набувши характеристику «оргії самоврядування» [15].

Подолання цих негативних наслідків природного розвитку місцевого самоврядування і утворення нової моделі управління, яка має «об'єднати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях» [16], припускає виділення у складі державного устрою (умовно виключаючи Автономну Республіку Крим, що має особливий статус): а) територіальних одиниць, які централізовано керуються державою і мають своє населення (громадяни, що постійно або тимчасово мешкають на території, іноземці, особи без громадянства); б) самоврядних територій зі своїм територіальним колективом (люди, що постійно мешкають або працюють на території).

У відношенні територіальних одиниць мають діяти організаційно-правові принципи утворення і функціонування: економічна і демографічна самодостатність і забезпечення власною інфраструктурою регіону за умов його відкритості для інших регіонів країни, зовнішньоекономічних зв'язків; поєднання регіональних інтересів з місцевими та загальнодержавними; утворення умов для здійснення представницької і прямої демократії, особливо у формі попередніх і наступних (за рішенням) вирішальних і консультативних референдумів, опитів та інших засобів виявлення з урахуванням органами публічної влади й управління позиції територіальних колективів; координаційні і реорди-наційні зв'язки регіону з самоврядними територіями.

У складі територіальних одиниць розмежовуються наступні.

1. Основні:

- регіон (край) — основна складова частина територіальної організації державного устрою, що визначається єдиною політикою державного регіоналізму та характеризується організаційною відокремленістю, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які є елементами (підсистемою) державної структури (влади і управління) країни;

- територіальні округи — функціональні територіальні одиниці, що утворюються з метою виконання державних або освітньо-культурологічних завдань: освітні округи з університетським центром науки, освіти та культури; судові округи, які об'єднують території, що обслуговуються міжрайонними судами; транспортні (залізничні, басейнові) округи; військові округи, що утворюються та функціонують на основі військової доктрини країни.

2. Факультативні:

- екологічні зони — територіальні одиниці, що характеризуються спеціальними умовами функціонування й охорони навколишнього (природного) середовища життя населення; природно-заповідна зона — ділянки суші й водного простору, природні комплекси й об'єкти яких володіють особливою природоохоронною, науковою, естетичною, рекреаційною та іншою цінністю і охоронна територія, що прилягає до них; курортна зона; зона санітарної охорони джерел водопостачання та курортів; екологічно небезпечна зона, що включає зони відчуження й обов'язкового відселення населення, гарантійного добровільного відселення населення, посиленого екологічного контролю, зона екологічного лиха — простір, в межах якого трапилися стійкі негативні зміни природного середовища, що не сумісні з нормальною життєдіяльністю людини; зона спеціального екологічного захисту, що прилягає безпосередньо до зон екологічного лиха; прикордонна зона — прикордонна смуга, що встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону та на його сухопутних ділянках або уздовж берегів прикордонних рік, озер та інших водоймищ, але не включає населені пункти та місця масового відпочинку населення;

— зона територіальної оборони — територія, що встановлюється з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя, островних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами та диверсійними групами, підтримання режиму військового положення; режимні територіальні одиниці.

Якісно інші принципи мають бути покладені в основу утворення та функціонування самоврядних територій: юридична легальність (наявність правових умов) самоорганізації територіальних колективів і легтимність органів самоврядування; гарантований мінімальний соціальний стандарт забезпечення населення і обов'язковий рівень нормативу бюджетного забезпечення на одного мешканця; фінансова автономія, що припускає право розпорядження власними доходами та витратами, визначення в межах закону податкових ставок і статей бюджету, виконавчі повноваження по справленню податків, виконанню бюджету, касовим операціям і бюджетному контролю, заборона державним органам вилучати частину податку, яка надходить територіям, з наявною готівкою (що забезпечує не періодичні дотації, а постійні фінансові квоти, орієнтовані на вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих територій, «підстраховка» коливань ринкової кон'юнктури); функціонування на території більш ніж одного територіального колективу або інших (трудових, учбових і т.п.) колективів з власними інтересами, що інтегровані в (основному) територіальному колективі; поєднання місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними й обмеження державно-правовими засобами регіонального та місцевого стоїзму; необхідність управління територією більш ніж одним управлінським (публічно-владним) центром при одночасному функціонуванні координуючого (погоджувально-реординаційного) центру, що має повноваження припинення дії (до рішення погоджувальних органів або суду) будь-яких актів органів місцевого самоврядування; статутне визначення правового положення самоврядних територій при допущенні договірного делегування елементів статусу території по вертикалі структури державної території аж до конкретно-партнерських відносин з центром та регіоном.

У складі самоврядних територій мають виділятися наступні.

#### 1. Основні:

- місто з районним поділом самоврядної території (як правило, республіканського або регіонального значення) — столиця України Київ та місто Севастополь, найбільші промислові та культурні центри з населенням понад мільйон постійних мешканців (територіальних колективів) типу мегалісів — Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Харків;

- місто з районним поділом територій, що є частиною самоврядної території міста, яке є економічним і культурним центром з розвиненою промисловістю і місцевим господарством;

- місто (без районного поділу), як правило, має промислові підприємства, самостійне місцеве господарство (основане

не тільки на комунальній власності), достатню для обслуговування населення соціальну і культурну інфраструктуру;

- селище міського типу — населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва таї переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі та середні учбові заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні й оздоровчі установи;

- район (сільський) — самоврядна і виконуюча функцію політико-координуючого публічного центру територія з гранично допустимим економічним (перш за все аграрний сектор та перероблюючі виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною і інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між міськими населеними пунктами, між ними та містами, а також регіональними центрами;

- село — самоврядна територія населеного пункту або кількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування та переважною більшістю сільськогосподарської виробничої орієнтації, що не відноситься до інших видів територій, а також прилегла до населеного пункту (пунктам) територія хуторської забудови, земель і вод сільськогосподарського призначення.

## 2. Факультативні:

- область — історично складена складова частина регіону, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення з усталеними загальними традиціями, монолінгвістичним складом і менталітетом або компактно представлені нації, етноси або ефективно діюча господарська специфікація;

- курортні населені пункти;

- селище дачне — компактно забудований населений пункт тимчасового (сезонного) мешкання людей з необхідною мережою комунально-побутових підприємств і установ;

- зона вільного підприємництва — відкрита на льготних умовах економічної діяльності і зовнішньоекономічних зв'язків для світового ринку територія.

Запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках, по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України); по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади — держави і самоврядування, державної і публічно-

самоврядної влади; по-третє, управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування за дорученням держави шляхом делегування державних повноважень (розділ III, ст.143 Конституції України) або трансформації суверенних прав держави у самоврядні повноваження територіальних колективів; по-четверте, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням уповноваженого державою органу до суду (пор.: розділ II, ст.144 Конституції України) або дострокового припинення їх повноважень у встановленому законом порядку; по-п'яте, юрисдикційного, краще спеціального адміністративно-юрисдикційного захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування, не обмеженої установленням відповідальності, пов'язаної з відшкодуванням збитків, а зверненої до захисту будь-якого, включаючи суб'єктивне публічне право [17], публічного інтересу (ст. 145, 56 Конституції України).

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням щодо змісту адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що «місцеве самоврядування — основна ланка держави» [18], а точніше — суспільства, країни або громадянського суспільства України. Науково-практичним підтвердженням цього підходу концептуально є також чинне законодавство про місцеве управління та місцеве самоврядування.

Одночасно деякі запропоновані принципіві положення природно потребують зміни законодавчих та правозастосувальних орієнтирів, реального відображення у житті країни конституційних норм, особливо щодо ст. 7, 132, 140 Конституції України. Не виключається також перевірка на науково-практичну обґрунтованість, ефективність та реалізацію цих норм, їх офіційне і доктринальне тлумачення з метою продовження та успішного завершення конституційної реформи в Україні [19].

## **2. Розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування**

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу

територіальних громад. Це — різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Однак, що таке місцеве самоврядування, які його взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями — це питання дуже складне. Залежно від політичних тенденцій в тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування. Так, в юридичній доктрині раннього капіталізму панувала думка, що самоврядування — це самостійне ведення місцевого господарства територіальною общиною, без контролю з боку держави. З часом до компетенції органів самоврядування стали включати не тільки економічні, але й соціально-культурні інтереси місцевого значення.

У той же час змінилися і взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у західних країнах. Політика і практика муніципального дуалізму дала змогу їм встановити раціональні взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням, яке зберігає свої невід'ємні права й одночасно здійснює частину функцій виконавчої влади. Законодавство та судова практика вказаних вище країн встановлюють межі взаємовідносин владних і самоврядних структур, способи вирішення конфліктів між ними.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках — повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. На жаль, наука ще глибоко не вивчила зміст місцевого самоврядування та його юридичну природу. Необхідно констатувати, що місцеве самоврядування ширше вживається не як юридичний, а переважно як політичний термін, як певне відбиття політичного життя держави.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад — обласним і районним державним адміністра-

ціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Очевидно, місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи як це було у радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші — економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні проблеми щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо. Після прийняття Верховною Радою України законів про місцеві державні адміністрації 2 квітня 1997 р. та місцеве самоврядування в Україні 24 квітня 1997 р. ці питання отримали нову правову основу їх вирішення.

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

У період панування в Україні (1919-1991 рр.) радянської організації місцевої влади, яка характеризувалась єдністю системи органів, наділених функціями і повноваженнями державної влади, питання щодо їх розмежування у процесі здійснення практично не виникало. Оскільки за цієї організації місцевої влади вищестоящі органи дублювали функції та повноваження нижчестоящих органів, то питання їх розмежування, якщо вони виникали, вирішувалися в ієрархічному порядку, тобто централізовано. Така організація місцевої влади була заснована на ідеології перманентного надзвичайного стану, оскільки ніби існувала внутрішня чи зовнішня загроза радянській державі. Коли ця ідеологія почала втрачати свій авторитет з огляду на її аб-

сурдність, радянська організація місцевої влади почала входити у суперечність з потребами нормального демократичного розвитку держави та суспільства.

Тому одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування. Прихильники так званого китайського шляху реформ в Україні заперечують необхідність такого розмежування влади на місцях і навіть робили спроби законодавчим шляхом повернути в Україну радянську організацію місцевої влади. У червні 1994 р. був розглянутий у першому читанні внесений лівими парламентарями проект Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів», прийняття якого фактично перешкодив внесений восени цього ж 1994 р. Президентом проект Закону «Про організацію державної влади і місцевого самоврядування», який згодом був ухвалений 8 червня 1995 р. у формі Конституційного договору між Верховною Радою і Президентом. Отже, в перші роки незалежної України доводилось насамперед вирішувати питання щодо розмежування двох систем органів влади на місцях.

Питання розмежування їх функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування тощо. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові — часто сприймались вороже. По суті проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне — створення передумов для утвердження в органах влади на місцях саме демократичної правової культури.

Важливим фактором формування даної культури є теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями різних галузей права. В її основі — ідеї ад-



міністративної та муніципальної реформ, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо. Саме ці ідеї стали орієнтиром авторського бачення питань розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Конституція України і закони про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 р. і про місцеве самоврядування в Україні від 24 квітня 1997 р. дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування. Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема з боку місцевих державних адміністрацій. Вихід на переважно правові методи розмежування таких функцій і повноважень на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права в громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців, є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і високих результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

1. Першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення. Отже, Конституція і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення конституційних меж поділу функцій і повноважень між двома гілками місцевої влади породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією і законами.

2. Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони. Відомо, що законодавець після прийняття закону про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 р. вирішив не передавати його на підпис Президенту, а погодити з законом про місцеве самоврядування в Україні, насамперед в частині функцій і повноважень двох гілок місцевої влади. Це було зроблено.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

б) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (наприклад, повністю рад, частково їх виконавчих органів — управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоєфективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Можливо це пов'язано з тим, що в Україні не завершено процес роздержавлення власності.

3. Очевидно, акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнюватися окремими положеннями закону про місцеві державні адміністрації, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління. Ці акти

можуть знімати частину питань, внесуть певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть, як це показує досвід 1992-1996 рр., породжувати й нові питання у цій сфері.

У цілому, нормативно-правові методи розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є ефективними, коли мова йде про масовидні, тобто типові явища. У той же час, коли потрібно вирішити якийсь конкретний казус, який виник у відносинах двох органів влади на місцях, необхідно вдаватися до інших методів розмежування їх функцій і повноважень: судових, договірних тощо.

4. Найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок між органами. Тому компетенційні суперечки між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у певній частині є об'єктивними і до них слід ставитися як до природних явищ. Їх треба розуміти і використовувати для суспільного блага. Компетенційні спори не можна розглядати тільки як зло, якого слід уникати. Вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників, то вона свідчить щодо виникнення якоїсь нової суспільної реальності, яка потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо.

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного.

На жаль, судова практика компетенційних суперечок між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить щодо того, що й в умовах України судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним.

5. Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю Конституції, актів

державної влади: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, в тому числі щодо конституційного розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу їх компетенційних спорів, але вони можуть до нього направляти свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт тлумачення конфліктної ситуації.

6. На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори між цими органами. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде своє належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях.

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, аніж правові методи. Але одне другому не суперечить, якщо мова йде щодо вирішення таких питань в межах Конституції та законів України. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Отже, розгляд питань розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є важливою теоретичною та практичною проблемою, яка постає в новому світлі після прийняття Конституції і законів про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування в Україні. Нова правова основа розширює можливості правового вирішення питань щодо згаданого розмежування. Те, що практика орієнтується на традиційні позаправові методи вирішення цих питань, не знижує ролі право-

вих методів, які є основними гарантами чіткого розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

### **3. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні**

Здійснення місцевого самоврядування спричиняє функціонування чисельних інформаційних взаємовідносин — інформаційних зв'язків (потоків), що виникають в процесі обміну інформацією у означеній вище галузі, а в сукупності складають досить розгалужену систему. В загальному вигляді їх можна поділити на дві великі групи (блоки): інформаційні зв'язки у межах структур місцевого самоврядування (внутрішні) та інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами системи місцевого самоврядування з приводу одержання необхідних для її функціонування відомостей (зовнішні).

Нині інформаційне забезпечення місцевого самоврядування все більше набуває атрибутів самостійного значення — зі специфічними відносинами, суб'єктами (об'єктами) цих відносин, їх правами та обов'язками, — найбільш значні елементи якого вже знайшли правову регламентацію. Закон України про інформацію, зокрема визначає інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування одним з основних об'єктів інформаційних відносин у суспільстві та державі (ст.21), — а обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність і прийняті рішення — як гарантію права на інформацію (ст.10). Цим законом закріплені також і способи доведення відомостей до зацікавлених осіб: опублікування їх в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами; опублікування в друкованих засобах масової інформації або публічне оголошення через аудіо та аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення під час публічних виступів посадових осіб, а також безпосереднє доведення інформації до відповідних осіб (усно, письмово).

Вихідним при дослідженні сутності інформаційного забезпечення є поняття інформації [20]. Інформація, що циркулює в системі місцевого самоврядування, є соціальною інформацією. Як атрибут самоврядування за якісним складом вона являє собою сукупність різноманітних відомостей, знання процесів, що відбуваються у самоврядних утвореннях, в тій мірі, в якій вона (інформація) використовується. Це, зокрема, ускладнює або ж взагалі унеможлиблює визначення її поняття на рівні універсальної дефініції. Як відомо, Закон України про інформацію зак-

ріпліє загальні положення правового статусу інформації державних органів та органів місцевого самоврядування саме як офіційної документованої інформації, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування.

Комплексний системний підхід до аналізу інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, який має опосередковувати дослідження його змістовного (функціонального), організаційного та технологічного аспектів у їх взаємозв'язку, взаємообумовленості з точки зору змісту (що робиться), організації (ким робиться), технології (як робиться).

Зокрема змістовна характеристика інформаційного забезпечення має відповідати на питання: що робиться в процесі його здійснення відповідно до об'єкту застосування, «обслуговування», якими є його функції? Цим об'єктом є саме система місцевого самоврядування, яка відповідно до ст.5 Закону України про місцеве самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, її голову, виконавчі органи, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Визначальними функціями інформаційного забезпечення, зокрема, є:

інформативна функція — забезпечує поінформованість (рівень об'єктивних знань) суб'єктів місцевого самоврядування відповідно до їх завдань, функцій, повноважень, інтересів;

організаційна функція — зумовлює скоординованість дій всіх учасників здійснення процесу самоврядування, відповідно до населення — спричинює розвиток політичної, правової культури, усвідомлення потреби участі у вирішенні питань місцевого значення в якості соціальної спільності — територіальної громади;

управлінська функція — регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення самоврядування в різних галузях місцевого господарства, підстава для підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням тощо;

комунікативна функція — встановлення зв'язків «взаємозалежності» у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування, поєднання інтересів усіх його суб'єктів.

Наведений перелік, зрозуміло, не вичерпує всіх можливостей такого складного явища як інформаційне забезпечення. Адже будь-яка класифікація є умовною і має за мету здійснити теоретичний аналіз. В дійсності всі функції діалектично пов'язані, взаємообумовлені.

Результативність інформаційного забезпечення самоврядування перебуває у прямій залежності від скоординованості дій

по встановленню зв'язків, взаємобміну інформацією. Тому побудова його функціональної системи буде неможлива без відповідних заходів організаційного характеру: централізації інформації на відповідній території, визначення головного суб'єкту, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів на самоврядній території, вдосконалення роботи з відомостями тощо. В якості таких правомірно розглядати представницькі органи місцевого самоврядування — ради. Належною умовою успішного функціонування забезпечення місцевого самоврядування в цілому є, зокрема впровадження в структурі відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми) відповідних елементів, операцій відзначалися б узгодженістю між собою, послідовністю, оптимальністю застосування форм і засобів надання інформації, визначенням повного обсягу відомостей тощо

З огляду на загальну тенденцію всезростаючих технологічних аспектів інформаційних процесів, доцільно вести мову щодо комплексу дій, послідовне здійснення яких складає так званий інформаційний процес (інакше кажучи, зміст інформаційного забезпечення). Усвідомлюючи неможливість його детальної формалізації в межах конкретного інформаційного зв'язку, обмежимося виділенням основних, на наш погляд, типових його стадій, етапів:

- перший етап передбачає постановку завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування, що впливають з них: не стихійне поширення, а цілеспрямоване надання відповідних відомостей, що зумовлює в свою чергу структурованість цілей інформаційного забезпечення;

- другий етап — створення фонду відомостей, банку даних. Вихідним при цьому має бути відбір інформації, що провадиться у відповідності з виробленими критеріями (такими, наприклад, як інформаційні потреби населення, значимість для відповідної території тощо);

- третій етап — оброблення інформації, її систематизація, внаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання, сприймання;

- четвертий етап — визначення найоптимальнішого режиму використання всіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них;

- п'ятий етап — надання (поширення) інформації за допомогою цих форм і засобів (засобів масової інформації, усних повідомлень депутатів та інших).

Зрозуміло, що означена схема лише в загальних рисах характеризує інформаційні процеси, їх технологічні аспекти, але

не є універсальною. Залежно від конкретних завдань інформаційних взаємовідносин функціонально-цільова модель відповідної системи (підсистеми) може набувати найрізноманітніших елементів, форм тощо. Як уявляється, ідеальної системи інформаційного забезпечення як і системи місцевого самоврядування взагалі не існує. Реальність — перетворити її в ефективно діючу. Зрозуміло, що ефективність функціонування подібної системи буде залежати від конкретної організаційної структури (наприклад, підрозділу ради, його виконавчого апарату, що візьме на себе обов'язок виконання функцій інформаційного забезпечення).

Виходячи з того, що ради у відношенні до інформаційних процесів системи місцевого самоврядування виконують подвійну роль: як їх координатори, вони є суб'єктом інформаційного забезпечення (тими, хто інформує) та одержувачем відомостей як від своїх органів, так і від зовнішніх джерел (зокрема державних органів, підприємств, організацій, трудових колективів та інших). Інформаційні зв'язки у їх структурі умовно можуть бути поділені на такі напрями (підсистеми): робота з упорядкування відносин системи самоврядування та інформаційне забезпечення діяльності самих рад, їх органів. Певно, що кожен з названих напрямів зумовлює свою організаційну структуру, завдання, функції, форми та методи роботи з інформацією. Відповідна система (підсистема) має бути налагоджена також у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування.

Зокрема однією із визначальних характеристик місцевого самоврядування є ступінь забезпечення можливості для кожного жителя території особисто брати участь у процесах управління місцевими справами, що в сучасний період перебуває на етапі набуття нової якості: від позбавлення громадян психології пасивних спостерігачів за здійсненням влади і управління, до реального включення їх до цього процесу. Досвід розвинутих країн свідчить, що визначальним при цьому є залучення населення у процеси вироблення та реалізації життєво важливих для території рішень, контроль за їх виконанням, заохочення ініціативи громадян.

Певно, що залучення населення до управління територією довготривалий процес, здійснення якого можливе лише за умов постійного та цілеспрямованого розвитку соціальної свідомості, активності, зростання компетентності громадян з відповідних питань, достатньої для здійснення самоврядних функцій. Вказаний чинник на сучасному етапі розвитку нашої держави набуває важливого значення, оскільки, не дивлячись на досягнутий високий загальноосвітній та культурний рівні громадян, достатнім його для активної участі у залученні до вирішення місцевих справ не назвеш.



Крім того, такі процеси, як політична нестабільність, економічна криза, відсутність сформованих структур громадянського суспільства негативно позначаються і на соціально-політичній активності та ініціативі громадян в цілому. Як результат такого «впливу» спостерігається поступове їх віддалення від реальної участі у вирішенні питань місцевого життя.

Адже самоврядування — справа добровільна та залежить, зокрема від рівня підготовленості його здійснення, усвідомлення потреби в його необхідності. Принагідно слід згадати аксіоматичне: потреби — джерело активності. Вказаний фактор на сучасному етапі становлення інституту місцевого самоврядування набуває важливого значення, оскільки не сформований первинний його суб'єкт — територіальна громада — саме в якості соціальної спільності, яка здійснює безпосередньо або через представницькі органи функції та повноваження самоврядування.

Визначення Законом про місцеве самоврядування первинним суб'єктом територіальної громади змінює не тільки природу місцевого самоврядування в Україні, а й сам характер в його системі, в тому числі інформаційних. Звідси реальна здатність жителів здійснювати функції та повноваження самоврядування залежатиме, зокрема від налагодження результативної діючої системи постійних контактів територіальної громади з представницькими органами, посадовими особами, оскільки їх організація та діяльність мають розглядатися саме як реалізація повноважень соціальної спільності жителів відповідної територіальної одиниці у здійсненні самоврядування. Це означає, що сукупність всіх взаємовідносин в системі самоврядування не мають зводитися тільки до процесів, пов'язаних з функціонуванням вказаних органів представництва: саме такий підхід знайшов відображення в національному законодавстві минулих років, відповідно до якого сутність місцевого самоврядування зводилася насамперед до функціонування рад народних депутатів. Важливо, щоб ці органи не стали суто представницькими, які б проводили переважно засідання та приймали рішення, а повсякденно вирішували потреби територіального колективу, представляючи та реалізуючи його інтереси в поточній діяльності, у взаємовідносинах з органами державної влади та іншими. Тобто має здійснюватись орієнтація органів місцевого самоврядування на управлінсько-виконавчі дії з вирішення питань життєзабезпечення населення, прийняття рішень з відповідних питань, відповідальність за їх прийняття.

Місцеве самоврядування — «демократія малих просторів», не самоціль, а засіб вирішення питань місцевого значення, го-

ловними серед яких є, зокрема, забезпечення так званих муніципальних прав і свобод громадян, тобто таких, сукупність яких характеризує становище особи на місцевому рівні. Це такі права, як: право обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування; право вносити питання на розгляд представницьких органів; право безпосередньо приймати акти місцевого самоврядування через місцеві референдуми, брати участь у роботі рішення органу місцевого самоврядування, який приймає його від імені територіальної громади; право на інформацію (щодо процесів, що відбуваються на території), діяльність представницьких органів, посадових осіб; право на формування органів територіальної самоорганізації населення, загальних зборів (сходів) за місцем проживання, право розпоряджатися комунальною власністю, фінансовими ресурсами та інші.

Реалізація означених прав передбачає цілу систему відносин, зокрема, обумовлює цілеспрямованість, структуру одного з видів інформаційних зв'язків комплексної системи інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, опосередкованих інформуванням населення щодо стану справ на відповідній території, роботу представницьких органів, голів рад.

Цілеспрямоване інформування вирізняється складною структурою та переслідує не одну (доведення до відома громадян певних відомостей), а декілька цілей. За ступенем узагальненості їх можна поділити на декілька рівнів: інформованість є передумовою, по-перше, формування у громадян системи об'єктивних знань щодо діяльності представницьких органів; по-друге, вироблення у громадян соціально важливих установок на участь в управлінні місцевими справами; по-третє, забезпечення їх компетентної участі у здійсненні самоврядування; по-четверте, формування громадської думки та інших. Відповідно до конкретних цілей інформування як складової діяльності інформаційного забезпечення встановлюються інформаційні зв'язки, механізм його здійснення: суб'єкти та споживачі інформації, організаційні форми та методи надання відомостей, вид та обсяг інформації як елементу відповідних взаємовідносин тощо.

Оскільки інформаційне забезпечення, як вже підкреслювалося, наповнюється особливим соціальним змістом, сутністю якого є основні завдання функції місцевого самоврядування, то серед «дерева» цілей слід визначити основну його мету — створення умов для вирішення питань місцевого значення, налагодження ефективного управління території взагалі.

Виходячи із вказаної необхідності, в загальному вигляді організаційні зусилля органів місцевого самоврядування мають спрямовуватись на:

централізацію інформації, створення фонду відомостей (банку даних), що підлягають доведенню до відома громадян, визначення їх оптимального обсягу для кожного виду інформаційних зв'язків, визначення найоптимальнішого режиму використання форм і методів обробки самої інформації;

встановлення відповідної інформаційної системи в рамках організаційних структур ради;

розробку та впровадження механізму обговорення населенням проектів рішень, процедури врахування висловлених при цьому зауважень і пропозицій (оскільки рішення, що приймаються відповідною радою, її головою, мають відбивати інтереси як певних соціальних груп, так і всієї територіальної громади), а відповідно визначаються зміст напрямків інформаційних потоків, їх структура.

Першочерговим в цьому переліку є, наприклад, визначення обсягу потрібної інформації громадянам. Чинне законодавство не дає вичерпної відповіді, які конкретно відомості про роботу органів місцевого самоврядування, рішення з яких питань в обов'язковому порядку мають доводитися до відома населення [21]. Слід додати, що не конкретизовані й форми та засоби інформування. Таким чином, забезпечення інформаційних процесів у місцевому самоврядуванні залежить від розв'язання, зокрема, проблем відбору з обсягу відомостей саме тих, які мають надаватися громадянам в обов'язковому порядку з метою створення умов для їх компетентної участі в процесах самоврядування, удосконалення форм та методів їх поширення.

Громадська думка, виконуючи свою інформаційну функцію, допомагає органу самоврядування не тільки виявляти місцеві проблеми. Вона є основою вироблення управлінського рішення. На підставі одержаної інформації апарат ради має нагоду «виправляти» проекти рішень, інших документів, що мають важливе значення для місцевого життя, забезпечити їх соціальну обумовленість. Зрозуміло, що така можливість стає реальною за умов, коли територіальна громада заздалегідь ознайомлена з відповідними проектами. Громадська думка — своєрідний зворотній зв'язок, що свідчить щодо результативності як інформаційного впливу, так і управлінського взагалі.

Окремо слід зупинитися на питаннях забезпечення законодавчо закріпленого принципу гласності сесій представницьких органів. Ради, як органи місцевого самоврядування, які від імені та в інтересах територіальної громади вирішують питання місцевого значення, підзвітні та відповідальні перед нею. Вказане передбачає, що кожний мешканець відповідної території, який ба-

жає бути присутнім на їх засіданні, зможе пересвідчитись, як відбувається обговорення питань, що мають для нього певний інтерес, безпосередньо брати участь в обговоренні питань.

Як відомо, відповідно до практики минулих років допуск сторонніх осіб на сесію рад регулювався переважно за запрошеннями, однак мали місце випадки, коли громадянам не дозволяли брати в них участь. При цьому серед основних аргументів є, зокрема, те, що допуск на відповідні заходи всіх бажаючих може дезорганізувати роботу самого представницького органу. Можливо, таке положення не зовсім відповідає завданням і меті здійснення місцевого самоврядування, яке неможливе без творчої ініціативи й активності громадян — територіальної громади — основного носія його функцій та повноважень.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, наприклад, США — країни, яка має достатньо врегульовану схему прямої участі населення в місцевому управлінні, слід відзначити, що при всій неоднозначності та неоднорідності структури місцевої влади, принцип відкритості засідань її органів притаманний всім таким типам. Зокрема, будь-який житель округу, наприклад, може бути присутнім на сесії відповідного органу, висловитися з будь-якого питання. Обмеження лише одне — регламент виступів: представнику громадськості — до десяти хвилин, приватній особі — до трьох. Засідання міських муніципалітетів транслюється по телебаченню.

Вирішення розглянутих та інших проблем сприяло б, на наш погляд, налагодженню дієвих інформаційних відносин між всіма структурами місцевого самоврядування з метою скоординованості їх дій у вирішенні питань місцевого значення.

В загальному вигляді перспектива поліпшення інформаційної діяльності рад, а отже, як ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, так і системи управління територією, пов'язана з вирішенням цілого комплексу питань організаційного, правового, методичного характеру. І насамперед — це необхідність централізації інформації на відповідній території на засадах запровадження ідей інформатизації, комп'ютеризації цих органів, створення єдиної для всіх структур місцевого самоврядування інформаційної системи банків даних. Досвід розвинутих зарубіжних країн свідчить щодо доцільності розробки та функціонування відповідної системи, яка б характеризувала суспільно-територіальні відносини в регіоні, відтворювала його інформаційний «образ» (специфіку структурних особливостей виробництва, його обсяги, рівень економічного та соціального розвитку, стан екологічної ситуації, якості життя населення та іншу інформацію).

Підвищується значення технологічних аспектів процесів збору, оброблення, надання, зберігання інформації, проведення пов'язаних з цим заходів: використання електронно-обчислювальної техніки для автоматизації операцій з інформацією; підготовка спеціалістів для роботи з інформацією; навчання основам інформатики управлінського апарату органів місцевого самоврядування; методичне забезпечення інформаційних процесів, розробка і прийняття різноманітних правил, посадових інструкцій тощо.

Стосовно останнього, то назріла необхідність створення в структурі відповідного представницького органу місцевого самоврядування інформаційного підрозділу, який взяв би на себе функції проведення організаційної, аналітичної роботи з інформацією. Доцільність такого органу неодноразово обґрунтовувалася в спеціальній літературі. Його створення — це найбільш конструктивний шлях вдосконалення інформаційної роботи органів місцевого самоврядування, особливо в умовах недостатнього теоретичного, правового та методологічного забезпечення відповідних процесів.

До речі, якщо процеси впровадження в органах місцевого самоврядування сучасних інформаційних технологій тільки розпочинається, то в апараті місцевих територіальних формувань розвинутих країн використання електронно-обчислювальної техніки з метою інформаційного забезпечення управлінської діяльності — явище типове.

В сучасних умовах існує нагальна потреба комплексного інформаційного забезпечення розвитку територій. Зокрема важливого значення у теоретичному та практичному аспектах набуває доцільність розробки структурно-функціональної моделі інформаційної системи, яка б об'єднувала загально-державні центри правової, статистичної, науково-технічної, економічної та інших видів інформації та регіональні (територіальні) — на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Це, на наш погляд, забезпечило б необхідні передумови для інтеграції, уніфікації та типізації інформаційних відносин, для вироблення єдиної інформаційної стратегії управління територією в цілому.

Інформаційна інфраструктура регіонів — одне з важливих засобів реалізації соціально-економічного розвитку території, основні принципи якого мають бути визначені на законодавчому рівні. Означена доцільність певною мірою могла б бути реалізована через підготовку та прийняття спеціального законодавчого акту, який, наприклад, визначав би основні напрямки, принципи організації, використання, зберігання тощо інформацій-

них ресурсів відповідних територій, зокрема ролі місцевих органів державної влади, формувань місцевого самоврядування в цих процесах, функції, компетенцію, права та обов'язки учасників інформаційних відносин.

Поряд з розробкою правового акту щодо інформаційного забезпечення розвитку територій доцільно також вирішити першочергові завдання організаційно-правового забезпечення формування та функціонування відповідних територіальних інформаційних систем. Серед них: розробка типових функціонально-цільових інформаційних систем для регіонів різного рівня; визначення територіальної структури баз даних загального користування, розробка та затвердження типових нормативно-правових положень їх використання; формування системи комплексної інформаційної взаємодії різних автоматизованих систем на рівні територій (наприклад, правові відносини власників інформації з користувачами); створення організаційно-правових умов (режиму) доступу громадян, юридичних осіб до баз даних загального користування; організаційно-правові заходи захисту конфіденційної інформації; створення системи показниково-порівняльної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, діяльності територіальних господарських структур тощо.

Поліпшення структури та змісту інформаційного забезпечення розвитку території в цілому не тільки спростить процедуру управлінського впливу інформації на відповідні процеси, але й допоможе створити умови по запобіганню перетворення наявних інформаційних ресурсів у «сховища непотрібних даних».

## Глава V

# ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ

### 1. Зміст державно-управлінських відносин і фактори його обумовленості

В умовах реформування суспільного і державного устрою України важливе значення набуває удосконалення державно-управлінських відносин та їх правового регулювання, приведення статусу учасників цих відносин відповідно до нових завдань, що стоять перед механізмом державного управління.

Характер процесів, що відбуваються в суспільстві, вимагає не просто оновлення традиційних схем державно-управлінських відносин, а радикальної зміни змісту діяльності у здійсненні державної влади, функцій державного управління, процесуальних аспектів державно-управлінських відносин.

Характерні для вітчизняної літератури минулих років запевнення про те, що ми начебто здатні науково управляти не лише виробництвом, але і всіма справами суспільства, не витримують критики ні з теоретичної, ні з практичної точки зору. Управління може принести суспільству не лише користь, а й заподіяти значної шкоди. Доцільно визнати, що міф щодо наукового управління свого часу був вигідний правлячій еліті адміністративно-командної системи як один з аргументів монополізації влади. Не можна також погодитися з теорією стихійності, повної відмови від державного регулювання суспільних відносин. Потрібен пошук оптимальних меж і методів управління.

Державне управління у нашій країні протягом десятиліть було одним з основних елементів адміністративно-командної системи, тому його адаптація до цієї системи, причому не лише до організаційно-правового, державного і господарського механізмів, але і до політики, офіційної ідеології, до системи цінностей відбувалася досить активно та з певним успіхом.

Роль правового регулювання державно-управлінських відносин була приниженою та перекрученою. Суть цих відносин складала ієрархія влади, де основний засіб впливу був наказ і тиск

на людину. Все мало якусь лінію підпорядкованості, вищу інстанцію. Через офіційну ідеологію, під впливом спрямовуючих зверху засобів масової інформації люди також розуміли багаточисельне «дозволено» та «недозволено». Економічні методи управління виконували другорядну роль і застосовувалися в рамках ієрархічних систем. Ринок намагався існувати в тіньовій економіці, що конкурувала з офіційною. Адміністративно-командна система з її ідеологією зіткнулася із суперечностями, що стосувалися вимог соціального прогресу, забезпечення прав людини.

В умовах реформ важливе значення має правове регулювання державно-управлінських відносин. Будуючи правову державу, необхідно виконавчу владу, органи державного управління привести у відповідність до права. Сьогодні, на жаль, багато сторін діяльності апарату управління погано ще врегульовані, що дає можливість владі втручатися у діяльність керуючих об'єктів, у життя конкретних людей. Правове регулювання має будуватися з урахуванням того, що об'єкти управління є суб'єктами державно-управлінських відносин і правовідносин, носіями прав і обов'язків. Коли органи державного управління вступають з ними у взаємовідносини, вони своїми діями не мають порушувати прав керованих, а навпаки, мають сприяти реалізації їх прав.

Правове регулювання державно-управлінських відносин має бути пов'язане з регулюванням економічних, соціальних, інших видів суспільних відносин. Держава має велику можливість впливати на державно-управлінські відносини, може стримувати або гальмувати їх розвиток, виконувати прогресивну або регресивну роль. Але не дивлячись на свою відносну самостійність, вона не може примусити суспільство керуватися у своєму житті відносинами, які суперечать об'єктивним соціальним законам.

На жаль, єдності у розумінні природи та форм державно-управлінських відносин у науці немає. Багато авторів вважають їх базисними, інші — відносять до надбудови, є вчені, що займають проміжні позиції, відносять їх в більшій або меншій мірі як до базису так і до надбудови.

Державно-управлінські відносини, на наш погляд, це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління — діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою. Для них характерні такі особливості, як: інтереси, потреби, права й обов'язки учасників цих відносин, що пов'язані з виконавчою



та розпорядчою діяльністю держави, з державним управлінням, виконавчою владою та місцевим управлінням; у цих відносинах однією з сторін завжди виступає суб'єкт державного управління (орган виконавчої влади, посадова особа, службовці що наділені державно-владними повноваженнями та інші). Як правило, ці відносини виникають за ініціативою одного з учасників. У випадку порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою. Проте питання щодо змісту державно-управлінських відносин майже не досліджене. Вважаємо, що доцільно виходити з загального поняття змісту правовідносин. Більшість авторів вважають, що зміст правовідносин складають права та обов'язки їх учасників [1], інші ототожнюють його з юридично значимою поведінкою [2], соціальною діяльністю у межах наданих суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [3]. Деякі автори під змістом правовідносин розуміють дії суб'єктів, що використовують і виконують права й обов'язки. Ряд дослідників вбачають в ньому своєрідну модифікацію прав, обов'язків і поведінки (дій) учасників правових відносин [4]. Вважають також, що у змісті будь-яких суспільних відносин слід розуміти взаємні дії людей, в результаті яких вони вступають одне з одним у відповідні зв'язки [5].

Природно, що суть державно-управлінських відносин, закономірні зв'язки між їх учасниками проявляються в характері прав і обов'язків, якими вони володіють та породжують їх поведінку за певних відносин. При цьому поведінка учасників може бути позбавлена юридичних ознак. Тому іноді пропонують вважати змістом не всяку, а лише юридично значиму (поступки, стан) поведінку. На наш погляд, ця позиція несприйнятлива.

Адже поведінка може відповідати й не відповідати правам і обов'язкам, передбаченим правовими нормами. Але у двох випадках вона є юридично значимою. Грунтовний аналіз різних точок зору призвів ряд авторів до висновку, що в правовідносинах доцільно вбачати юридичний та матеріальний фактичний зміст [6]. Перший складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин, а другий — сама їх поведінка (діяльність або бездіяльність) у рамках наданих прав і обов'язків.

Такий підхід до вирішення проблеми змісту правовідносин є, на наш погляд, найбільш прийнятливий. Він дає змогу розглядати зміст у тісному та нерозривному зв'язку, по-перше, з нормативно-правовою основою суспільного життя, а, по-друге, з самим суспільним життям, тобто з цілеспрямованою діяльністю та поведінкою людей. Цей підхід акцентує увагу на тому, що правовідносини є сполучною ланкою, між об'єктивним правом і реальним суспільним життям.

Зв'язок змісту правовідносин з нормативно-правовою основою суспільного життя (по суті, з об'єктивним правом як системою юридичних норм) проявляється в тому, що ця основа виступає вихідним моментом встановлення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин. У ній акумульована та закріплена юридично державна воля, яка визначає міру можливої і необхідної поведінки суб'єктів права, що знаходить втілення у суб'єктивних правах і обов'язках персоніфікованих учасників суспільних відносин. Будучи чітко вираженою у правах і обов'язках конкретних суб'єктів, вона розкриває зміст правовідносин, конкретизується у їх юридичному змісті. Змістом управлінських відносин є своєрідна діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії сторін даних відносин (суб'єктів і об'єктів управління). Безпосередньо активною діяльністю сторони входять у спілкування між собою, формуючи тим самим зміст управлінських відносин. Взаємодія сторін реалізується каналами прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотніх (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків, що обумовлюють циклічно-неперервний порядок, здійснення управлінських відносин [7].

Такий зв'язок з усією повнотою та виразністю проявляється на рівні державно-управлінських відносин. Специфіка змісту державно-управлінських відносин складається із сукупності ознак, що характерні відносинам взагалі, та ознак, що характеризують їх як складне соціальне явище. В свою чергу зміст державно-управлінських відносин складає специфічну взаємодію їх сторін, у процесі якого між ними складається комплекс особливих взаємозв'язків (прямих і зворотніх). Ця специфіка впливає з даної взаємодії, суть якої проявляється в державно-владній, організуючій дії учасників державно-управлінських відносин.

Ця сутність виражається у зосередженні на боці певних учасників владно-розпорядчих повноважень, що дає змогу їм досягти певного рівня упорядкованості та цілеспрямованості існування та розвитку. Зазначену специфіку змісту державно-управлінських відносин можна розглядати як їх важливу особливість, що носить діалектичний характер. Керований учасник не є пасивним. Він бере активну участь у формуванні характеру та напрямку керуючої дії, насамперед у виробленні, прийнятті та виконанні конкретних державно-управлінських рішень. Доцільно розрізняти, з одного боку, характер виникаючих і здійснення державно-управлінських відносин та впливу на них суб'єктивного фактора. Державно-управлінські відносини є видом суспільних відносин, що становить собою складну організаційну систему, розгляд якої дає змогу встановити зв'язки та взаємодії між окремими елементами та пізнати її як цілісне утворення.

Уявлення про систему державно-управлінських відносин передбачає встановлення меж системи та визначення її складу. Якщо мати на увазі систему державно-управлінських відносин в цілому, то її межі досягаються єдністю процесів державного управління, а уявлення щодо їх завершеності як єдиного цілого дає підхід до державного управління як безперервно знову поновленого процесу.

Важливим фактором, що впливає на зміст державно-управлінських відносин необхідно назвати державну політику, яка здійснюється для досягнення основної мети та завдань державного управління, а також його методи. Сьогодні цілісної і досить диференційованої картини стану та динаміки політичних процесів з управлінського розвитку України немає. Різкий поворот виконавчої влади від політики поступок регіонам до політики жорсткої централізації не може сам по собі змінити ситуацію. Простежується «синдром втоми» суспільства від політики взагалі, що не виключає участі великої кількості громадян у тих чи інших політичних акціях неконституційного характеру. Розвиток багатопартійності передбачає відсутність «партіі-монополіста», посилення динамічності та гостроти політичної боротьби, що може викликати не стійке становище та часту зміну окремих міністрів.

Тому одним з головних критеріїв роботи виконавчих органів має стати реалізація державних інтересів, закріплених у конкретній державній політиці, яка має враховувати весь спектр політичних інтересів суспільства, відрізнятись від політики конкретних політичних сил, мати об'єднуючу основу для суспільства. З урахуванням цього органами управління мають вирішуватися питання організації управління.

Політика визначає насамперед мету, на досягнення якої має бути спрямована діяльність апарату управління. За своїм характером мета може бути стратегічною і оперативною, кінцевою та проміжною, загальною та частковою. Та чи інша мета може служити засобом досягнення іншої, більш глобальної. Для загального успіху та чи інша мета можуть бути взаємопов'язані, а у випадках їх суперечності встановлюються пріоритети. Одночасно кожна ланка апарату державного управління може мати мету, яка не відповідає результатам конкретизації мети вишестоящих рівнів. Так, кожна ланка народного господарства, маючи відносну самостійність, ставить перед собою відповідно до своїх інтересів і обстановки і різні локальні завдання.

Якою б складною не була система державно-управлінських відносин і наскільки б тісно не перепліталися між собою окремі її сторони й елементи, у ній є такі відносини, які вплива-

ють на всю систему в цілому. Це владні відносини. І вельми важливо окреслити межі владних відносин, виявити причинні зв'язки їх учасників, зміст яких вони відображають.

Владні відносини суттєво впливають на зміст державно-управлінських відносин. Для того, щоб усвідомлювати цей вплив, необхідно торкнутися деяких питань влади, її суті, змісту та специфіки прояву.

Складність їх розкриття полягає в тому, що на дослідження політичної влади у нас було накладено свого роду табу. Ілюстрацією цього може стати той факт, що стаття щодо влади у Великій Радянській Енциклопедії вперше з'явилась лише у третьому виданні 1971 р. До цього вголос говорити щодо влади було не прийнято.

Попередні видання обмежувалися тільки статтею «державна влада». У старих енциклопедіях, наприклад, у С.Н.Южакова, Ф.А.Брокгауза і Н.А.Ефрона, влада визначається як «панування особи над речами й іншими особами». У працях радянських вчених проблеми влади розглядалися в основному у разі аналізу історії та теорії держави, права, політичної системи в цілому [8], а також у формі критики буржуазної політичної науки. У наукових дослідженнях [9] зверталась увага на те, що політична та державна влада за своїм характером, соціальним змістом в одній і тій же державі співпадають.

Влада — явище соціальне. Вона проявляється як іманентна, внутрішньо характерна властивість людського суспільства в цілому та конкретних колективів людей зокрема. Влада виникає разом з виникненням суспільства та супроводжує всю його історію [10].

Соціальний аспект влади передбачає ще одну сторону характеристики змісту державно-управлінських відносин, а саме — їх практичне призначення. Воно проявляється у тому, що влада виступає як організаційний початок цілеспрямованої діяльності людей, їх колективів, а в кінцевому результаті і суспільства в цілому. Ця основа, як відомо, закладена у самому змісті влади — єдності панівної волі та підлеглості.

Виникнувши як продукт розвитку суспільства, держава виступає у відношенні до нього політико-керуючою системою, а керована нею дія набуває політико-правового характеру, обумовленого державною владою [11].

Панівна воля, втілена у форму загальнозначимих норм, виконує регулюючу, а відповідно і організуючу роль у житті суспільства. Але «спрацьовує» вона не сама по собі. Панівна воля виконує дійсно організуючу роль лише тоді, коли вона проявляється у свідомо-вольовій діяльності конкретних людей та їх об'єднань.

Важливою особливістю характеристики влади є її політичний аспект. Будь-яка влада є, як відомо, соціальною (тобто проявляється в сфері життєдіяльності людей), але не всяка соціальна влада — політична (державна). Державна влада визначається як реальна здатність даної групи, індивіду провадити свою волю у державній політиці та правових нормах. Державна влада реалізується через різні функції, встановлюючи закони, застосовуючи різні засоби. Так, у «Політиці» Арістотель розрізняв законодавчу, виконавчу та судову діяльність установ. Найбільшу увагу цьому питанню приділяв Монтеस्क'є. Сьогодні вітчизняна практика потребує осмислення цього вчення в сучасному контексті, а також з урахуванням становлення Української держави.

Безперечно, державна влада має бути функціонально поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки для того, щоб всі види влади були збалансовані та стримували одна одну від спроб якогось свавілля. Не дивлячись на відомі нам види та форми влади, лише державна влада може надати суспільству цілісність, зберегти його в умовах широкого плюралізму думок та дій різних соціальних груп та прошарків, оскільки лише держава об'єднує все населення суспільства та представляє його інтереси та волю.

Говорити сьогодні щодо наявних політичних механізмів, як про стійкі структури і правила «політичної гри», що визначають взаємодію та взаємовідносини учасників владних стосунків, важко. Інститути громадянського суспільства перебувають лише в процесі становлення, їх зміцнення і розвиток є одним з пріоритетних кінцевих цілей. Має зрости самостійність і незалежність цих інститутів у державі.

Державна влада — атрибут державного управління й являє собою суть будь-якого управлінського впливу з боку державних структур. За відомим визначенням влада має право та можливість управляти будь-ким, підкоряти інших своїй волі, тобто вона, влада є очевидним фактором соціальної дійсності. Там, де мають місце людські стосунки, виникає феномен влади, яка постійно вдосконалюється. З розвитком суспільства та держави вона набуває розвинутих форм, наповнюється державною культурою функціонування, правовою культурою. Суб'єкти державного управління наділяються державно-владними повноваженнями.

Владний імпульс, що спрямовується від суб'єкта до об'єкта управління, дає змогу підпорядкувати волю і діяльність останнього волі першого, які в ряді випадків необхідні для досягнення мети та вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Безвладного управління не існує, хоча виконавчо-розпорядча діяльність органів держави не зводиться до прямого владарювання. В ситуації, коли підприємство ставить перед міністер-

ством питання, яке вимагає певного рішення, буде цілком достатньо терміну «участь в управлінні». У конкретних адміністративних правовідносинах і громадянин може, спираючись на правові норми, вимагати від органу державного управління, посадових осіб здійснення певних дій. Але це — пряме домагання, а не владна організуюча діяльність [12]. Державна влада формується і реалізується як форма волевиявлення суб'єкта влади і є точкою відліку у політичній сфері, найбільш яскраво втілює політичні інтереси в суспільстві. Вивчення влади передбачає дослідження її функцій, які являють собою відображення її суті. На наш погляд, найбільш виразно проявляються такі функції влади, як: інтегруюча, регулятивна, мотиваційна, контрольна, об'єднуюча, репресивна, стабілізуюча.

Відносини влади внутрішньо характерні для управлінської діяльності. За цих умов влада може побороти владу, як це сформував ще Монтеск'є. Потрібно визнавати існування феномену влади, а не знищувати її, та сприяти якомога більшій кількості людей включатися у її відносини, володіючи автономією, свободою та можливістю вибору.

У цьому контексті, важливим є питання співвідношення понять влади та владних відносин. Ці поняття співвіднесені, але не тотожні. Наявність та функціональний прояс владної волі передбачає і наявність волі підлеглої, тобто влада в процесі своєї реалізації завжди обумовлює виникнення відносин залежності. Воля суб'єкта влади може бути виражена не тільки безпосередньо в державно-управлінському відношенні, а й знаходити загальну форму свого вираження і закріплення у свідомості або санкціонуванні суб'єктом влади різного роду правових норм, що відповідають його інтересам.

Влада характеризується напрямком волі суб'єкта на закріплення або зміну державно-управлінських відносин за допомогою владування. Самі ж державно-управлінські відносини виступають, з одного боку, як передумова діяльності владування, а з іншого — як її результат, втілення вимог владної волі. Будучи детермінована через потреби й інтереси державно-управлінськими відносинами, влада в своєму прояві має державно-управлінські відносини предметом свого впливу, регулювання. Влада впливає на державне управління як безпосередньо, так і через прояс і реалізацію своєї волі в інших сферах життя. Саме в цьому розумінні можна говорити, що розвиток державно-управлінських відносин є результатом діяльності володарювання, втілення вимог владної волі. Аналіз досвіду політичних систем свідчить, що не владні відносини самі по собі, а концентрація влади, тобто порушення взаємозв'язку, створюють умови для різного роду зловживань владою, маніпулювання принципами

демократії, обмеженням свободи, розгулу контрольованого насильства. Чим більше концентрується влада, тим більше обмежується свобода. Адже сам факт концентрації влади в суспільстві в руках групи людей або окремої особи являє собою різновид того чи іншого ступеню узурпації невід'ємних громадянських прав особи.

Тому головною характеристикою упорядкованості владних відносин є постійний розвиток демократії. Це вельми складна проблема. Адже громадянське суспільство та правова держава немислимі без демократії, яка може мати різні форми, види. Але деякі принципи є універсальними і без них не можна говорити про демократію.

Демократія, яка буде служити регулюючим принципом у складному сучасному суспільстві, її інститути та норми мають розвиватись як надія інтересів та цінностей людини. Тут ми маємо виходити з того, що демократія не може існувати поза законом. Ще Арістотель зазначав, що стихійна демократія легко переходить в охлократію, як владу натовпу, а ця остання — в тиранію. Та й у ХХ ст. ми спостерігаємо, як інколи мітингова демократія породжувала культ вождя. Демократія поза законом — це анархія. Право є інструментом розвитку демократії. Не буде законності — не буде і демократії.

У демократії окрім своїх достоїнств є і недоліки. У разі відсутності певного процедурного механізму вона може призвести до тоталітарних форм правління, за яких особиста влада буде здійснюватися «в інтересах народу», «від імені народу», а всіх «противників» можна зробити «ворогами народу». Демократичні процедури, у разі вмялого закулісного маніпулювання ними, можуть перекласти відповідальність з уряду, посадових осіб, тобто органів, що виконують управлінські функції влади, на представницькі органи та навіть на народ або навпаки.

Ключовим фактором детермінації змісту державно-управлінських відносин є відносини власності. Вони визначають основні риси управління, оскільки відображають багатогранну систему відносин між людьми, колективами, галузями, регіонами держави з використанням засобів і результатів праці в процесі виробництва, обміну і споживання, а також гаму політичних, економічних, державних інтересів. Зміни форм власності в обов'язковому порядку призводять до зміни розподілу функцій влади, всіх благ між населенням, а відповідно — державно-управлінських відносин. Цей складний комплекс відносин, що перебуває в русі, потребує постійного регулювання. Характер власності на засоби виробництва визначає двоєдиність функцій управління і тим самим мету та зміст державно-управлінських відносин. Власність — це основа не лише виробничих, а й державно-уп-

равлінських відносин, головна ланка системи суспільних відносин, що визначає і поєднує в єдине ціле всі інші відносини.

Поняття «влада» невіддільне від поняття «власність». Лише порівняно короткий в історичному масштабі час влада може опиратися на зброю або карально-примусові засоби. Також недовговічна опора влади лише на ідеологічні засоби, або на їх поєднання з засобами адміністративного примусу. Основу стійкості влади складає власність. Образно кажучи, сила влади пропорційна величині власності. Але залежність ця не проста і не прямолінійна. Виникає вона не як щось задане, автоматично передбачене, а формується і проявляється лише в процесі взаємної еволюції, пред'являючи великі вимоги до кожної з них. Тому наукове обґрунтування закономірностей розвитку державно-управлінських явищ має здійснюватися на основі відносин власності.

Обсяг і характер правового регулювання відносин власності за два сторіччя історії конституційного ладу зазнав змін. Термін «власність» розуміють у двох значеннях. Загальний, філософський і точний смисл цього терміну — це форма присвоєння благ, відносини між людьми з цього приводу. Право власності у такому розумінні, як встановили ще давньоримські юристи, — це право володіти, користуватись і розпоряджатись конкретним майном. Друге значення терміну «власність» — майно.

В літературі спостерігаються різні підходи до дослідження відносин власності. Значного поширення набула думка, що відносини власності регулюються нормами багатьох галузей права: цивільного, державного, адміністративного, земельного та ін. [13]. Обґрунтування цієї позиції здійснюють її представники, які вважають, що відносини власності перебувають під одночасною дією кількох галузей права, кожна з яких впливає на окремі частини (сторони). Так, Ю.К.Толстой вважає, що правові норми утворюють основу інституту права власності та зосереджені в державному (конституційному) праві. Подальший розвиток і конкретизацію ці норми отримують в актах адміністративного, цивільного та інших галузях права. Саме у цих актах розкривається зміст права власності, визначається правовий режим його об'єктів, закріплюються межі здійснення і засоби захисту цього права. Відповідно різні частини власності входять до предмету різних галузей права. В зв'язку з цим комплексного характеру набувають як права суб'єктів, так і правовідносини власності [14]. На наш погляд, помилково пов'язувати галузеву належність власності з її окремими формами.

Відносини власності — це результат диференційованої сукупності діяльності людей, а форми їх вираження та здійснення — вся сукупність суспільних відносин. Важливе значення



для змісту відносин власності мають види власності.

За своїм характером власність має поділятися на два види: публічну й особисту. Публічна власність відрізняється своєю неподільністю, а особиста власність відповідно ділиться. Суб'єктом права публічної власності може бути держава, регіон, місто тощо, а в ряді випадків — суспільне формування. Публічна власність завжди колективна, що означає рівні для всіх власників права на майно. Іноколи законодавство визнає носіями права публічної власності не колективи людей, а органи таких колективів. Ці органи незалежно від того, вважаються вони власниками чи ні, як правило, здійснюють розпорядження майном відповідних колективів.

Суб'єктом права особистої власності може виступати будь-яка фізична або юридична особа, тобто особиста власність може носити індивідуальний, сімейний, груповий, колективний характер. У випадку групової власності обсяг прав окремих власників на загальне майно може бути рівним і нерівним, може залежати від розміру частини, що міститься у паї, акції тощо. Таким чином публічний або особистий характер власності визначається насамперед режимом майна, а не тим, хто є власником — корпорація публічного права або приватна особа.

Важливими критеріями створення раціональної структури відносин власності є ефективність і конкуренція, які виразно проявляються в умовах ринку. Тому формування ринкових відносин стає важливим завданням зміни відносин власності. Одним з напрямків здійснення цього завдання є удосконалення та зміни організаційної структури управління. Метою формування якісно нових державно-управлінських відносин має стати створення широкої мережі самостійних підприємств. Тільки завдяки утворенню нових організаційних форм (акціонерних товариств і об'єднань, кооперативів і орендних підприємств, асоціацій, корпорацій) поступово зникає жорстка ієрархічна структура управління.

Особливим моментом у змісті державно-управлінських відносин є усвідомлення їх учасниками об'єктивно існуючих державних потреб, а також сукупності вольових дій, що набувають форми функціональних відносин. Тому аналіз учасників державно-управлінських відносин, їх взаємозв'язків і суперечностей передбачає серйозне дослідження мотиваційної основи та реальних дій і відносин, які для них характерні. Так, бюрократизація не може бути зрозумілою без аналізу мотивацій, що склалися в різних управлінських структурах. Об'єктивною основою її є економічне відособлення певної соціальної сили — відомчих структур, наявність особливого інтересу, що виражається відомчою бюрократією. Наявність такої соціальної сили призводить,

по-перше, до безконтрольності державного управління, а відносини рівності, загальних інтересів, єдності дій учасників відносин — підміняються нерівноправними відносинами.

Важливе значення має розуміння того факту, що державно-управлінські відносини за своїм характером такі, що не можуть нормально функціонувати без організованої діяльності учасників. Це дає підстави розглядати їх також з точки зору свідомої діяльності людей. Так, центральні виконавчі органи в системі державно-управлінських відносин за допомогою певної організації впливають на процес формування і узгодження інтересів інших учасників відносин, в результаті чого організація свідомої діяльності є важливим функціональним елементом системи.

Демократична держава, що забезпечує висування мети її здійснення, відрізняється таким розподілом функцій управління між різними його рівнями, які відображають високу ступінь взаємовідповідності інтересів основних суспільних груп. Це передбачає певну самостійність рівнів управління. Централізацію в державному управлінні не можна ні ототожнювати з командними методами, ні протиставляти демократизму. Успіхи в державному управлінні залежать від оптимального поєднання централізації і децентралізації.

Корінна перебудова державного управління передбачає вирішення суперечностей шляхом відповідних форм руху та відтворення їх на новому рівні. А оскільки суперечності в системі державно-управлінських відносин безпосередньо проявляються у розбіжності державних і особистих інтересів, то їх вирішення досягається через форми узгодження соціальних інтересів.

## **2. Види державно-управлінських відносин**

Проблема типологізації державно-управлінських відносин постійно привертала увагу багатьох дослідників і сьогодні залишається актуальною. Систему державно-управлінських відносин розглядають у вертикальній і горизонтальній проєкціях. Щодо вертикальних та горизонтальних правовідносин проводив дослідження Г.І.Петров, наводячи таку градацію всередині системи відносин, яка формується на підставі норм певної галузі права [15].

Провідне значення, на думку Ю.М.Козлова і Е.С.Фролова, має класифікація управлінських відносин, яка показує зв'язок управлінських відносин з існуючим керуючим діянням, тобто відносини між двома обов'язковими елементами будь-якої соціальної системи, в управлінському розумінні (суб'єкт-об'єкт) і відносини, які не виявляють керуючого впливу, але пов'язані з ним [16]. Деякі автори виділяють «формальні» (офіційні) і

«несофіційні», субординаційні і координаційні, а також відносини «організації» і «дезоорганізації» [17]. В.Г.Афанасьєв говорить про відносини адміністративні (субординаційні) і функціональні (координаційні), про відносини дисциплінарні й ініціативні і т. ін. [18]. В.М.Горшенев виділяє специфічні суспільні відносини, що виникають «всередені діяльності по управлінню» (структура апарату управління, його повноваження тощо), а також відносини, що виникають всередині сфери управління, тобто в процесі здійснення функцій управління стосовно до відповідних об'єктів [19]. Існують й інші варіанти класифікаційного підходу до управлінських відносин, що мають різні цілі. Наприклад, класифікація управлінських відносин за формою їх вираження на правові або неправові [20]. Залежно від характеру особливостей правових норм, що регулюють відносини, також існує їх поділ на матеріальні і процесуальні [21].

Як видно з аналізу різних точок зору на типологізацію державно-управлінських відносин, для них характерна інтеграція і диференціація (дроблення) їх, відсутність чіткої послідовності у виборі критеріїв типізації, а інколи певна штучність їх, тобто здійснення типізації без зазначення критеріїв.

Оцінюючи праці науковців, можна стверджувати, що маємо відмовитися від пошуку єдиної типології як повного й однозначного відображення будь-якого державно-управлінського відношення, що супроводжується визнанням багатьох типологій. Як нам здається, теоретичне дослідження державно-управлінських відносин можна починати з будь-якого рівня залежно від поставленої мети.

Типологія державно-управлінських відносин дає змогу зрозуміти, що: по-перше, соціальна природа державно-управлінських відносин сама по собі не є перешкодою для того, щоб у державному управлінні з'явилися негативні явища та труднощі; по-друге, немає сумнівів, що старі окремі елементи та форми державно-управлінських відносин не сприяють підвищенню ефективності державного управління; по-третє, підвищення ефективності дії державно-управлінських відносин може бути повною мірою реалізовано за умови постійного удосконалення конкретних форм державного управління.

Сьогодні виразно вимальовується новий підхід до питання дослідження державно-управлінських відносин, який потребує розгляду їх у розвитку, враховуючи суперечності державно-управлінських відносин з рівнем, діалектику переходу кількісних змін у якісні, заміну застарілих елементів та форм новими.

Для вироблення типології державно-управлінських відносин може бути застосований, наприклад, системний підхід. За цим підходом дії системи та її компонентів для досягнення мети, дії

з застосуванням певних засобів є ніщо інше, як здійснення функцій системи державно-управлінських відносин і її елементів. При цьому функції останніх похідні від функції системи, вони спрямовані на досягнення системних цілей. Але, працюючи на головну мету, компоненти виконують і свої специфічні функції, необхідні для досягнення своєї специфічної (не системної, а частини, часткової) цілі. На цьому часто засновані державно-управлінські відносини.

Кожна суспільна система має здатність змінюватися. Вона не абсолютна, їй характерні суперечності та конфлікти, вона переживає час свого зародження, становлення, розвитку і занепаду. Час є неодмінною характеристикою системи. Система постійно відчуває на собі внутрішні суперечності, що є результатом протиріч, конфліктів. Частина та ціле, компонент і система, безперервне та тимчасове, функція і структура, зовнішнє і внутрішнє, організація та дезорганізація — такий далеко не повний перелік суперечливих сторін і відносин, що притаманні системі й породжуються державно-управлінськими відносинами. Кожна з цих характеристик може бути базою для виділення державно-управлінських відносин певного типу.

Вивчення структур і механізмів, що забезпечують стійкість систем, зроблене представниками структурно-функціонального аналізу (Т. Парсонс, Р. Мертон, К. Девіс та ін.), призвело до різних типологій як структур, так і функцій систем, так чи інакше пов'язаних з державно-управлінськими відносинами. За Парсоном, наприклад, можна виділити чотири обов'язкові вимоги до системи й адаптацію до зовнішніх об'єктів, цілеспрямованість, інтеграцію та підтримку інституційних нормативних розпоряджень. Це по суті передумови, або умови безконфліктного існування державно-управлінських відносин у суспільстві. Р. Мертон, на відміну від Т. Парсонса, зосередив увагу на двофункційних явищах, що виникають у структурі. Нові версії структурно-функціонального аналізу Р. Александер та інші модифікували ці основні положення, але основні положення, основні ідеї цієї концепції зосередилися (статичний, позаісторичний розгляд суспільства, абстрактний категоріальний апарат, «некоректна поведінка» учасника при описі саморегулюючих систем та ін.).

Загалом відзначимо, що класифікація державно-управлінських відносин в рамках системного підходу за критерієм етапності та послідовності їх дії є досить вразливою. Як відомо, діалектика передбачає наступний опис послідовності розвитку виникнення і дозрівання внутрішніх суперечностей між елементами, частинами підсистеми, тобто становлення системи, дестабілізація і розлад системи через боротьбу та заперечення однієї протилежності іншій і перехід до нової системи. Сучасні дослід-

ники визнають можливість такого розвитку, але не вважають його єдиною можливістю. Навпаки, досить поширеною є точка зору, за якою зміни відбуваються не через руйнування системи, а через зростання її упорядкованості й ускладнення. Загострення суперечностей в системі розглядається не як джерело розвитку, а причина типової антисистемної дії. Поділ державно-управлінських відносин на внутрішньо- і позасистемні має безперечно пізнавальне та практичне значення.

Існує певна різноманітність державно-управлінських відносин. Залежно від цілей управлінської діяльності відносини можуть бути регулятивними або охоронними, найбільш відомий різновид останніх — деліктні.

За складом учасників вони можуть бути всередині апарату та позаапаратними. У першому випадку обов'язковий суб'єкт (носіє адміністративної влади, ланка апарату) вступає до відносин з іншими ланками апарату (органами, службовцями та ін.). У другому випадку обов'язковий суб'єкт взаємодіє з громадянами, недержавними організаціями, державними організаціями, установами [22].

Факт виявлення функціональних відносин в якості підсистеми державно-управлінських відносин та їх всебічне вивчення доцільно оцінювати як прогресивне явище в науці. Аналіз функціональних відносин як елементу дає змогу глибше уявити діалектику їх взаємодії з державно-управлінськими відносинами, а зрештою — перебороти застигли утворення державно-управлінських відносин та ліквідувати їх віприв від реального стану державного управління та практичної діяльності учасників державно-управлінських відносин. Таким чином, удосконалення глибинної підсистеми державно-управлінських відносин (тобто субстанціональних відносин) здійснюється через перебудову та оновлення іншої підсистеми — функціональних відносин, які безпосередньо взаємодіють з державним управлінням. Проявом таких процесів є зміна змісту деяких адміністративно-командних методів державного управління економічними, зміщення самостійності регіонів, підвищення ініціативи та відповідальності державних підприємств, організацій та їх об'єднань. Про ступінь зрілості того або іншого елементу державно-управлінських відносин можна судити через їх діючий вплив на розвиток державного управління та підвищення його ефективності.

З точки зору системного підходу при дослідженні проблем оновлення державно-управлінських відносин, в них можна виділити такі утворення: субстанціональні, функціональні й структурні. Такий підхід може використовуватися не лише у разі аналізу оновлення державно-управлінських відносин в цілому як системи (тобто на макроуправлінському рівні), але й при аналізі

дослідження окремого державно-управлінського відношення (тобто на мікроуправлінському рівні).

Найбільш простою та легко пояснювальною є типологія, основана на виділенні учасників державно-управлінських відносин і сфер їх виявлення. За такими ознаками державно-управлінські відносини можна розділити на відносини, що відбуваються в економічній, політичній, в тому числі побутовій, культурній і соціальній сферах.

Звернемо увагу на державно-управлінські відносини в економічній сфері, сутність і ступінь поширення яких при переході суспільства до ринкової економіки помітно змінюється. Адже в суспільстві, де панує державна власність і ринку по суті немає, підстав для державно-управлінських відносин багато, а «поле» їх дії дуже велике. Адаптація державно-управлінських відносин до ринкового середовища, що формується, в певній мірі ще не відбулася. Так, функції багатьох міністерств і відомств потребують певного пристосування до умов ринку. Необхідне глибоке перевтілення державно-управлінських відносин у сфері економіки України. Таке перевтілення має включати: реорганізацію системи державно-управлінських відносин; перегляд системи державних органів виконавчої влади, сфери їх повноважень і відповідальності, розподіл функцій між ними по регулюванню господарства; створення надійної системи управління державним господарством, забезпечення нових організаційних структур відповідною нормативно-законодавчою базою.

Досвід засвідчує, що головні труднощі полягають не стільки в ломці старих державно-управлінських відносин у сфері економіки, скільки у формуванні якісно нових державно-управлінських відносин та налагодженні їх взаємодії; будь-яка спроба копіювання державно-управлінських відносин інших держав — приречена на невдачу. Необхідний пошук вітчизняної моделі ринкового господарювання і адекватних їй систем державно-управлінських відносин у сфері економіки; неправомірно прив'язувати процес адаптації державно-управлінських відносин до ринкового середовища, що формується лише з підвищенням ролі фінансових відносин. Перехідний характер української економіки вимагає обережності в проведенні цієї лінії, не можна зменшувати роль фінансових регуляторів, але не можна цю роль і підвищувати. Доки структура економіки не має ще ринкового характеру, само по собі фінансове регулювання може призвести до спаду виробництва життєзабезпечуючих галузей економіки, призупинити інвестиційні процеси, розвалу науково-технічного потенціалу, масового безробіття. Для попередження і усунення цього необхідна раціональна управлінська діяльність відомств, пов'язаних з виробництвом, узгодження фінансової

політики зі змінними, але реально існуючими державно-управлінськими відносинами. Це дасть можливість поступово змінити структуру економіки і не спричинить ускладнення соціально-політичної обстановки.

Державно-управлінські відносини, що існують і діють у сфері праці, охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тісно пов'язані з державно-управлінськими відносинами в економічній і політичній сферах. Ці відносини не так безпосередньо залежать від природи суспільного устрою і масштабність їх не така вже й велика.

Погляд на систему державно-управлінських відносин можливий і з інших позицій. У теорії права відзначається існування сімей права, що представляють собою групи галузей, які утворюють своєрідну асоціацію, об'єднання. Виділяються чотири такі сім'ї: 1) галузі, що безпосередньо групуються навколо державного права; 2) тягнуться до типового методу адміністративно-правового регулювання; 3) галузі цивілістичного профілю; 4) сім'я галузей кримінально-правового циклу. Віднесення галузей до тієї чи іншої сім'ї обумовлено їх генетичними та функціональними зв'язками. Але зв'язки між відносинами існують не лише всередині сімей права, але і між ними. Інколи не так легко провести межу між державно-управлінськими відносинами й адміністративно-правовими. Простежується зв'язок і між державно-управлінськими відносинами з одного боку, та відносинами, що виникли на основі норм цивільного або кримінально-правового циклів — з іншого. Погляди на систему відносин (вертикальні, горизонтальні відносини і сім'ї права) взаємопов'язані, відображають реальну дійсність. Накладаючи одну схему на другу та вичленовуючи зв'язки між відносинами, що склалися на підставі норм і згруповані в сім'ї права, можна чітко простежити їх горизонтальну та вертикальну супідрядність (субпідлеглість). Державно-управлінські відносини виконують тут роль вузлів зв'язку, завдяки яким нові відносини утримуються в єдиній системі. Державно-управлінські відносини проявляються в процесі нормотворчості, правозастосуванні та правоохоронній діяльності.

Можливі й інші види класифікацій державно-управлінських відносин: за кількістю учасників, ступенем правового врегулювання, мотивами виникнення, формами та методами здійснення. Доцільно дослідити також і зміст державно-управлінських відносин, що виникають між органами представницької і виконавчої влади, між центральними та регіональними органами виконавчої влади та ін.

Окрім того, державно-управлінські відносини можна підрозділяти таким чином: 1) галузеві, тобто відносини у межах однієї галузі; 2) територіальні — у межах одного регіону; 3) міжгалузеві — між організаціями різних галузей; 4) міжрегіональні —

між організаціями різних регіонів; 5) територіально-галузеві.

З позиції певної системи державно-управлінських відносин вони можуть поділятися на зовнішні та внутрішні. Зовнішні характеризують дану систему з боку її зв'язку з іншими системами, з навколишнім середовищем. Внутрішні — відображають власну природу та механізм функціонування процесів, що відбуваються у даній системі.

За характером і числом носіїв державно-управлінських відносин їх можна розділити на міжсистемні, міжособові та змішані, а також на колективні та індивідуальні, які в свою чергу підрозділяються на прямі, групові і перехресні.

Державно-управлінські відносини за числом організаційних зв'язків можна підрозділити на прості та складні. Наприклад, прості: керівник — службовець того ж відділу; складні: керівник і службовець різних відділів. За характером організаційних зв'язків державно-управлінські відносини можна розділити на лінійні, функціональні та змішані. За часом існування можна розділити на постійні та тимчасові. Державно-управлінські відносини підрозділяються за напрямком і ступенем дії на об'єкт на безпосередні та побічні. Безпосередні мають і виражаються у формі наказу, розпорядження тощо. Побічні виражаються у формі поради, консультацій, інформації та ін.

Багато особливостей державно-управлінських відносин можуть бути підставою для типологізації. Такий, наприклад, поділ державно-управлінських відносин за їх тривалістю (довгострокові і короткострокові), за ресурсами (в сферах матеріальній, духовній, соціальній), за ступенем обмеженості у просторі, часі, у звичайній і надзвичайній ситуаціях, за видами учасників і т.д. Для державно-управлінських відносин характерна велика різноманітність їх за соціальним призначенням, взаємодія з відносинами різних форм власності та багатьма іншими критеріями, що характеризують різні типи державно-управлінських відносин.

Типологія державно-управлінських відносин може базуватися практично на будь-якому з елементів державно-управлінських відносин. Смісл такої типології — у тому, щоб, виходячи з особливостей даного випадку, знайти надійний засіб функціонування державно-управлінських відносин. Вивчення типів державно-управлінських відносин дає можливість спрогнозувати їх виникнення, розвиток і припинення.





---

**Розділ II**

**АПАРАТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ОСНОВИ  
ДІЯЛЬНОСТІ**



## Глава VI

# ОРГАНІЗАЦІЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

### 1. Структурно-функціональна характеристика апарату державного управління

Головним суб'єктом виконавчої влади, як вже зазначалося, є апарат державного управління. Він визначається складною системою спеціальних органів — органів державного управління (за конституційним визначенням — органів виконавчої влади), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, адміністративної) діяльності. До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах державного управління.

Необхідно розрізняти апарат державного управління (далі — апарат управління) у широкому розумінні, тобто як систему органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, їх компетенцію.

Специфічне місце (воно пов'язане лише з внутрішньою — в межах відповідної організації — спрямованістю управлінської діяльності) займають такі управлінські органи, як адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ та інших організацій державної форми власності. До речі, вказана специфіка полягає в тому, що стосується останнього виду органів, на відміну від всіх інших, не застосовується назва органи виконавчої влади.

Оскільки апарат управління завдяки його об'єктивним властивостям є системним утворенням і відноситься до класу соціальних систем надзвичайно великої складності (так званих «над-

складних» систем) — для його наукової характеристики доцільно використати певні пізнавальні засоби *системного підходу*. Адже, як відомо, науковий метод пізнання за своєю суттю і є «сам предмет, розглянутий в його русі та розвитку, в усіх його зв'язках та відносинах, в його внутрішній суперечності та складності» [1].

Мова має йти насамперед про структурний і функціональний аспекти системного підходу, оскільки, як вже зазначалося вище (гл.1.1), саме ці аспекти розкривають основні сторони побудови та функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи. Не менш важливе й те, що дані аспекти охоплюють найсуттєвіші сторони апарату управління, які потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Адже системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук та визначення можливостей і напрямків їх подальшого розвитку та оптимізації. Отже, структурно-функціональний аналіз апарату управління є важливим засобом вирішення проблем концептуального забезпечення адміністративної реформи.

Кожний із названих аспектів виконує власну, чітко визначену роль. Тому слід заперечити проти абсолютизації уявлення, нібито структурний і функціональний підходи до управління можуть бути ефективними лише у випадку, коли застосовуються у єдності в рамках системного підходу. Звичайно, структурний і функціональний аспекти тісно взаємопов'язані як один з одним, так і з іншими відносно самостійними аспектами і частинами системного підходу. Разом з тим не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів.

Природно, є пізнавальні завдання, які вимагають органічного поєднання структурного і функціонального підходів. Зокрема, дослідження співвідношення змісту діяльності та організаційних структур управлінського апарату виходить за власні пізнавальні можливості як структурного, так і функціонального аспектів системного підходу. Причому мається на увазі не просте їх «сумування». Необхідна своєрідна інтеграція пізнавальних засобів кожного з них з метою переходу від окремого розгляду відповідних сторін апарату управління до розкриття об'єктивного механізму співвідношення між змістом його діяльності та його структурними формами, тобто закономірностей здійснення існуючих між цими сторонами численних взаємозв'язків, взаємозалежностей та взаємодій.

Як вже обґрунтовувалося у юридичній літературі, безпосереднім результатом зазначеної інтеграції можна вважати фор-

мування відносно самостійного методу, що має застосовуватися у державно-управлінських дослідженнях — структурно-функціонального (або точніше — структурно-діяльнісного) методу (підходу), пам'ятаючи при цьому, що терміном функціональний охоплюються усі елементи змісту управлінської діяльності, а не лише функції [2]. Стосовно ж цього дослідження слід визнати достатнім таку структурно-функціональну характеристику апарату управління із системних позицій, яка розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, що необхідні для подальшого аналізу предмету дослідження та забезпечення його певної понятійно-термінологічної чіткості.

Виходячи з цього, слід почати, мабуть, з найголовнішої ознаки системного бачення управлінського апарату, а саме — з багатозначності системних оцінок. Так, з одного боку, цей апарат входить як складова частина у більш загальне системне утворення (так звану метасистему), яким в цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому — підсистемами). Останні у свою чергу складаються з наступних систем, ще більш простих і т.ін. При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття елемент. Щодо апарату управління у ролі елемента виступає кожний самостійний управлінський орган. Власне завдяки цьому апарат визначається саме як система органів управління.

Однак це не означає, що при системній характеристиці апарату внутрішній зміст елементів не береться до уваги. Кожний орган управління сам є системою і складається із власних елементів — структурних підрозділів та посад. Але це — елементи двох неоднакових рівнів: апарату в цілому (як системи органів) і окремого органу (як системи підрозділів і посад). Елементи слід відрізнити від частин системи, якими виступають певні сукупності елементів (або підсистеми), що є більш простими щодо апарату в цілому.

Водночас елементи не ототожнюються з компонентами системи. У загальносоціологічному плані розрізняються компоненти людського, речового, процесуального і духовного порядків. Зрозуміло, у апараті управління як у соціальній системі головним компонентом завжди є люди, які займають певні посади і виконують відповідні повноваження.

Ще одна об'єктивно необхідна ознака системної оцінки уп-

равлінського апарату пов'язана із визначенням, як вже зазначалось вище (гл. 1.1), цілісності як необхідної якісної властивості соціальних систем. Ця властивість апарату виникає не одразу, одномоментно, а поступово — від нижчого рівня до вищого — в ході його формування, функціонування та розвитку. Як якісна ознака апарату, цілісність, гадаємо, може характеризувати певний рівень його розвитку як системного утворення.

Але якщо у сфері методології системного підходу поняття цілісності набуло певного значення, то поза цією сферою воно не має належної змістовної визначеності.

У широкому науковому обігу термін «цілісний» найчастіше використовується у двох значеннях: як єдиний, що підкреслює внутрішню неподільність частин об'єкту, і комплексний, що відображає повноту охоплення сторін, аспектів об'єкту. У державно-управлінських джерелах при розгляді апарату як системи органів ознака цілісності, як загальне правило, окремо не виділяється. Коли ж робиться спроба спеціально розкрити цю якість, то враховується досягнутий рівень загальнонаукової методології. Наприклад, пропонувалося розуміти цілісність системи органів управління як зв'язаність їх між собою та єдиним організаційним центром [3]. Така спрощена трактовка навряд чи відповідає пізнавальним інтересам та потребам практики.

Виходячи з цього, необхідно значно поглибити змістовну характеристику цілісності під кутом одержання в управлінському апараті додаткового інтегративного ефекту взаємодії усіх його елементів. А це можливе лише при оцінці результатів діяльності апарату з точки зору ефективного забезпечення ним загальних потреб оточуючого соціального середовища — економічного, політичного, соціального, духовного тощо.

Орієнтація ж на внутрішні потреби апарату має лише допоміжне значення, оскільки впливає на стан його самоорганізації, саморегулювання і самовдосконалення. Тим самим системне бачення апарату управління спрямоване на виявлення, зокрема, ознак його цілісності, допомагає позбавитись абсолютизації внутрішніх закономірностей його функціонування та розвитку, перебільшення інтересів та очікувань кадрового складу апарату, підкоряючи такі намагання головному критерію — з'ясуванню ступеня відповідності його впливу на основні сфери оточуючого соціального середовища, а в кінцевому підсумку на стан розвитку суспільства і держави.

Переходячи до *структурної характеристики* управлінського апарату, доцільно спиратися на загальнопоширене тлумачення структури системи як єдності її елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між цими елементами. Адже у науковій

літературі часто-густо не враховується відмінність понять структури апарату (суб'єктів) управління і структури управління (системи управління). Відмежування цих понять впливає із нетотожності самих явищ, що структуруються. Зокрема поняття структури управління відноситься як до керуючої, так і до керованої підсистем (тобто суб'єктів і об'єктів управління). Перше ж поняття вужче за обсягом, оскільки охоплює побудову лише керуючих суб'єктів, яка об'єднує багато конкретних, локальних організаційних структур (або структурних форм). Проте часто поширеним терміном організаційні структури управління визначаються саме структури управлінського апарату. Тому для більшої чіткості їх відображення доцільно використовувати поняття «управлінські структури».

Причому бажано, щоб це поняття мало єдиний зміст стосовно: а) самостійних органів управління; б) структурних підрозділів органів, які складаються із окремих посад — первісних одиниць апарату; в) сукупностей (підсистем) органів (системи міністерства чи держкомітету). Усі перелічені суб'єкти управління здійснюють конкретну управлінську функцію відповідно до суспільного розподілу праці в апараті. Збірне визначення цих суб'єктів можливо за допомогою терміну «структурні одиниці» управлінського апарату. Серед них базовою (на відміну від первісної посади) структурною одиницею є органи управління як елементи системи.

Вище вже були вказані основні види органів управління з точки зору структурної ієрархії апарату. Приналежність органів до певного структурного рівня фіксується терміном ланка апарату.

Органи управління можуть також розрізнятися в залежності від характеру компетенції або змісту функцій — на органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції; від сфери дії — на органи управління економікою (народним господарством), соціально-культурним розвитком, у адміністративно-політичній сфері; від методів прийняття рішень — на колегіальні та єдиноначальні і т. ін.

Отже, управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату. Друга їх сторона має охоплювати, як це випливає з наведеного вище загальнопоширеного тлумачення, взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів. Адже в реальному житті складність структурної побудови апарату оцінюється переважно не за кількістю його складових частин, а за множинністю їх фактичних взаємозв'язків. Саме тому стосунковий, так би мовити, аспект у науковій літературі вважається, як правило, очевидним атрибутом змісту поняття управлінських структур [4].

За нашим переконанням, дана позиція потребує суттєвого уточнення з урахуванням того, що реально існуючі між структурними одиницями стосунки характеризують не стільки власне організаційні структури (які покликані відображати і фіксувати побудову апарату), скільки є результатом втілення структур у самому функціонуванні апарату. Тобто ці стосунки більше відносяться до характеристики його фактичної діяльності. Тому при визначенні стосункового аспекту управлінських структур принципово важливо уникнути підміни його ознаками якісно іншої — функціональної — характеристики апарату управління.

Для цього слід скористатися висновками про те, що при визначенні структури системи необхідно говорити не просто про взаємозв'язки, взаємодії елементів, а саме про спосіб цих взаємозв'язків і взаємодій [5]. Стосовно апарату управління специфічний спосіб взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць виражається, як ми вважаємо, у нормативно встановлених моделях (або схемах) взаємовідносин цих одиниць. Отже, саме нормативно моделі взаємовідносин, а не взаємовідносини як такі, складають атрибутивну ознаку, офіційно регламентованих управлінських структур.

Таким чином, у структурах фіксується взаємоположення органів, міра і характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, завдяки чому забезпечується належна впорядкованість фактичної взаємодії структурних одиниць апарату. З огляду на це заслуговують підтримки пропозиції окремих авторів розуміти структуру апарату управління як фіксований розподіл праці (функцій і повноважень) між його ланками [6], хоч як тепер зрозуміло, це не вичерпне визначення.

Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто посередством численних стосунків його структурних одиниць як між собою, так і з об'єктами зовнішнього соціального середовища. Сукупність таких стосунків узагальнюється поняттям державно-управлінських відносин, спеціальному розгляду яких присвячена окрема глава книги

Самі нормативні моделі взаємовідносин в апараті управління не однозначні за внутрішнім змістом. Як уявляється, необхідно розрізняти у змісті кожної моделі як мінімум такі групи нормативнофіксованих схем. Перша — схеми зв'язків організаційного (лінійного чи функціонального) підпорядкування структурних одиниць. Друга — схеми розподілу між останніми цілей, завдань, функцій і повноважень (в тому числі обов'язків нести юридичну відповідальність за результати діяльності — ці обов'язки, на відміну від звичайних компетенційних, можна дещо



умовно визначити як квазіюрисдикційні). Нарешті, третя — схеми інформаційних зв'язків в апараті, які притаманні управлінським процесам.

Ключове місце у змісті будь-якої нормативної моделі взаємовідносин належить, як свідчить досвід, схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, оскільки відповідно до них передусім будуються фактичні стосунки структурних одиниць як по вертикалі, так і по горизонталі. З урахуванням цього, їх можна скорочено визначити як схеми взаємодії в апараті управління. Відносно самостійне виділення схем взаємодії має практичне значення насамперед для потреб правового регулювання управлінських структур. Адже фіксація даних схем безпосередньо пов'язана із встановленням компетенції окремих органів управління. Таким шляхом держава здійснює розподіл праці між ними, визначаючи конкретну роль кожного органу і забезпечуючи узгодженість їх дій.

Розуміння цього компетенційного аспекту управлінських структур дає змогу звернути належну увагу на необхідність удосконалення підготовки самих компетенційних актів. Зокрема, практика переконує в доцільності готувати всі правові регламенти, що регулюють структуру і діяльність кожного окремого органу, як єдиний нормативний пакет. Його складовими мають стати: а) загальний статут органу; б) офіційна схема його організаційної структури; в) збільшена — до рівня структурних підрозділів органу — таблиця (матриця) розподілу в них цілей, завдань, функцій і повноважень (тобто мова йде про вищеназвані схеми взаємодії).

При наявності такого компетенційно-структурного регламенту, на наш погляд, поліпшується оглядовість усіх офіційно закріплених компетенційних і структурних параметрів конкретних органів, що допомагає вчасно розкривати і усувати їхні відхилення від реальних умов функціонування та всілякі розбіжності, суперечності, інші недоліки.

Це має суттєве значення, оскільки за загальним правилом зазначені параметри регламентуються у розрізних локальних документах. Це — положення про органи (статути), про їх структурні підрозділи, про посади (посадові інструкції), а також такі юридично значущі локальні акти, як штатні розклади, офіційно затверджені схеми організаційних структур, документообігу тощо.

Природно, що вже при створенні, а тим більше з часом вони певною мірою старіють і втрачають відповідність із дійсністю, а отже, своє регулююче значення. Тому в практичному управлінському мисленні існує значне розходження між

формальним визнанням необхідності й реальною цінністю, так би мовити, працездатністю правових регламентів.

А це призводить зрештою до фактичного виправдання як низької якості таких регламентів, так і їх відсутності взагалі. Певним підтвердженням цього можуть слугувати дані вибіркового соціологічного дослідження, проведеного з участю авторів.

Зокрема, приблизно тільки 46% опитаних господарських керівників середньої ланки управління вважають, що їхні службові права та обов'язки встановлені посадовою інструкцією, тоді як для 28% вони диктуються оперативною управлінською ситуацією, для 14% — безпосередньо керівником, а для 9% — установленими управлінськими звичаями. Симптоматично, що абсолютна більшість керівників не вважає невизначеність правового статусу істотною вадою у своїй роботі (ствердну відповідь дали менш як 2% респондентів).

Таким чином, лише шляхом удосконалення методів, форм та процедур правової регламентації управлінських структур можна посилити її дійове значення в організації управлінського апарату і на тій підставі поступово змінювати фактичне ставлення до підготовки та використання локальних правових регламентів з боку кадрів (в першу чергу керівних) апарату управління в інтересах підвищення ефективності його діяльності.

Висвітлюючи цю діяльність в межах *функціональної характеристики* апарату управління, слід бачити, що не усі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-технічні операції). Але для цих органів управлінська діяльність є головним, профілюючим видом діяльності. Тому надалі будемо розуміти під діяльністю апарату власне управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

У науковій літературі немає єдності у співвіднесенні елементів змісту та форм управлінської діяльності. Наприклад, пропонується розглядати процес управління, що розуміється як форма діяльності суб'єкта, через єдність стадій, функцій, методів управління і управлінських відносин [7].

З метою більш чіткого вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальних діалектико-матеріалістичних уявлень про зміст та форму (форми) явищ. Формами управлінської діяльності слід вважати: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву — видання актів управління, здійснення інших юридично значущих, а також суто організаційних дій; в) морально-етичні прояви. Причому усі ці форми управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм».

Стосовно ж основних елементів змісту управлінської діяльності доцільно вести мову про: а) цілі та завдання; б) функції; в) методи управління. По кожному з цих елементів в юридичній літературі висловлені неоднозначні погляди. Не вступаючи у полеміку з дефініційних питань, обмежимося викладом найбільш обґрунтованого, з нашої точки зору, розуміння зазначених елементів.

Цілі та завдання діяльності управлінського апарату є свідомі (мисленні) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями вбачається головним чином у ступені узагальненості відтворення у них напрямків та наслідків. А саме у цілях відтворюються більш довготривалі та значущі, ніж у завданнях, характеристики діяльності.

Цілі (завдання) є об'єктивними за своїм змістом і обумовлюються у кінцевому підсумку матеріальними умовами суспільної діяльності. Таке тлумачення відмінне від існуючого у загальносоціологічній літературі визначення цілі як власне кінцевого результату, на досягнення якого спрямоване функціонування системи. Переконані, що результат як ціль (мета) існує лише у вигляді образу майбутнього, оскільки у сучасному його ще немає. Коли результат досягнутий, він не може виступати як ціль.

Окрім того, що принципово спільною для усіх органів управління є цільова спрямованість на максимально повне задоволення суспільно значущих, «публічних» потреб, кожний окремий керуючий суб'єкт додатково націлений на специфічні потреби кореспондованого йому керованого об'єкта. Вони надзвичайно різноманітні і можуть бути структуровані за різними ознаками. Наприклад, залежно від рівня об'єктів — потреби народного господарства, галузі, підгалузі, об'єднання, підприємства, від змісту самих потреб — потреби в прогностичній і плановій інформації, в кадрових, фінансових та інших ресурсах, у координації зусиль і т.д.

Саме складний характер керованого середовища зумовлює так зване «дерево цілей», яке одержують шляхом декомпозиції останніх на підцілі (завдання) нижчого рівня. Вони деталізують загальні цілі, локалізуючись у процесі розподілу між ланками апарату управління. Тому дуже важливо забезпечити повний баланс завдань суб'єктів із структурою цілей, відповідність ієрархічних рівнів, завдань та управлінських органів тощо.

Враховуючи багатогранність потреб, умов та інших факторів функціонування апарату управління доцільно розмежувати кілька типових груп цілей та завдань. Серед них, зокрема, такі, що:

а) відображають найбільш загальні потреби та тенденції еко-

номічного і соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі або публічні цілі (завдання);

б) характеризують вибірккову спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Свою власну, тобто органічну ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно іменувати функціональними;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату по забезпеченню цієї технології, яка розуміється нами як певний механізм використання методів, а також процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі).

Щодо визначення функцій управління слід, на наш погляд, виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю. У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні і ті ж функції іменуються неоднаково. Найбільш поширеними є: а) загальні або основні функції; б) спеціальні чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

З метою уніфікації використовуваних у науковому обігу термінів доцільно систематизувати функції за найбільш узагальнюючим критерієм — за цільовою орієнтацією функцій на забезпечення практично значущих потреб, які притаманні кожному керованому об'єкту.

Звідси необхідно розподілити усі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об'єктів: 1) цілепокладаючою інформацією — функції прогнозування, планування і т. ін.; 2) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами — фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення і т.ін.; 3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності — керівництво, координація, організація, регулювання, контроль і т.ін.; 4) зусиллями щодо їх первісного формування та наступного удосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб'єктів — організаційне проектування, організаційний розвиток і т.ін.

У реальному житті названі групи функцій тісно перепліта-

ються та взаємопов'язані. Ці групи характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, які в тій чи іншій мірі здійснюються у кожній управлінській ланці. Тим самим вони проявляються як конкретні функції органів управління, для визначення яких в управлінській практиці цілком слушна термінологія, що використана вище.

Саме стосовно конкретних функцій органів важливо враховувати, що в апараті управління функції безпосередньо зв'язані з державно-владними повноваженнями, а відповідно і з необхідністю їх юридичного оформлення. Тому слід підкреслити органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що виражені у компетенції органів управління.

У зв'язку з цим зазначимо, що питання про співвідношення функцій та компетенції органів управління тривалий час дискутувалося у колишній радянській юридичній літературі. Так, І.Л.Бачило вважає, що функції входять складовими елементами у компетенцію і визначають, «що» робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем [8]. На думку Б.М.Лазарева, елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальні право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції та, по-друге, комплекс конкретних повноважень (прав і обов'язків), що необхідні для реалізації цих функцій [9].

Подальший теоретичний аналіз вказаного питання у вітчизняній літературі [10] підтвердив висновок про те, що функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються шляхом правового закріплення регламентації останніх. В цілому за своєю природою компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень (прав і обов'язків).

Якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища — методів управління.

У спеціальній літературі є різні погляди щодо видів і кон-

кретних методів управління. Але найчастіше користуються — і не безлідаставно — поширеною позицією про розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого і непрямого (посереднього) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління.

Виражаючи якісний бік реалізації функцій управління, методи, зрозуміло, також — за аналогією з функціями — безпосередньо зв'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Дана, так би мовити, компетенційна ознака методів управління підкреслює насамперед спільність (по відношенню до функцій) основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення.

Потреби практики управління вимагають додаткових роздумів над питанням: що треба зробити, аби по-справжньому відбувався динамічний процес узгодження різних локальних компетенційних актів у міру подальших уточнень, доповнень тощо. У зв'язку з цим здається доцільним, наприклад, змінити у принципі зовнішню форму локальних компетенційних актів, зокрема, побудованих шляхом вищезгаданого нормативного пакету. А саме — корисно було б формувати їх з двох частин: а) постійної, в якій фіксуються найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження і т.д.); б) перемінної, куди входили б «гнучкіші» компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо). Контроль за підтриманням перемінних частин компетенційних актів у діючому стані, певне, може бути покладений на юридичні служби органів управління.

Цей захід дає змогу, на нашу думку, істотно поліпшити й зробити змістовнішим процес удосконалення компетенційних актів. Водночас слід враховувати й те, що при тривалому строку дії компетенційних актів цілком можливий дисбаланс між нормативно фіксованими завданнями (цілями), з одного боку, та обсягом реальних повноважень — з другого. По-перше, через відставання обсягу повноважень від додатково накладених завдань у процесі їхнього (актів) природного старіння і, по-друге, в результаті будь-яких відомчих їх уточнень шляхом додаткових роз'яснень, приміток тощо, які фактично ведуть до втрати даними актами свого первісного вигляду.

Тому доцільно було б встановити правило обов'язкового внесення уточнень у загальні та локальні (місцеві й відомчі) компетенційні акти при покладанні на відповідні органи управління завдань і функцій, які так чи інакше розвивають їх компе-

тенцію й ефективне виконання яких неможливе без додаткових повноважень. Було б доцільним також встановити граничні строки внесення таких уточнень. Для загальних актів виправданим може вважатися десь тримісячний строк, для локальних — місячний (положення про органи, їхні структурні підрозділи) і десяти денний — для посадових інструкцій (положень про посади). Дотримання цих строків могли б контролювати юридичні служби органів управління.

Вельми важливо здійснювати заходи проти невикправданого існування застарілих актів, які втратили значення базових регуляторів управлінської діяльності й гальмують оновлення їх змісту. Тому зберігає актуальність пропозиція щодо узаконення обов'язковості регулярного перегляду актів усіма ланками апарату управління з періодичністю, наприклад, у п'ять років. Незалежно від вирішення цього питання було б доцільним включити до тексту кожного компетенційного акту спеціальний припис про необхідність своєчасного внесення до нього компетентним суб'єктом відповідних змін і уточнень.

Завершаючи розгляд основних елементів змісту діяльності апарату управління, підкреслимо, що за своїм значенням категорії методів (тобто «як» робити), цілей та завдань (тобто «що» робити) виражають своєрідну «статичку» управлінської діяльності. Для забезпечення ж її динаміки доцільно використовувати поняття «функціонування» апарату управління. Таке функціонування є реальним втіленням управлінської діяльності, тобто є фактичним здійсненням управлінським апаратом своїх цілей та завдань, функцій, методів і повноважень.

Саме під кутом зору практичного функціонування апарату управління виявляється вагома цінність організаційно-структурних засад державного управління. Насамперед це стосується принципового питання про співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні, якому приділена увага нижче

## **2. Співвідношення централізації і децентралізації у державному управлінні**

Динамізм радикальних змін в українському суспільстві та державі, перехід до ринкової економіки, становлення принципово нової соціальної структури, побудова нової політичної системи, потребують адекватних змін у системі державного управління, удосконалення державно-управлінських відносин та їх правового регулювання. Сьогодні необхідно визначити оптимальні межі втручання апарату державного управління в еконо-

міку та інші сфери життя суспільства, досягти того, щоб управління поєднувалося з механізмом саморегуляції.

В умовах економічної реформи, зародження ринку, що передбачає повну самостійність учасників державно-управлінських відносин, відмови від командно-адміністративної системи, широкого використання економічних механізмів важливе значення має раціональне правове регулювання співвідношення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. Дані явища мають універсальний, всеохоплюючий характер, пронизуючи усі сфери життєдіяльності суспільства, впливаючи та взаємодіючи з такими політико-правовими явищами як: виконавча влада, правова держава, демократія, бюрократія, право, управління, самоврядування тощо.

Сьогодні немає чітко обґрунтованої концепції організаційно-правового забезпечення централізації і децентралізації в сфері державного управління, що не може не ускладнювати виконання завдань з проведення адміністративної реформи.

Співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління — складний системостворюючий фактор, що вимагає всебічного міждисциплінарного співробітництва при його вивченні, ломці старих ідеологічних стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій. Пізнання даного фактору державного управління має відбуватися через поєднання фундаментально-теоретичної та науково-практичної спрямованості й орієнтуватися на потреби розвитку як державознавчої науки, так і сучасної практики державотворення в Україні. В такій постановці ця проблема також не вивчалась і не розглядалася, майже не знаходять свого відображення і категорії централізації і децентралізації в чинному законодавстві.

Осмислюючи соціально-економічні, політичні та правові зміни нашого суспільства, необхідно всебічно дослідити встановлення та визначення закономірностей і тенденцій формування і здійснення процесів централізації та децентралізації в сфері державного управління, їх роль та вплив на зміни і удосконалення суб'єктів та об'єктів державного управління та їх правове регулювання. При такій постановці знайде своє відображення специфічне відношення суб'єкта управління не лише до багатьох окремих видів об'єктів державного управління, але і до держави взагалі.

В процесі здійснення державного управління не можна науково обґрунтувати шляхи підвищення ефективності державного управління без аналізу та визначення змісту та структури, в наповненні цих категорій уявленнями, що надають їм цілісний характер, і разом з тим детально дослідити їх складові частини.



Важливо спрогнозувати існування цих категорій і їх місце в системі державного управління, причини існування, їх іманентність системі державного управління в цілому. Важливе значення має і дослідження місця й ролі обґрунтування конкретних шляхів, факторів, засобів і методів реалізації вимог централізації і децентралізації в системі органів виконавчої влади, визначення належних форм правового опосередкування вимог, які забезпечать розвиток централізації реальної, а не формальної та удосконалення його окремих елементів.

Необхідно дослідити діалектичний взаємозв'язок між дією загальносоціальних і економічних законів та організаційно-правово регулювання співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління. Цією взаємодією у певній мірі має визначатися логіка вибору напрямку регулювання співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління, формуватися домінуюча форма управління.

Так, в історії управління можна віднайти періоди, де переважала централізація або її послаблення в тих чи інших формах державного управління. Періоди носять явно виражений пульсуючий циклічний характер і ніколи не були однаковими. Багатьох теоретиків і практиків державного управління надія на централізовану, універсально ефективну форму управління і сьогодні не залишає. Причин тут кілька: по-перше, слабка розробка методологічних основ співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління; по-друге, недостатнє використання історичного досвіду розвитку управління нашої держави і зарубіжного досвіду; по-третє, відсутність розробок теорій ряду інститутів державного управління.

Проблема співвідношення централізації і децентралізації не розглядалася у відношенні до всього механізму правового регулювання державного управління, включаючи застосування юридичних норм. Практично не провадилося розпізнання онтологічного та гносеологічного аспектів розгляду співвідношення централізації і децентралізації в сфері управління (а без цього отримати однозначні, ефективні результати при вирішенні зазначеної проблеми, як правило, неможливо); не використовувались практикою методологічні положення загальної теорії соціального управління.

Категорії централізації і децентралізації можуть розглядатися на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого мати відносно різний зміст. Розмежування централізації і децентралізації має свої межі, оскільки протилежність цих категорій відносна, а кордони між ними рухомі. Відповідно застосування поняття централізації і децентралізації у сфері державного управ-

ління вимагає врахування їх взаємного зв'язку, взаємних переходів, взаємопроникнення та розвитку.

В онтологічному аспекті категорія централізації розглядається як необхідна сторона, момент існування в управлінській діяльності. Але у цьому випадку не відбувається ніякого стирання кордонів між централізацією і децентралізацією.

У гносеологічному аспекті централізація є визначальною у відношенні до децентралізації; децентралізація виступає як зумовлена категорія по відношенню до централізації. Під централізацією можна розуміти властивість, принцип і елемент (сторону) державного управління, а також ті властивості певних етапів управління, що не залежать від керованих.

Децентралізація — це явище, характерне для сфери державного управління. Вона обумовлена об'єктивними і суб'єктивними факторами. Сьогодні ця проблема стала актуальною з ряду причин, основними з яких є розподіл функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням, між Кабінетом Міністрів і міністерствами.

Децентралізація може проявлятися як певна протилежна сторона централізації державного управління. В категорії децентралізації державного управління відбиваються специфічні ознаки управління, що відрізняються від централізації і яскраво проявляються через об'єкт управління. У багатьох випадках децентралізація відображає те, що безпосередньо залежить від діючого учасника державного управління, хоч у змісті, наприклад, державно-управлінських відносин, може бути і незалежна від учасника управління сторона. Централізація і децентралізація в державно-управлінській діяльності завжди співвіднесені, органічно взаємопов'язані та перебувають у діалектичній суперечній єдності.

У процесі управлінської діяльності централізація набуває об'єктивної форми існування, стає незалежною від волі суб'єкта управління. Але на децентралізацію надто впливає суб'єктивний фактор, що проявляється в управлінській діяльності через різнобічну діяльність людей, їх працю.

Реальне здійснення державного управління постає як переплетіння та взаємодія двох факторів — централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного і ефективного управління. Необхідна умова реалізації управління — це розумний прояв децентралізації як принципу та фактору управління на основі правильного і суворого обліку об'єктивних закономірностей розвитку державного управління.

Діалектичний зв'язок між централізацією і децентралізацією, їх взаємопереходи за певних обставин призводять до того,

що поняття централізації і децентралізації в різних контекстах, в різних випадках набувають неоднозначного характеру. Існують різні рівні та аспекти співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Важливо, щоб конкретизація цього співвідношення в управлінні здійснювалася крізь призму дієвого підходу. Тому розуміння системостворюючого значення фактору співвідношення централізації і децентралізації слід вважати важливим принципом державного управління, відповідно з яким має будуватись і функціонувати система державного управління.

Організаційно-правове забезпечення та реалізація конструктивного співвідношення принципів централізації і децентралізації державного управління має відображатися відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладені у нормах права. У дискусіях щодо державного механізму одним з головних предметів полеміки є питання про співвідношення функцій центральних органів управління, об'єднань і підприємств, регіонів. Є прихильники як централізації, так і децентралізації управління, хоча всі схильні до того, що між зміцненням централізації в управлінні, з одного боку, і розширенням децентралізації, з другого, не існує нездоланої протилежності: це дві сторони одного процесу, які можуть і мають розвиватись одночасно. Але мало визнати цю істину в загальному і в цілому, слід не забувати, по-перше, якій стороні (централізації або децентралізації управління) віддається пріоритет у цій діалектичній взаємодії протилежностей і, по-друге, який конкретний механізм такої взаємодії.

Механізм взаємодії двох сторін — централізації і децентралізації — неодмінна умова здійснення управління, його конструктивності та ефективності. Мало сказати, що централізація може конструктивно розвиватися поряд зі зміцненням децентралізації, необхідно підкреслити, що централізація не може ефективно існувати без зміцнення децентралізації, що знаходять своє відбиття у самостійності органів управління та підприємств, а також регіонів.

Практика засвідчує, що справжнє зіткнення відбувається не між централізованим управлінням і самостійністю регіонів або підприємств, а між централізацією реальною, що відображає державні інтереси, та централізацією формальною, що відображає переважно групові, відомчі інтереси та ін.

У реальному житті існують дві протилежно спрямовані тенденції розвитку: 1) налагодження певного узгодження інтересів, мети, завдань управлінської діяльності, процесів дій суб'єктів і об'єктів управління; 2) порушення встановленої узгодженості

через різні суперечності, конфлікти суспільного життя. Суть відносин управління у державній системі в певній мірі і полягає у встановленні узгодження різних інтересів через призму співвідношення централізації і децентралізації.

Узгодженість проявляється також у різних формах, серед яких: 1) субординованість і скоординованість дій суб'єктів управління та їх груп; 2) поєднання різних факторів життя (економічних і соціальних сторін управління, централізації і децентралізації, єдиноначальності і колегіальності, регіонального, галузевого та міжгалузевого факторів управління та ін.); 3) відповідність одного фактору іншому (дії учасників управління вимогам об'єктивних законів, надбудови — базису, політики — економіці, проміжного результату — кінцевому тощо); 4) пропорційність розвитку елементів системи. Централізація є реальною тоді, коли державні процеси проходять планомірно, підпорядковуються волі єдиного державного центру, незалежно від того, якими конкретними правовими засобами це досягається в кожному випадку. Формальна централізація — обмежується тим, що рішення приймаються не державним органом, а іншим мало зацікавленим органом управління. Формальній централізації властива недовіра до самостійних рішень на місцях, регіонах, небажання вникнути у їх зміст: чи відповідають ці рішення меті розвитку державного управління. Отже, одне з питань, що вимагає правильного вирішення, — не вибір між централізацією і децентралізацією, а вибір надійних засобів, що забезпечують розвиток централізації реальної, а не формальної.

Якщо основною метою централізації в сфері державного управління вважати забезпечення планомірності, що розуміється, як постійна та свідомо підтримана пропорційність, то, очевидно, критерієм дієвості централізації на практиці може бути ступінь забезпечуваної пропорційності в державному управлінні. Стан державного управління на сьогоднішньому етапі характеризується незбалансованістю, відсутністю необхідних пропорцій. Найбільш очевидним проявом допущених диспропорцій у народному господарстві служить дефіцитність, особливо на споживчому ринку. Дефіцит і є диспропорція. Відсутність у нашому суспільстві реального ринку створює саму природу процесів управлінської сфери. Наприклад, не працює механізм зворотнього зв'язку, що сигналізує про диспропорції і автоматично встановлює рівновагу. Зрозуміло, мова йде не про стихійне ринкове регулювання, а про таке, на яке впливають цілеспрямовані дії держави за допомогою наявних засобів.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління не просто сума двох складових, в яких

збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. Діалектичний взаємозв'язок централізації і децентралізації складний. Має бути певний оптимум у цих відносинах. Але сьогодні в практиці він порушений так, що за умов зростання децентралізації зміцнюється реальна централізація; зміцнення реальної централізації в сфері державного управління поліпшує і можливості децентралізації. Іншими словами, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали через організаційно-правове забезпечення процес централізації і децентралізації в сфері державного управління.

Сьогодні має бути поставлена мета: визначення закономірностей і тенденцій формування та здійснення процесів централізації та децентралізації в сфері державного управління і обґрунтування наукової концепції ефективного взаємозв'язку цих процесів на основі конституційно-легалізованого варіанта форми державного управління в Україні; обґрунтування конкретних факторів, засобів і методів реалізації вимог централізації і децентралізації в системі органів виконавчої влади, визначення належних форм правового опосередкування цих вимог.

Така постановка завдань передбачає розгляд проблеми на різних рівнях. До відповідних завдань дослідження мають бути віднесені:

- вивчення загальних властивостей тих правових механізмів, які визначають зміни характеристик процесів централізації та децентралізації в сфері державного управління (їх переходу з одного стану в інший), розкриття конкретного змісту; залежності майбутнього від минулого та конкретизація системи процедур і правил, відібраних від арсеналу можливих — доступні, реальні, бажані або можливі варіанти;

- визначення комплексу факторів, зміни характеристик, які суттєвим чином впливають на розвиток та співвідношення централізації і децентралізації;

- виявлення тенденцій розвитку кожної з груп факторів, аналіз їх взаємовпливу на співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління;

- обґрунтування гіпотези щодо домінуючої ролі організаційно-правових факторів у співвідношенні централізації і децентралізації у сфері державного управління;

- аналіз та вивчення оптимального співвідношення централізації і децентралізації як умови здійснення політичної й економічної реформи в Україні та їх правового розвитку;

- дослідження й узагальнення історичного та сучасного, вітчизняного і зарубіжного досвіду у пошуках оптимального

співвідношення централізації і децентралізації як важливої умови ефективності державного управління;

- вироблення факторів і напрямків аналізу та впливу процесів і тенденцій централізації і децентралізації на структурно-функціональну побудову системи органів виконавчої влади та інші завдання.

Пошуки оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління є закономірним, необхідним етапом його подальшої еволюції, хоч його можливості сьогодні обмежені етапом наукового осмислення цього співвідношення. Остаточне вирішення зазначених проблем ще попереду. Одним із суттєвих аспектів творчих пошуків на цьому шляху виступає коло питань, пов'язаних із побудовою та діяльністю державного управління.

### **3. Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади**

Згідно зі своїм конституційним статусом Кабінет Міністрів України як уряд очолює систему органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів. Не випадково, проведення радикальних змін в організації та діяльності уряду і центральних органів виконавчої влади зараз є необхідною умовою започаткування реальної адміністративної реформи в Україні.

До складу Кабінету Міністрів входять: Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри та міністри України. У Законі «Про Кабінет Міністрів України», який поки що не введений в дію, обмежено його чисельність кількістю у 25 чоловік.

Спираючись у подальшому викладі на положення цього Закону, слід зазначити, що передбачається обов'язкове існування базової групи міністрів: закордонних справ; юстиції; оборони; внутрішніх справ; фінансів. Інші міністерства можуть створюватися чи ліквідуватися за рішенням Президента України.

Прем'єр-міністр є главою Кабінету Міністрів, який керує роботою Кабінету Міністрів і забезпечує виконання програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою. Прем'єр-міністр визначає і розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету

Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Крім того, він, у випадках і в межах, визначених Конституцією, виконує обов'язки Президента у разі дострокового припинення його повноважень.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники Прем'єр-міністра виробляють стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів у закріплених за ними напрямках і сферах діяльності, спрямовують, координують і контролюють роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань уряду, а також попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів, вживають заходів щодо врегулювання можливих розбіжностей серед членів Кабінету Міністрів. Вони заміщують Прем'єр-міністра у разі його відсутності, діючи в межах, визначених Прем'єр-міністром, який встановлює і черговість такого заміщення.

Міністри України очолюють міністерства або ж є призначеними на посаду міністра керівниками інших центральних органів виконавчої влади. Вони забезпечують формування і проведення державної політики у доручених їм сферах і несуть політичну відповідальність перед Президентом і Верховною Радою за виконання покладених на них завдань і повноважень.

Основними завданнями Кабінету Міністрів є: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, реалізації прав і свобод людини і громадянина, сприятливих умов для вільного й гармонійного розвитку особистості; виконання Конституції і законів України, актів Президента щодо формування і проведення зовнішньої та внутрішньої політики держави; турбота про безпеку для життя і здоров'я людей довкілля, екологічну безпеку та раціональне використання природних ресурсів; вжиття заходів щодо гарантування національної безпеки й обороноздатності України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Діяльність Кабінету Міністрів ґрунтується на принципах:

а) поділу державної влади, який означає, що Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу у встановлених Конституцією межах незалежно від органів законодавчої та судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України. Неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду, не допускається;

б) верховенства права — Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

в) законності — Кабінет Міністрів здійснює свої повноваження на основі та відповідно до Конституції та законів України Президента;

г) колегіальності — Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях,

д) 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;

е) гласності — Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність. Прийняття таємних рішень можливе лише у випадках, визначених законом.

Склад Кабінету Міністрів формується Президентом за участю Верховної Ради у строк не пізніше як за шістьдесят днів після припинення повноважень попереднього уряду.

Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра на розгляд Верховної Ради вносить Президент, який може проводити відповідні консультації з Головою Верховної Ради та головами депутатських груп і фракцій. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з програмною заявою та відповідає на запитання народних депутатів

Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від її конституційного складу. Після свого призначення Прем'єр-міністр представляє пропозиції щодо складу міністрів України на затвердження Президентові, який на підставі цього подання видає указ про призначення до складу Кабінету Міністрів.

Конституцією України встановлені певні обмеження щодо входження до складу уряду. Зокрема, члени Кабінету Міністрів не мають права суміщати свою діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що мають на меті одержання прибутку.

Новоутворений Кабінет Міністрів не пізніше як у тридцяти денний термін подає Верховній Раді для схвалення програму своєї діяльності на весь термін повноважень. Цей документ містить концептуальне викладення стратегії діяльності та засобів виконання завдань Кабінету Міністрів. До програми додається схема структури Кабінету Міністрів з інформацією про його персональний склад. Програма вважається схваленою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.



Кожен склад Кабінету Міністрів утворюється на строк повноважень діючого Президента і складає повноваження перед новообраним Президентом.

Проте кожен член Кабінету Міністрів може бути звільнений з посади у будь-який час Президентом. В цьому полягає так звана політична відповідальність членів уряду.

Одочасно кожен член Кабінету Міністрів має право з політичних чи особистих мотивів заявити Президентові про свою відставку. Заява щодо відставки на ім'я Президента подається через Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр зобов'язаний невідкладно доповісти про заяву Президентові та повідомити свої міркування щодо прийняття чи неї прийняття відставки. Відставка Прем'єр-міністра автоматично має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів. Такий самий наслідок наступає і в разі смерті Прем'єр-міністра.

Відповідальність в цілому Кабінету Міністрів перед Президентом має місце у випадку прийняття ним рішення щодо припинення повноважень (тобто щодо звільнення з посади) Прем'єр-міністра. Внаслідок цього Прем'єр-міністр зобов'язаний невідкладно подати Президентові заяву щодо відставки Кабінету Міністрів.

Вимушена, або обов'язкова відставка уряду має місце також у випадку прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Після цього Прем'єр-міністр невідкладно подає Президентові заяву щодо відставки Кабінету Міністрів.

Щоправда, питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів, як передбачено ст. 87 Конституції, не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення програми діяльності уряду.

Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого уряду, але не довше як шістдесят днів.

Компетенція Кабінету Міністрів спрямована на організацію виконання Конституції та законів України, актів Президента, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими органами, вжиття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів.

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є його правові акти — постанови і розпорядження, які обов'язкові до виконання на території України. У формі по-

станов Кабінету Міністрів видаються акти, які мають нормативний характер або з питань, що мають найбільш важливе загальне значення. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів — акти, що мають індивідуальний характер або з питань внутрішньо-організаційної та іншої поточної роботи Кабінету Міністрів.

Акти Кабінету Міністрів набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не встановлено законом або не передбачено у самих цих актах. Вони можуть бути скасовані Президентом. Акти Кабінету Міністрів в повному обсязі або їх окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення щодо їх неконституційності.

На відміну від Президента, якому Конституцією забороняється передавати свої повноваження для здійснення іншим особам або органам, Кабінет Міністрів у разі необхідності може делегувати (тобто передавати для тимчасового чи безстрокового виконання) окремі повноваження іншим органам виконавчої влади, їх посадовим особам, а також органам місцевого самоврядування — за їх згодою, якщо це прямо не заборонено законом або актом Президента, з обов'язковою передачею цим органам, посадовим особам в користування фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання делегованих повноважень.

Кабінет Міністрів як уряд України має дуже широкий обсяг функцій та повноважень у здійсненні виконавчої влади.

Важливе місце посідають повноваження Кабінету Міністрів у відносинах з очолюваною ним системою органів виконавчої влади. Як відомо, її складають, крім власне уряду, центральні, місцеві та деякі інші органи виконавчої влади.

Зокрема, у відношенні до центральних органів Кабінет Міністрів спрямовує і координує діяльність міністерств, державних комітетів, інших органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів і безпосередньо підпорядковані йому. Прем'єр-міністр вносить Президентові подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їхніх керівників, накладає на цих керівників та їх заступників дисциплінарні стягнення. Кабінет Міністрів має право скасовувати акти міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади.

На структурному рівні центральних органів у системі органів виконавчої влади перебувають міністерства і державні комітети України, а також різноманітні інші центральні органи (або так звані центральні відомства) — головні управління, національні

агенства, комісії тощо — які безпосередньо підвідомчі Кабінету Міністрів України (у зв'язку з передбаченою Конституцією України підготовкою закону щодо центральних органів виконавчої влади, нижче наведена їх характеристика ґрунтується на положеннях відповідного законопроекту, підготовленого для внесення на розгляд Верховної Ради). За змістом своєї діяльності кожний центральний орган виконавчої влади (надалі — центральний орган) забезпечує втілення у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління і несе відповідальність за стан її розвитку перед Кабінетом Міністрів і Президентом.

Центральні органи утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання органів виконавчої влади.

Центральні органи є, як правило, єдиноначальними органами виконавчої влади. Єдиноначальність центрального органу означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником — міністром, головою державного комітету, керівником іншого центрального органу (надалі — міністром). Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи центрального органу безпосередньо перед Президентом та урядом.

Міністр призначається на посаду Президентом за поданням Прем'єр-міністра, а звільняється з посади безпосередньо за рішенням Президента.

Міністр здійснює керівництво центральним органом, спираючись в цьому на своїх заступників, які призначаються і звільняються з посади Кабінетом Міністрів за поданням відповідного міністра. Кількість заступників міністра в кожному центральному органі визначається Кабінетом Міністрів. Заступники міністра виконують за його дорученням окремі функції та повноваження і заміщують його у разі його відсутності.

Міністр проводить розподіл обов'язків між заступниками, а також визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів апарату центрального органу. Крім того, він затверджує штатний розпис працівників апарату центрального органу та його місцевих органів в межах граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і розміру асигнувань на їх утримання із Державного бюджету, затверджених Кабінетом Міністрів; затверджує положення про структурні підрозділи апарату центрального органу та положення про створені ним місцеві органи, а також положення і статuti підприємств, установ, організацій, що

належать до його сфери відання; здійснює в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих органів центрального органу, підприємств, установ і організацій, що належать до його сфери відання; вносить на розгляд Кабінету Міністрів проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції центрального органу.

Найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів полягає в тому, що міністерства та державні комітети мають у своєму підпорядкуванні місцеві органи, які створюють разом з власне апаратом центрального органу так звану виконавську вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі — система міністерства, державного комітету).

За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні як головам цих адміністрацій, так і відповідним центральним органам.

Основний обсяг компетенції центральних органів тісно пов'язаний з тим, що кожний такий орган відповідно до його профілю бере безпосередню участь у формуванні або реалізації державної політики з конкретних її напрямів або щодо конкретних об'єктів державного управління та регулювання. Переважна частина центральних органів бере участь у реалізації економічної та соціальної політики держави у межах дорученої йому сфери чи галузі державного управління.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам також надані досить широкі повноваження щодо внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони вправі: одержувати від інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

Рішення центрального органу набувають юридичної сили, коли вони оформлені як правові акти, що видані ним в межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та за-

конів України, актів Президента та Кабінету Міністрів. Переважна більшість актів центрального органу видається у вигляді наказів міністра. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами і організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

У разі потреби центральний орган видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Нормативно-правові акти центрального органу підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Нормативно-правові акти центральних органів, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є не чинними. Акти центральних органів у разі їх невідповідності законодавству України або ж їх економічної чи соціальної недоцільності можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку дорученої йому галузі чи сфери утворюється колегія центрального органу. До її складу входять міністр, його заступники за посадою, а також інші керівні працівники центрального органу. Членів колегії затверджує чи звільняє від обов'язків Кабінет Міністрів. До складу колегії можуть також входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відання центрального органу. В засіданнях колегії можуть брати участь представники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Рішення колегії втілюються у життя наказами міністра.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральному органі може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. У центральному органі з урахуванням специфіки його діяльності також можуть утворюватися інші робочі та консультативні органи.

#### 4. Місцеві державні адміністрації

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Вперше в політико-правовій практиці незалежної України інститут місцевих державних адміністрацій був запроваджений у 1992 р., коли Верховна Рада 5 березня 1992 р. прийняла закон про представника Президента, яким місцеві органи виконавчої влади, засновані на базі виконавчо-розпорядчих органів районних та обласних рад, відокремлювалися від органів місцевого та регіонального самоврядування, насамперед в особі представницьких органів. Це відокремлення було продиктовано необхідністю створення єдиної системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом, а також — розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями, як органами держави, та місцевим і регіональним самоврядуванням, яке стало самостійною формою реалізації публічної влади.

Таким чином, було роздержавлено місцеві ради як державні органи, які складали політичну основу тоталітарної радянської держави. Фактично це здійснювалося ситуативно, без належної наукової розробки. Правда, у рекомендаціях окремих конференцій та публічних виступах вже йшлося про необхідність роздержавлення місцевих рад, про структурну реформу місцевої влади [11], але фундаментальних досліджень з даних питань не було. На це не раз вказувалося в юридичній літературі [12].

Указом Президента України від 14 квітня 1992 р. було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, за яким ця адміністрація стала системою органів державної виконавчої влади, котрі утворювалися відповідними представниками Президента або входили до її складу за принципом подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації були підпорядковані представникам Президента, а з питань, віднесених до компетенції Кабінету Міністрів, — підпорядковувались йому.

Заснування місцевих державних адміністрацій призвело до суттєвої децентралізації виконавчої влади, що дало привід деяким зарубіжним експертам стверджувати, що в Україні відбувається федералізація цієї гілки влади [13]. Справді, Україна у 1992 р. почала відходити від моделі унітарної централізованої держави і ставати децентралізованою державою. Ця тенденція у розвитку державного устрою України і була закріплена у новій Конституції.

Однак практика запровадження місцевих державних адміністрацій у 1992-1993 рр. породила певні проблеми, пов'язані з «двовладдям», коли главі місцевої державної адміністрації ак-

тивно протистояв голова відповідної місцевої ради. Після «роздержавлення» місцевих рад прихильники радянської влади не склали політичної зброї: вони вимагали скасування інституту представників Президента та відновлення старої системи місцевої влади. Під їх тиском Верховна Рада прийняла у лютому 1994 р. законодавство, яким після місцевих виборів у червні 1994 р. даний інститут скасовувався, а місцеві державні адміністрації мали трансформуватись у виконкоми місцевих рад.

З обранням Президента України у липні 1994 р. була відновлена вертикаль виконавчої влади шляхом підпорядкування йому голів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських рад та їх виконкомів. Президент України добився у Конституційному договорі 1995 р. з Верховною Радою відновлення інституту місцевих державних адміністрацій, які очолили вищезгадані голови місцевих рад за сумісництвом. Одноставність Президентів Л.М.Кравчука і Л.Д.Кучми у запровадженні інституту місцевих державних адміністрацій є свідченням того, що цей процес має об'єктивну природу. Тому й Конституція 1996 р. закріпила відповідний статус місцевих державних адміністрацій, остаточно вирішивши політичну суперечку між їх противниками та прихильниками на користь останніх.

У рамках сучасного етапу адміністративної реформи 1 квітня 1997 р. Верховна Рада прийняла Закон щодо місцевих державних адміністрацій, яким вперше на законодавчому рівні забезпечила правове регулювання їх організації та діяльності.

В процесі розробки й прийняття Закону про місцеві державні адміністрації склалася дещо парадоксальна ситуація. Парламент не тільки взяв на себе ініціативу в розробці законопроекту про місцеві державні адміністрації, але й зумів переконати Президента в ефективності прийнятого ним закону.

Теоретичну основу законопроекту про місцеві державні адміністрації склали проект Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої під керівництвом народного депутата України І.Б.Коліушка і проф. В.Б.Авер'янова, праці українських і зарубіжних вчених. При цьому був вивчений вітчизняний і зарубіжний досвід функціонування місцевих органів виконавчої влади. До складу робочої групи з питань підготовки проекту Закону про місцеві державні адміністрації ввійшли В.М.Камло, (керівник), С.О.Клебан, Н.В.Яценко, П.С.Качур, М.В.Пітцик, І.П.Голосніченко.

Ідеологія законопроекту про місцеві державні адміністрації базувалась на тому, що територіальна організація виконавчої влади покликана забезпечити ефективну діяльність цих адміністрацій на засадах поєднання централізації і децентралізації функцій

і повноважень взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою вирішення покладених на них конституційних завдань:

а) виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;

б) дотримання законності та забезпечення правопорядку; додержання прав і свобод громадян;

в) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку;

г) підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звітів щодо виконання цих бюджетів і згаданих програм;

д) взаємодія з органами місцевого самоврядування;

е) реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними обласними та районними радами повноважень.

Питання про юридичну природу місцевих державних адміністрацій — одне з головних в аналізі їх місця та ролі в системі органів виконавчої влади. У процесі розробки й прийняття Конституції деякі народні депутати вважали, що місцеві державні адміністрації будуть насамперед прообразом виконавчих органів обласної автономії, тобто колегіальними органами. Така думка висловлювалась і деякими вченими [14]. Але більш глибокий аналіз природи місцевих державних адміністрацій засвідчує, що ці адміністрації є одноособовими місцевими органами виконавчої влади на чолі з головами адміністрацій, які їх формують і ними керують.

Саме з цих позицій Закон закріплює положення про те, що місцева державна адміністрація є місцевим органом у системі органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації (ст.2). Крім того, закон встановлює, що вона виконує повноваження державної влади, делеговані їй виконавчі функції відповідних рад (обласних і районних) через створені управління, відділи та інші структурні підрозділи. Відповідно до Конституції і даного Закону місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам у межах, передбачених чинним законодавством. Таким чином, за своєю юридичною природою місцеві державні адміністрації є саме органами виконавчої влади.



Місцеві державні адміністрації мають свою структуру та порядок формування, компетенцію й атрибути. Так, до складу місцевої державної адміністрації входять голова місцевої державної адміністрації, його перший заступник, не більше трьох заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. Відповідно до закону голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Перший заступник голови обласної державної адміністрації призначається на посаду головою облдержадміністрації за згодою Прем'єр-міністра, а заступники голови облдержадміністрації — за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром. Керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів облдержадміністрацій призначаються на посади головами цих адміністрацій за погодженням з керівниками відповідних державних органів виконавчої влади.

У районних державних адміністраціях перші заступники та заступники голів цих адміністрацій призначаються на посади головами райдержадміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Керівники структурних підрозділів райдержадміністрацій призначаються на посади їх головами за погодженням з керівниками відповідних структурних підрозділів облдержадміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій у межах виділених бюджетних асигнувань затверджують структуру і штатний розпис цих адміністрацій та положення щодо їхніх структурних підрозділів. Для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій їх голови можуть утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Важливою характеристикою місцевих державних адміністрацій є їх компетенція, яка поділяється на різні види. Закон виділяє галузеву і предметну компетенцію цих адміністрацій. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення з таких питань суспільного життя:

- а) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- б) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- в) бюджету, фінансів та обліку;
- г) управління майном, приватизації та підприємництва;
- д) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- е) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

- е) використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища;
- ж) зовнішньоекономічної діяльності;
- з) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- и) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

В цілому Закон про місцеві державні адміністрації наділяє їх відносно визначеними галузевими повноваженнями. Тому закони, наприклад, з питань бюджету, фінансів та обліку можуть наділяти ці адміністрації також іншими повноваженнями порівняно з тими, які закріплені Законом. Отже, галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій складають насправді лише кістяк, основу їх повноважень відповідно до всього масиву законодавства.

Відносно визначені у Законі і галузі суспільного життя, в яких місцеві державні адміністрації наділяються відповідними повноваженнями (ст. 15). Але законодавець вірно поступив, чітко підпорядкувавши місцеві державні адміністрації закону: останні не можуть діяти у тих галузях суспільного життя, які не вказані у законах. Тим самим він підтвердив дію принципу щодо місцевих державних адміністрацій: дозволено лише те, що передбачено законом.

Новелою Закону є спроба виділити предметну компетенцію місцевих державних адміністрацій. У ст. 17 Закону йдеться щодо об'єктів управління цих адміністрацій, до яких відносяться об'єкти державної власності, передані їм в оперативне управління. У проєкті Закону про місцеві державні адміністрації була зроблена спроба назвати конкретні об'єкти, якими мають керувати місцеві державні адміністрації. Але законодавець не погодився з цією пропозицією та відхилив її. І даремно, оскільки у багатьох країнах чітке закріплення об'єктів управління за місцевими органами влади вже є стійкою практикою, яка себе виправдала.

Повноваження місцевих державних адміністрацій можна також ділити на власні і делеговані. Власними є повноваження, закріплені за ними законом. Відповідно до Конституції і Закону про місцеві державні адміністрації їм свої повноваження на підставі Закону про місцеве самоврядування в Україні від 24 квітня 1997 р., можуть передати районні та обласні ради. Такі делеговані повноваження місцеві державні адміністрації здійснюють під контролем органів, які їм делегували ці повноваження. Їм також передаються об'єкти спільної власності територіальних громад, які необхідні для реалізації делегованих повноважень.

На місцеві державні адміністрації покладається здійснення державного контролю за дотриманням відповідного законодавства на їх території. Фактично вони мають перебрати функцію загального нагляду прокуратури, яка його поки що здійснює в межах Перехідних положень Конституції України.

Аналіз статусу місцевих державних адміністрацій вказує на те, що ці органи покликані відігравати ключову роль в реалізації державної політики та законодавства на місцях. Роль і значення цих адміністрацій в системі виконавчої влади визначаються їх відносинами з Кабінетом Міністрів та центральними відомствами України. Однак, у силу особливої ролі Президента в організації та діяльності виконавчої влади, саме відносини місцевих державних адміністрацій з ним мають першочергове значення.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом. Глава держави може за власною ініціативою змістити з посади голову будь-якої місцевої державної адміністрації. Але частіше Президент може зміщувати з посад голів цих адміністрацій у результаті здійснення політичного арбітражу щодо конфліктів між даними головами та відповідними районними й обласними радами, між головами місцевих державних адміністрацій різних рівнів (районного та обласного рівня) тощо.

Так, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент приймає рішення та дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент приймає рішення щодо відставки голови місцевої державної адміністрації.

Президент має право контролю за актами місцевих державних адміністрацій. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом.

Однак практика засвідчує, що відповідальність місцевих державних адміністрацій, їх голів перед Президентом не зводиться до відносин тільки до ієрархічних. Глава держави також радиться з головами місцевих державних адміністрацій. При Президентові створена консультативно-дорадча рада регіонів, яка складається, зокрема, з голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

В деяких ситуаціях рада регіонів виконує політичну роль. Так, підтримка з боку ради регіонів Президента у його спробах про-

вести консультативне опитування громадян щодо довіри Верховній Раді у 1995 р. і конституційного референдуму у 1996 р. мала вирішальне значення при прийнятті відповідних рішень главою держави. Не дивлячись на консультативно-дорадчий характер, рада регіонів є важливим інструментом здійснення політики Президента. Але через раду регіонів і голови відповідних місцевих державних адміністрацій можуть впливати на політику глави держави.

Місцеві державні адміністрації, їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні також і перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні йому. Конституція дозволяє Кабінету Міністрів, який пропонує Президенту кандидатури голів місцевих державних адміністрацій, формувати свої регіональні команди. Але через неполітичний характер Кабінету Міністрів, він не дбає про створення в регіонах команд своїх однодумців. Кабінет Міністрів заслуховує звіти місцевих державних адміністрацій, їх голів, а також проводить перевірки їх діяльності. На пропозицію уряду Президент може звільнити будь-якого голову місцевої державної адміністрації, а також скасувати будь-який акт голів місцевих державних адміністрацій.

Отже, відносини Кабінету Міністрів з місцевими державними адміністраціями опосередковуються Президентом, якому належить роль політичного арбітра у конфліктах між ними. Зрозуміло, це не означає, що місцеві державні адміністрації можуть переконувати Президента змістити Кабінет Міністрів. Але той факт, що глава держави втручається у відносини уряду з підпорядкованими йому адміністраціями, робить ці відносини для останніх більш ліберальними.

Голови обласних державних адміністрацій у разі потреби інформують Президента та Кабінет Міністрів і щорічно звітують перед ними про виконання місцевими державними адміністраціями покладених на них повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України та практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є у значній мірі партнерськими. Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Голови місцевих державних адміністрацій, насамперед обласних, Київської і Севастопольської міських, взаємодіють з міністерствами та іншими центральними відомствами в процесі управління структурними підрозділами цих адміністрацій, які знаходяться у так званому подвійному підпорядкуванні. У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання та не пізніше як у місячний термін дати обгрунтовану відповідь або прийняти рішення.

У стосунках місцевих державних адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, які мають територіальні органи в областях і районах (юстиція, міліція, служба безпеки, оборона), їх взаємини мають більш незалежний характер порівняно з наведеним вище. Так, керівники територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади підзвітні та підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій лише з питань здійснення повноважень цих адміністрацій.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаний посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має у місячний термін дати обгрунтовану відповідь або прийняти рішення. Таким чином, місцеві державні адміністрації, їх голови мають досить широкі можливості впливу на різні сторони діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на своїй території.

Заслужує на увагу аналіз відносин обласної та районних місцевих державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Закон зобов'язує голів районних державних адміністрацій регулярно інформувати про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на їх вимогу звітувати перед ними.

Обласні державні адміністрації наділені широкими контрольними повноваженнями. Голови облдержадміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечить Конституції та законам України,

іншим актам законодавства. У свою чергу керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів облдержадміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів, інших структурних підрозділів райдержадміністрації, що суперечать законодавству.

Закон наділяє голову облдержадміністрації правом заохочувати та ставити питання щодо відповідальності голів райдержадміністрацій тощо. За результатами роботи районної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом і Кабінетом Міністрів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій. Отже, обласні державні адміністрації, їх голови мають достатньо засобів впливу на районні державні адміністрації.

Проведений аналіз місця та ролі місцевих державних адміністрацій як ланки системи органів виконавчої влади, дає змогу зробити висновок про те, що ці адміністрації досить ефективно інтегровані в дану систему, насамперед завдяки особливій ролі Президента України в мобілізації та спрямуванні виконавчої влади.

## Глава VII

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ

### 1. Державна служба: сучасний стан і напрямки розвитку

Нині в Україні зміцнюється єдина за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими й інформаційними засадами державна служба. Державну службу слід розглядати як систему суспільних зв'язків і відносин, а не як суму службовців та установ.

Визначення мети та функцій державної служби є основою побудови ефективної взаємодії органів управління державної служби з кадровими службами державної влади й управління.

Формулюючи мету, відзначимо кілька основних напрямків державної служби. Як державний соціальний інститут вона має сформуувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу. І другий напрямок у визначенні мети державної служби — вона має створити об'єктивну систему ви-явлення та добору людей для роботи в держалараті.

Стосовно визначення функцій державної служби слід виходити з того, що державна служба є необхідним елементом всіх управлінських процесів в державі. Її функції не можна ототожнювати з функціями державного управління, і в той же час сприймати їх як окрему формальну структуру. Зазначимо, що функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування усіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян.

В той же час державна служба — це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління.

Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який могла б реалізуватися демократич-

на сутність держави, підтримувалась вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат став лідером суспільного розвитку. Виходячи з цих положень, більш чітко вимальовується призначення державної служби. Вона є головним засобом реалізації функцій соціальної держави, коли якісно змінюється, у чомусь звужується сфера державного регулювання в економіці та духовній сфері і набувають розвитку саморегулюючі, самоврядні процеси.

Звідси змінюється соціальне призначення державної служби. Вона призначена через створення умов для ефективної діяльності державних органів домагатися оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, висловлювати та захищати інтереси всіх верств населення. Вона має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою, вести за собою суспільний розвиток. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, його структури, відношення та зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх в суспільне життя.

З урахуванням висловлених міркувань щодо мети, функцій і призначення державної служби визначаються основні завдання державної служби.

Одним з основних завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Це викликано тими обставинами, що в останні роки знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається тим конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою.

Наступне завдання державної служби — досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат має поряд з виконанням вимог Конституції і законів України виконувати постанови органів державного управління. В цьому полягає основний обов'язок держслужби, який забезпечує управління державою.

Ще одним вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату,



викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Втілення в життя завдань державної служби потребує вирішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Мова йде про формування державного апарату нового типу та кадрового забезпечення державної служби.

Для розкриття змісту державної служби обов'язковим є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, найважливіше у змісті та значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принципи державної служби обумовлені існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління. Їх дослідження дає змогу відповісти на головні питання інституту державної служби, що супроводжує систему державно-службових відносин, без чого не може функціонувати державна служба.

Принципи державної служби — це основоположні ідеї встановлення, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють в системі державної влади, та, зокрема, в системі державної служби. Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби. Відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості.

Принципи державної служби вперше були сформульовані в Законі України «Про державну службу». Вони закріплюються також в інших нормативних актах: у Конституції України, Законах України, Указах Президента, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів. Зі зміною моделі державної служби в процесі її реформування змінюватимуться, доповнюватимуться і її принципи, а таке реформування обумовлюватиметься побудовою правової держави, станом правового регулювання державної служби.

Державній службі має відводитися роль механізму реалізації законів держави та загальнодержавних рішень. Це, так би мови-

ти, процесуальний аспект при характеристиці державної служби як системного явища, а саме з таких позицій вона має бути охарактеризована, якщо ми хочемо повно розкрити її сутність. Проте процесуальний аспект державної служби є не лише здійснення через неї цілей, функцій і законів держави, це також професійна діяльність працівників державних органів з виконання функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції.

Для того, щоб стати механізмом реалізації законів, державна служба має виконати роль дієвого засобу упорядкування самого державного апарату. Виконання законів і загальнодержавних рішень можна досягти лише тоді, коли процес реалізації вимог нормативних актів буде підкріплено злагодженою системою державної служби з чітким розподілом повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління. Тобто мова йде щодо організаційних аспектів державної служби, який полягає в чіткому описі системи державних посад і посад за контрактом.

Таким чином, формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудова та правовий опис посад, органів, різних організаційних структур являє собою важливе і актуальне завдання для характеристики державної служби як різнобічного явища. Проте така характеристика не буде повною, якщо не включати сюди ще принаймі структурний та інституційний аспект.

У структурному аспекті державна служба — це система органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції. Це, наприклад, служба зайнятості, дипломатична служба, служба безпеки та інші.

Становлення громадянського суспільства, поява чисельних громадських і політичних рухів і партій, що вступають в протистояння, призводить до гострих соціальних конфліктів. Мир і спокій у такій ситуації залежатиме від того чи зможе державна служба сприяти стабілізації суспільства, організувати його в єдину демократичну державу, виступаючи провідником реалізації положень Конституції, законів держави, указів Президента та постанов демократично сформованих органів влади й управління. Виходячи із зазначеного, державну службу необхідно розглядати також в інституціональному аспекті: як правову та етичну систему. Причому завдяки саме етичній стороні, державна служба не може бути зведена лише до державно-правового інституту; вона набуває соціального характеру. В чому ж полягає соціальний характер державної служби?

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона має розглядатися у поєднанні з питаннями дер-

жавного управління. Здійснення управлінських дій мусить служити інтересам всього суспільства, а не окремим особам, оскільки держава має бути виразником інтересів всього народу та служити всьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є вихідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому й полягає соціальний характер державного управління і державної служби.

Об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою та призначенням нової демократичної і правової держави. Державна служба це не тільки апарат насильства, але й суттєвий інститут консолідації суспільства. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. Саме в цьому полягає природа державної служби як соціального інституту.

Головною сутнісною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет права на свободу особи, тобто змінюється співвідношення державного та приватного інтересу. Останній, при цьому, набуває пріоритетного значення, у центрі ставиться людина, захист її прав та законних інтересів. Мова йде про те, що здійснюючи цілі держави, державна служба завжди має дотримуватися прав та інтересів громадян. Тому соціальна сутність державної служби проявляється в її демократизації і гуманізації.

Соціальна правова держава забезпечує людині почуття впевненості, надійності. В таких умовах особа більш активно включається в спільноту людей, тобто така держава соціалізує людину, а цей процес відбувається через чиновника. Суспільно-політичні рухи, партії та інші інститути громадянського суспільства вирішують це завдання частково, в той час як держава — у всеохоплюючому масштабі.

Соціальний характер державної служби розкривається і через сукупність конституційно-правових норм, за допомогою яких формулюються конституційні принципи державної служби.

Розглянемо основні конституційні положення, які безпосередньо стосуються державної служби та розкривають її соціальний характер.

У частині другій ст. 38 Конституції України проголошується, що громадяни користуються рівним правом допуску до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Це єдина стаття в Основному Законі, де прямо згадується державна служба.

Статтею 8 визначається, що Конституція має вищу юридичну силу і в Україні діє принцип верховенства права. Звідси

впливає, що верховенство Конституції забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, зокрема, інституту державної служби. Цей принцип також передбачає, що:

- органи влади, посадові особи та громадяни мають дотримуватися Конституції, законів України, міжнародних норм;
- державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою;
- всі державні органи та посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб, реалізують права людини;
- державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям.

Особи, які проживають в Україні, зацікавлені в тому, аби мати громадянство України (ст. 4 Конституції), без якого неможливий вступ на державну службу.

Рядом статей Конституції України закріплено пріоритет прав і свобод громадян, якого мають дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких визначаються права людини (розділ II Конституції). Діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання та захист конституційних прав і свобод громадян. У ст. 64 Конституції вказується, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені крім випадків, передбачених Конституцією України». Тобто саме державні службовці мають забезпечувати виконання таких конституційних положень як право на рівність перед законом і не допущення дискримінації (ст.24), право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст.25), право на життя (ст.27), захист гідності і заборона катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст.28), свобода від свавільного арешту чи затримання (ст.29), право на звернення до органів державної влади (ст.40), право на житло (ст.47), шлюб (ст.51), права дітей (ст.52), право на негідкорення явно злочинним наказам (ст.60), норма проти ризику двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст.71), презумпція невинності (ст.62), захист від інкримінації собі злочину, право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст.63).

У випадках, коли ці права та свободи порушені, їх можна захистити в судовому порядку. У ст.55 Конституції говориться, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом».

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

В майбутньому має бути зміцнене та відповідно доповнене конституційно-правове регулювання відносин у сфері державної служби.

Ми розглянули лише одну сторону такого складного соціально-правового інституту яким є державна служба, а саме — соціальну. Проте для повного розкриття сутності державної служби як соціально-правового інституту необхідний аналіз як соціальних, так і правових засад.

Державна служба опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, в тому числі умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Адміністративно-правові норми, що регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту та самостійний інститут адміністративного права.

В теорії права під терміном «інститут» розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу та мають внутрішню єдність й охоплюють всі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, відносно закінченого регулювання у межах конкретної галузі суспільних відносин даного виду [1].

Інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності, а також її функціонування. Сучасний правовий інститут державної служби — це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Таким чином, правове регулювання має включати в себе три великі сфери в системі державно-службових відносин:

- 1) формування системи державної служби;
- 2) створення статусу державного службовця та гарантій його здійснення;
- 3) механізм проходження державної служби [2].

Державна служба — комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність

інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права (на що було вказано вище); по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби.

Окрім того, предмет, мета, принципи та метод адміністративно-правового регулювання, а також внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами дає змогу стверджувати, що державна служба перебуває у специфічному адміністративно-правовому режимі регулювання. Специфічність статусу державної служби обумовлена характером відносин, які вона регулює, а саме — їх публічно-правовою природою.

Аналіз державної служби з різних аспектів дає змогу нам уявити її як систему, що включає наступні елементи: поняття державної служби; її принципи та види; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціально-економічний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату і контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрямки реформування державної служби.

Всі перелічені елементи державної служби потребують подальшого розвитку та реформування. Причому це стосується всіх галузей права, норми яких складають інститут державної служби, а також конкретних підінститутів державно-службового характеру.

При розгляді державної служби слід зупинитися на понятті державно-службових відносин. Традиційно в теорії адміністративного права державно-службові відносини поділяються на дві основні групи.

1. Відносини, які виникають в процесі організації державної служби, а саме — у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів; встановленням статусу державної ради, в зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини носять адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби.

2. Відносини, які складаються: в ході реалізації державної служби, тобто в процесі діяльності робітника всередині державного органу; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Відповідно цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права [3].

З прийняттям Закону України «Про державну службу» та інших нормативних актів у цій сфері значно скоротилося застосування норм трудового законодавства з питань регулювання внутріорганізаційної діяльності державних службовців. Так, ст. 14 Закону «Про державну службу» регулює особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, ст. 15 — порядок прийняття на державну службу, ст. 20 — робочий час державних службовців, ст. 21 — питання службових відряджень, ст. 33 — питання оплати праці державних службовців, ст. 37 — питання пенсійного забезпечення та грошової допомоги державним службовцям.

У перспективі основною оцінкою відмінності норм державної служби від норм трудового права має стати поділ права на публічне та приватне. Відповідно службові відносини поділяться на публічно-правові та приватно-правові.

Щодо учасників державно-правових відносин — тут виділяють наступних учасників: державу, її органи та державних службовців.

Зокрема О.П.Альохін підкреслює, що особливість державно-службових відносин полягає в тому, що вони утворюються між державою в особі її органів і державними службовцями, які здійснюють службову діяльність як суб'єкти юридично-владних відносин.

Державно-службові відносини виникають на основі одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке, по-перше, юридично закріплює вступ громадянина на державну службу, по-друге, служить основою для виконання ним службових обов'язків по посаді, по-третє, визначає момент виникнення його обов'язків перед державою, а також службових і особливих прав [4]. Сказане повною мірою стосується учасників публічно-правових правовідносин.

Приватно-правові службові відносини поширюються на службовців, які укладають трудову угоду з працедавцем — керівником недержавного органу. Одночасно необхідно створювати законодавство, яке б регулювало правовий статус державних службовців які перебувають у трудових (приватно-правових) відносинах з державними органами. Ці особи також зайняті на державній службі, але вони не виконують специфічних державних завдань і функцій, які знаходяться у компетенції вищої категорії державних службовців. Державно-службові відносини таких державних службовців виникають шляхом укладання трудового договору, зміст якого регулюється нормами приватного права (зокрема трудового).

Усвідомлення необхідності поділу державно-службових

відносин на публічно-правові та приватно-правові, а також відповідні зміни, що виникають у регулюванні державної служби, мають бути покладені в основу реформування всієї системи державної служби.

Теорія права встановлює, що організація та функціонування державної служби визначається переважно за допомогою норм публічного права. Державні службовці — це представники публічної організації: держави або органів місцевого самоврядування, тобто вони є суб'єктами публічного права.

Публічне право являє собою функціонально-структурну підсистему права, яка відбиває державні, міждержавні та суспільні відносини. Предмет публічно-правового регулювання досить специфічний, і не тільки в плані різноманітності об'єктів впливу. Учасники правовідносин наділені в публічно-правовій сфері особливим статусом, тобто можливостями використовувати владно-управлінські повноваження, вирішувати політичні, державні, соціально-значущі завдання, які відкривають шлях для вирішення багатьох інших, більш конкретних завдань в усіх сферах суспільного життя та за допомогою різних галузей законодавства [5].

У публічному праві пріоритет має воля органів державної влади; правове регулювання централізоване та будується на засадах субординації, за принципом «влада — підпорядкування»; дотримання дисципліни, відповідальність нижчої посадової особи перед вищою, обов'язковість виконання розпоряджень, правових актів і рішень вищих органів і посадових осіб для нижчих суб'єктів [6]. Саме тому, якщо публічне право має своїм девізом забезпечення гармонії та згоди в суспільстві, балансу інтересів особи, колективу, спільнот і суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, усталеність засад економічного й соціального розвитку, то цей же девіз має взяти за основу кожен державний службовець.

В усіх державах, де законодавством встановлено особливий публічно-правовий статус державних службовців, створено спеціально підготовлений корпус цих службовців з особливими правами й обов'язками. Система законодавства складається з двох частин: одна частина поширюється на працівників, задіяних на державній службі, а інша регулює відносини в сфері загальних трудових відносин службовців, які також працюють в публічних установах. Головна різниця полягає в тому, що особи, які перебувають на державній службі, на відміну від осіб, які перебувають у звичайних трудових відносинах, мають особливий приватно-правовий статус. Саме за такою схемою, як вбачається, має відбуватися реформування державної служби в Україні.



Реформування державної служби України обумовлено в принциповому плані сучасними завданнями та функціями державної служби. Зміни у законодавстві про державну службу зумовлені, в свою чергу постановкою нових державних завдань, реформою державного управління, створенням нових конституційно-правових засад, реформуванням політичної та економічної систем.

Держава — це політична організація, яка уособлюється переважно апаратом, певними організаційними структурами та людьми, які зайняті в них, а також професійною управлінською роботою. Якість державного апарату, його інтелектуальні можливості, ступінь ефективності роботи безпосередньо впливають на авторитет держави в очах людей.

Саме державні службовці забезпечують внутрішню і зовнішню безпеку держави, розвиток економіки, ефективну роботу установ народної освіти, охорони здоров'я та інших інститутів, які гарантують нормальне життя держави, суспільства, населення. Державна служба відіграє активну роль у досягненні передбачених Конституцією мети та конституційних завдань.

Розвиток державної служби в Україні за останні п'ять років був пов'язаний передусім з новим державним будівництвом, із встановленням принципу багатопартійності, розподілом державної влади, нарешті, — із змінами конституційно-правових засад. Необхідність створення нової державної служби зумовлюється не тільки прийняттям нової Конституції, а і всією законотворчою роботою.

Реформування державної служби постійно супроводжувало державно-правове будівництво у різних країнах і в різні часи. В Україні такі процеси розпочалися у 1992 р. Підхід, за яким пішов наш законодавець, полягає в тому, що при реформуванні державної служби він обмежився фактично лише системою виконавчої влади. Такий підхід вважався найбільш привабливим і реалістичним. Проте він має недоліки, оскільки державну службу не можна відокремити від інших видів діяльності та інших соціально-правових інститутів. Це призвело до того, що після прийняття Закону України «Про державну службу» необхідно було уточнювати межі державної служби, типологію посад державних службовців та інші основні поняття.

Концепція реформування державної служби в Україні характеризується нині постановкою таких питань.

1. Визначення мети реформи державної служби. Такою метою є насамперед чітка та ефективна діяльність апарату, орієнтація функціонування державної служби на вирішення завдань державних органів. Це передбачає: формування такої норматив-

ної системи державної служби, в якій організаційно-правові норми (закони, підзаконні й локальні акти) співіснували б з соціально-психологічними нормами (традиціями, звичаями), які виникають у будь-якому соціальному організмі, а також створення високоефективного та високоморального корпусу державних службовців (чиновництва) — незалежних у своїй діяльності від політичної кон'юнктури та особистого впливу.

2. Формування системи законодавства про державну службу, залежно від обраної моделі державної служби. Головні проблеми, що виникають при створенні системи нормативних актів з названих питань, це:

а) невідповідність правового забезпечення державної служби у відношенні до змін реального стану в державному апараті;

б) певною мірою безсистемність і суперечність нормативно-правового забезпечення;

в) нечіткість правового регулювання у визначенні та статусі посади державного службовця;

г) недостатнє і безсистемне правове регулювання виконання функцій на посадах державної служби.

3. Визначення етапів реформування державної служби.

Обґрунтовуючи необхідність реформи державної служби, слід підкреслити, що вона провадитиметься досить тривалий час. Процеси реформування державної служби в інших країнах свідчать — цей термін складає 10-15 років, що обумовлено необхідністю змін відповідно до розвитку політичного й соціально-економічного життя.

Правове забезпечення реформування державної служби має виходити з основних положень обраної моделі державної служби. Зміни тут мають відбуватися у кількох напрямках.

Оптимальна модель сучасної державної служби в Україні передбачає, з одного боку, визначення статусу державного службовця, який виконує найважливіші державні функції та повноваження, а з другого, визначення статусу «простих» службовців і технічного персоналу, які виконують спеціальні завдання та функції на державній службі.

Реформування державної служби базується на чіткій класифікації органів держави (державної влади) та розмежуванні, з одного боку, власне державних органів, а, з другого — апарату цих органів.

Якщо взяти органи державної влади, то державна служба має включати тих, хто виконує адміністративні функції в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апаратах законодавчих органів, органів судової влади, інших державних органів. Це так звана професійна державна служба, або служба чинов-

ників. Статус їх встановлено в законах: Створення професійного компетентного чиновництва — найважливіше завдання реформи української державної служби. Професійне чиновництво — це категорія людей, які перебувають на державній службі та виконують особливо важливі державні функції;

- службовців державних органів, які отримують спеціальні правові статуси та працюють, зокрема, в органах прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, збройних сил, митних органах, в дипломатичних установах;

- службовців, зарахованих на державну службу за трудовою угодою. До них відносяться «прості» службовці, а також технічний персонал (або працівники).

В апаратах державних органів кадровий склад, як правило, обмежується «чиновниками», «простими» державними службовцями і «працівниками».

Зараз стоїть проблема створення принципово нової державної служби, яка б базувалася на нормах як публічного, так і приватного права. Право державної служби має будуватися виходячи з існування двох типів державних службовців. Статус особливої категорії публічних службовців — чиновників, або професійних державних службовців (до їх числа входять і ті, хто здійснює адміністративні й спеціальні повноваження) зумовлений сутністю держави, її конституційною структурою та завданнями. Правовідносини в цьому випадку мають оформлюватися на рівні державно-правових установлень і будуватися на принципі одностороннього регулювання компетентними державними органами, встановленими Конституцією України. Реалізація вказаних правовідносин відбувається шляхом видання органом державної влади адміністративного акту, в якому для визнання його дійсним необхідно вказати також на згоду особи, яка призначається на посаду.

Засади правового статусу чиновників мають встановлюватися законом. В основу класифікації посад має бути покладений насамперед рівень освіти, враховуватися також кваліфікація державного службовця, час роботи на державній службі, вік службовця.

Правовий статус «простих» державних службовців та технічного персоналу («працівників») регулюється нормами приватного права, зокрема приватно-правовою угодою.

Суттєвим для правового реформування державної служби є питання врегулювання правового статусу так званих «політичних діячів», а також осіб, які займають посади політичних державних службовців, або інакше — «політико-організаційні посади». Правовий статус цих осіб має бути детально регламентовано в окремих законодавчих актах.

Головне, що слід зробити у правовому забезпеченні вказаного напрямку реформування державної служби це:

а) у майбутньому внести зміни та доповнення до конституційно-правового регулювання відносин у сфері державної служби. Конституція має закріпити положення про інститут професійних державних службовців (чиновників) як такий, що базується на принципах компетентності, здібності службовців виконувати покладені на них функції, відданості службовому обов'язку і покликані забезпечувати стабільне публічно-правове управління.

Доцільно, на наш погляд, закріпити на конституційному рівні обов'язок звільнення державних службовців з посади у випадку обрання його в представницькі органи державної влади, оскільки перебування на державній службі несумісне з отриманням політичного мандату. Тобто на час виконання обов'язків в органах законодавчої влади припиняються права й обов'язки за місцем попередньої роботи на державній службі.

Конституційною нормою має бути також заборонений добір кадрів для державної служби за їх політичними поглядами. Єдиним критерієм для добору кадрів є ступінь відповідності претендента вимогам посади, тобто певної освіти, кваліфікації, стажу;

б) провести нормативне розмежування публічно-правових відносин у сфері державної служби та трудових відносин, які виникають у тій же сфері між працедавцем і найманим працівником.

Правовими засадами державної служби України за результатами проведення реформи, окрім Конституції, будуть виступати наступні джерела:

1. Узагальнюючий Закон України «Про основні засади державної служби». Він має включати загальні положення, вичерпну класифікацію державних службовців, організацію керівництва державною службою тощо. Положення цього Закону матимуть безпосередню дію та загальне значення.

2. Правові джерела для окремих груп державних службовців, якими встановлюються специфічні положення щодо правового статусу деяких груп державних службовців. Наприклад, закони про міліцію, митницю, службу безпеки, а також закони, які встановлюють статус працівників вищої школи, вчителів, медичних працівників тощо.

3. Правові джерела, що стосуються оплати службової діяльності державних службовців. Це має бути закон про посадові оклади державних службовців, за яким регулюватиметься оплата праці, встановлюватимуться посадові оклади для державних службовців.

4. Правові джерела в галузі дисциплінарного законодавства. Це може бути Дисциплінарний кодекс, який мав би встановлювати види дисциплінарних стягнень, а також пов'язані з цим процесуальні норми. Велике значення має прийняття Кодексу правил поведінки державних службовців, який мусить охопити основні норми суспільної моралі, кращі традиції, звичаї національної культури.

Правовідносини в сфері державної служби регулюватимуться також окремими нормами як вже діючого законодавства (адміністративно-деліктний, кримінальний кодекси), так і нормами законодавчих актів, які ще мають розроблятися (Закон про Адміністративний суд України, Адміністративно-процесуальний Кодекс і т. ін.).

Можливо в перспективі доцільно об'єднати частину вказаних адміністративно-правових актів в єдиний узагальнюючий акт на зразок Кодексу державної служби України.

## **2. Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби**

Дослідження й удосконалення правового регулювання інституту державної служби неможливе без уточнення змісту понять «посада» і «посадова особа». Адже характерною особливістю організаційної структури державно-правових різновидів соціальних систем є те, що вона постає перед нами як структура соціальних позицій (посад); посада — первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове смісце і становище учасників управлінського процесу. Тобто посада — одна із ознак організаційного та правового положення державного службовця.

Значний внесок у напрацювання згаданих вище дефініцій зробили такі вчені-юристи, як В.А.Власов, В.Г.Вишняков, В.О.Воробйов, Ю.М.Козлов, В.М.Манохін, Г.І.Петров, Ю.О.Розенбаум, С.С.Студенікін та ін. В Україні вперше ґрунтовно дослідив співвідношення понять посади і посадової особи, питання державної служби в цілому І.М.Пахомов.

Аналіз різних точок зору з приводу поняття посади дає змогу зробити наступні висновки.

1. Посада розглядається у нерозривному зв'язку з інститутом служби у державних чи громадських організаціях, тобто традиційним є адміністративний підхід до даної проблеми. Відповідно — ця категорія із усіх осіб, зайнятих суспільно-корисною працею, притаманна тільки службовцям. Її необхідність обумов-

лена тим, що в процесі своєї праці службовець має справу з людьми, впливає на них. Посада має визначити необхідну поведінку службовця у відношенні до інших осіб — обсяг та межі його впливу, прийому, способи, засоби спілкування з людьми по службі тощо.

2. Не дивлячись на різноманітність підходів, два основні напрями у розробці проблеми були закладені В.М.Манохінім (в основі визначення — характеристика посади як первинного елементу держоргану) та Г.І.Петровим (посада розуміється як визначення комплексу прав та обов'язків особи, який включає частину компетенції органу). Інші автори при розгляді поняття посади наводять ці визначення у різних інтерпретаціях, визначаючи переваги тих, чи інших елементів визначення.

3. Посада — організаційно-правова форма управлінської праці. Двоєдина природа цього поняття розкривається у наступних моментах:

- посада — частина структурного підрозділу, неподільний компонент управлінської структури, тобто виступає організаційною основою системи державного управління. Ця мінімальна межа диференціації управлінських функцій як засіб стабілізації, формалізації діяльності службовця;

- посада — це правове встановлення, тобто створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами компетентних органів, визначається її назва, місце в службовій ієрархії, організаційно-правові способи заміщення; включається у штатний розклад, у єдину номенклатуру посад службовців; заключає в собі певну частину компетенції відповідного органу — посадових повноважень (прав та обов'язків).

Разом з тим деякі вчені-юристи відзначають, що більш плідним, з урахуванням комплексного характеру управлінських проблем, є міжгалузевий, державно-правовий підхід до поняття посади. Так, Ю.О.Розенбаум характеризує посаду як державно-правове встановлення; І.Л.Бачило, П.І.Щекоцихін зазначають, що міри впливу на органи управління містяться переважно в арсеналі державного права; М.П.Орзіх звертає увагу на те, що традиційний розгляд посади спричиняє зміщення цього первинного елементу державної служби та визнання держоргану — первинною клітинкою апарату управління, не орієнтує на юридико-статутарне розмежування органу та посадові особи, державного службовця [7].

З цього приводу слід зазначити таке.

1. Управлінське навантаження притаманне для усіх галузей права. Проте найбільше його відчувають на собі державне та адміністративне. Державне право вивчає управлінські проблеми з

точки зору участі в управлінні усіх елементів політичної системи, тобто соціальне управління в широкому розумінні, яке Ю.М. Козлов називає «науковим управлінням суспільством» [8], тоді як адміністративне — правовласне державне управління. Таким чином, немає підстав для превалювання державного права (хоч це і фундаментальна галузь), ігнорування специфіки предмету адміністративного права

2. Орієнтація в управлінській проблематиці та й у практиці здійснення державної діяльності на посаду та правовий статус посади призвели до знеособлення понять і конструкцій правознавства. У зв'язку з цим виключного значення для подолання технократичних підходів в управлінні набуває всебічне дослідження та використання потенціалу правового статусу посадової особи

Різні сторони діяльності працівників апарату управління висвітлюються теорією соціального та державного управління. Однак, у першому випадку мова йде про аналіз з позиції розв'язання завдання щодо підвищення продуктивності управлінської праці, у другому — розглядається статус тільки керівників — одного з різновидів посадових осіб у державно організованому суспільстві [9]. Питання про з'ясування особливостей правового статусу посадових осіб розглядається у трудовому, господарському праві [10].

Однак, традиційно посадові особи розглядаються наукою кримінального права та адміністративістами. При цьому в науці адміністративного права виділення посадових осіб пов'язується насамперед з класифікацією державних службовців

Вперше серед адміністративістів це питання порушив І.Євтихєв, відновивши таким чином, через чверть віку, забуту ідею А.Г.Гойбарга щодо класифікації службовців. Автор запропонував поділити усіх службовців (посадових осіб у широкому розумінні) на: працівників, які виконують виключно господарсько-технічну роботу чи функції підсобного господарського обслуговування; керівних та оперативних працівників, які виконують функції адміністративно-управлінського характеру, здійснення яких пов'язано із прийняттям актів управління, що спричиняють юридичні наслідки (посадові особи у вузькому розумінні) [11]. Таким чином, перше в адміністративному праві визначення посадових осіб І.Євтихєв сформулював у руслі тенденції розширеного тлумачення посадова особа — це будь-який службовець, що займає посаду у державній установі чи на підприємстві. Така ініціатива була досить плідною, дала поштовх розвитку правової думки на шляху відмежування посадових осіб від інших категорій службовців.

Надалі специфіка посадових осіб вбачалась Ц.А.Ямпольською, С.С.Студенікіним, а пізніше й Г.І.Петровим, у їх праві вчиняти юридично значимі дії, які спричиняють правові наслідки (встановлюють, змінюють чи припиняють правові відносини) і цим вони відрізняються від інших службовців, уповноважених здійснювати матеріально-технічні операції, які не породжують таких наслідків [12].

І.М.Пахомов, критично підійшовши до нагромадженого досвіду з даного питання, звернув увагу на нез'ясованість наступних положень: 1) якщо вважати правильним, що службова особа це службовці, які чинять юридично значущі дії, то виходить, що посадові злочини можуть скоюватися лише за допомогою юридичних актів; 2) розглянуте визначення посадової особи приховує в собі змішування правомочностей в галузі адміністративного, трудового, цивільного права. Виходячи з цього, автор доходить висновку: поняття службовець слід відрізнити від поняття службова особа як рід від виду; службова особа — це державний службовець, що є носієм державно-владних повноважень [13]. Іноді зазначене визначення доповнюється вказівкою на те, що такі повноваження надаються для виконання організаційно-управлінської діяльності у здійсненні функцій органів апарату державного управління та їх підрозділів [14].

Як і І.М.Пахомов, В.М.Манохін вважає спірним питання, що лише частина державних службовців своїми діями створює юридичні наслідки. На його думку, в основу відмежування посадових осіб від інших державних службовців слід покласти наявність повноважень розпорядчого (оскільки спрямовані на організацію праці підлеглих) характеру [15].

У Г.І.Петрова посадові особи — державні чи громадські службовці, які здійснюють від імені державних чи громадських організацій, установ і підприємств управління людьми, а також особи, діяльність яких пов'язана з рухом матеріальних і грошових цінностей [16].

Таким чином, переважна більшість вчених-представників науки адміністративного права вважають суттєвим для поняття посадової особи такі ознаки:

1) це особи, які перебувають на державній чи громадській службі, тобто є службовцями, займають відповідні посади;

2) мають специфічні повноваження: державновладного або розпорядчого характеру, або такі, що вимагають виконання юридично-значимих дій, управління людьми чи майном.

Очевидно, проблема посадових осіб, окрім протиборства двох тенденцій — розширеного та звуженого тлумачення, ускладнюється галузевим підходом. Зважаючи на це, ряд вчених,



зокрема І.Л.Бачило [17] та інші, справедливо висловлюються щодо необхідності напрацювання єдиної для всієї системи права поняття посадової особи, яке б мало методологічне значення для кожної його галузі. Намагання розв'язати цю проблему притаманні сьогодні працям А.Т.Усольцева, Г.Є.Петухова, В.Г.Чмутова, С.П.Мавріна, І.П.Плієва. Проте підходи до вирішення назрілого питання неоднозначні.

Звичайно, при конструюванні загальнотеоретичного поняття посадової особи використовується вказівка на володіння нею державно-владними повноваженнями. Адже фіксація цієї особливості має принципове значення, оскільки відображає суть правового статусу посадової особи, і, зокрема, зумовлює особливий характер їх юридичної відповідальності. Але якщо обмежитися тільки її виділенням, то таке визначення буде надмірно формальним і неповним, залишається нерозкритою соціальна природа статусу посадової особи, призначення її службових повноважень. Тому звертається увага, зокрема, на такі ознаки: 1) службова особа — суб'єкт державного управління суспільними явищами і процесами; 2) це суб'єкт, наділений спеціальним правовим статусом і офіційними атрибутами посади; 3) це професійний керівник держaparату [18].

Г.Є.Петухов, як Д.М.Бахрах і Г.І.Петров підкреслюють зв'язок між функціями та юридичною значимістю дій, які вчиняються з метою здійснення цих функцій. Вихід — у вирішенні проблеми розробки єдиного поняття посадової особи — вони вбачають на шляху поєднання юридичного критерію та матеріальних ознак посадових осіб. Відповідно пропонується наступне визначення: посадові особи — працівники, які перебувають на державній чи громадській службі, виконують організаційні, адміністративно-управлінські функції, в результаті яких можуть наступати певні правові наслідки [19].

А.Т.Усольцев, критично підійшовши до висловлених точок зору з приводу проблеми, розвиває думку про неможливість використання юридичного критерію у відриві від матеріальних ознак посадових осіб. Проте, на відміну від попередників, він вважає, що спільною рисою, яка об'єднує різноманітні за змістом функції посадових осіб, є їх характер — організаційно-розпорядчий. Обраний напрямок дослідження дає можливість дійти висновку, що у визначення необхідно включити такі особливості: 1) перебування на службі в держоргані, на підприємстві, в установі; 2) здійснення по зайнятій посаді організаційно-розпорядчих функцій з реалізації компетенції держоргану (неодноразова участь службовців у реалізації таких функцій і є підставою виділення посадових осіб); 3) наявність юридично-владних по-

вноважень з управління людьми; 4) підвищена соціальна відповідальність, встановлена політичними, правовими, моральними нормами [20].

С.П.Маврін, І.П.Плієв, підтримуючи думку І.М.Пахомова, Д.М.Бахраха щодо невизначеності категорію «організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки», пропонують замінити їх однією ознакою — вчинення юридично значимих дій за умови, що ці дії правомірні, здійснюються у межах компетенції та спричиняють виникнення, зміну чи припинення правових відносин у інших суб'єктів права. Другою ознакою, яку автори вважають за потрібне покласти в основу досліджуваної дефініції — наділення посадових осіб державно-владними повноваженнями, оскільки владарювати можна тільки над людьми; влада — соціальне явище, а владні повноваження виражаються саме в управлінні людьми. Виходячи з викладеного, С.П.Маврін, І.П.Плієв формулюють своє уявлення щодо поняття посадової особи — це службовці державних, кооперативних чи громадських організацій, підприємств, установ, наділені державно-владними повноваженнями чи уповноважені на вчинення юридично-значимих дій [21]

Наведене дослідження дає можливість виявити новизну (порівняно з адміністративно-правовим баченням) постановки проблеми — єдиного для всіх галузей права поняття посадової особи. В чому ж вона проявляється?

1. Є прагнення чіткіше окреслити зміст державної служби: а) це служба лише у держорганах; б) або й на державних підприємствах, у державних установах.

2. Управлінські відносини неможливі без владного суб'єкта. Тому вчені єдині у визнанні владної природи повноважень посадової особи як суттєвої ознаки створюваного визначення. За ознакою зв'язку з державою, державно-владні повноваження відрізняються від повноважень, які ґрунтуються на громадській владі.

3. Подолання галузевого різнобою у тлумаченні посадової особи автори вбачають на шляху поєднання юридичного критерію (владних повноважень) та матеріальних ознак посадових осіб (здійснення управлінських функцій). Таким чином, це другий визначальний момент дефініції, що пропонуються.

Разом з тим А.Т.Усольцев, Г.Є.Петухов, С.П.Маврін, І.П.Плієв, окрім згаданих двох ознак, підкреслюють необхідність використання у загальному визначенні й такої ознаки, як юридична значимість дій посадових осіб. На нашу думку, справедливо з цього приводу зауважено, що: 1) будь-який суб'єкт права може здійснювати юридично значущі дії, або дії, пов'язані із

настанням юридичних наслідків; 2) юридичні наслідки можуть бути спричинені як правомірними, так і неправомірними діями; 3) за такої інтерпретації специфіки службової діяльності змішуються службові, трудові та інші повноваження службових осіб; 4) визначати правову поведінку тільки через її наслідки буде неправомірним, оскільки наслідки — це вторинна ознака, що випливає з факту здійснення вчинку, передбаченого правовою нормою, а іноді юридичні наслідки настають внаслідок явища й подій, які не можна відносити до правової поведінки як такої [22].

З урахуванням викладеного, підсумуємо бачення єдиного поняття посадова особа: це — службовець, діяльність якого з метою реалізації управлінських функцій, має владно-розпорядчий характер та спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин.

### **3. Правове регулювання державної служби та питання його удосконалення**

В сучасних умовах державотворення в Україні роль і значення державної служби постійно зростають. Останнім часом проведені певні заходи з удосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Ряд законів та законодавчих актів регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності: про Кабінет Міністрів України, про місцеві державні адміністрації, про прикордонні війська України, про Прокуратуру України, про Збройні Сили України, про освіту, про міліцію України та інші. Всі вони певною мірою торкаються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах.

У грудні 1993 р. було прийнято Закон України «Про державну службу», який спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. В преамбулі Закону стверджується, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, але зміст Закону дає можливість зробити висновок, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Разом з тим Закон про державну службу — це перший законодавчий акт в історії України, спрямований на врегулювання однієї із найважливіших сторін (або частин) діяльності дер-

жави. У законі вперше на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби в Україні (ст.1) як професійної діяльності осіб, що займають посади у державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Є всі підстави вважати, що це певною мірою удача українських законодавців, оскільки таке поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності:

а) державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті;

б) вона є частиною або однією із сторін організаційної діяльності держави;

в) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу державних органів та інших організацій і правове регулювання праці державних службовців;

г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави;

д) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці відповідних осіб з державних коштів. Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави, у вирішенні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань та функцій.

В той же час, як на наш погляд, у Законі не дається поняття державного службовця, а робиться лише ремарка, яка відносить осіб, що займають посади у державних органах і їх апараті та мають відповідні службові повноваження, до державних службовців.

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи на тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правовий стан. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст.2 Закону посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. На наш погляд, визначення посади є дуже вдалим, може бути використане для будь-якого державного органу, структурного підрозділу, їх апарату. На жаль, цього не можна сказати стосовно згаданого в законі поняття посадових осіб, під якими вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці,

на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Питання щодо визначення посадової особи має дуже важливе значення. Тому наведене вище визначення не може задовольнити з принципових позицій. По-перше, це не чіткість поняття, оскільки в ньому говориться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі закону записано, що він визначає статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. По-друге, у понятті говориться, що консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші особи, як практично це і буває. Включення осіб у Законі про державну службу, що наділені консультативно-дорадчими функціями, у поняття посадових осіб, на наш погляд, мабуть, пов'язане з фактом назви цілого ряду посад у центральних державних органах виконавчої влади та інших органах держави — «консультант», «радник». Але якщо такий консультант і радник не наділені організаційно-розпорядчими, тобто владно-розпорядчими функціями, то вони не можуть бути віднесені до посадових осіб. Практичне значення поняття посадова особа тісно пов'язане з кримінальним законодавством та інститутом адміністративної відповідальності.

Закон про державну службу встановлює її основні принципи, розвиває конституційні положення на рівне право громадян на доступ до державної служби (ст.38 Конституції України). В ст.4 Закону «Право на державну службу» сказано, що громадяни України мають право на державну службу незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку, пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або відбір за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів. На жаль, у Законі нічого не говориться про можливість та порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян. Тому врегулювання порядку зайняття посад такими особами, проходження служби та звільнення потрібно бодай у загальному плані закріпити у діючому законодавстві.

Вперше у законодавстві України про державну службу закріплено етику поведінки державного службовця, відповідно до якої державний службовець мусить сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керів-

ників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є визначення цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою при Кабінеті Міністрів утворено Головне управління державної служби та координаційну раду з питань державної служби. Указом Президента України затверджене «Положення про раду по роботі з кадрами» [23].

На Головне управління державної служби покладається прогнозування і планування потреб державних органів, їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби, в державних органах і їх апараті, розробка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів проєктів нормативних актів з питань державної служби, розробка, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та вирішення інших питань організації і правового регулювання державної служби.

Оскільки питання функціонування державної служби у державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішується цими органами, то важливим є створення та функціонування координаційної ради з питань державної служби для визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямків у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби. Положення про координаційну раду з питань державної служби затверджується Кабінетом Міністрів.

Важливе значення має врегулювання правового статусу державних службовців державних органів та їх апарату. В ч.1 ст. 9 Закону говориться, що правовий статус Президента, Голови Верховної Ради та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-Міністра, членів уряду, голови та членів Конституційного Суду, голови та суддів Верховного Суду, голови та арбітрів арбітражного суду, Генерального прокурора та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в

апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

Слід підкреслити, що розпорядженням Кабінету Міністрів від 22 квітня 1996 р. посади працівників центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств віднесені до четвертої категорії посад державних службовців.

У Законі про державну службу закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини та громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію. Зазначено, що державний службовець не тільки вправі, а зобов'язаний у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, у письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу. Правда, не зрозуміло, чому тільки у письмовій формі може бути зроблене таке повідомлення. Форма може мати значення лише у випадку, якщо посадова особа, що дала неправомірне доручення наполягає на його виконанні.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід назвати також право на повагу особистої гідності, на соціальний та правовий захист, просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, приймати рішення в межах своїх повноважень та інші. Законодавець підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців мають визначатися на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображатися у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Надаючи всім громадянам України рівне право на державну службу, законодавець в той же час встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, є традиційними — визнання особи у встановленому порядку не-

дієздатною, судимість, що є несумісною із зайняттям посади, безпосередня підпорядкованість або підлеглисть особам, які є близькими родичами чи свояками. Законами України для деяких категорій державних службовців можуть встановлюватися й інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

Відповідно до ст.16 державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені ст. 1 та 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». До таких дій належать корупційні діяння: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг чи других переваг, в тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є нижчою їх фактичної (дійсної); одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів чи займів, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством. Спеціальні обмеження відносно державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції, перераховані в ст.5 названого Закону. Вони не мають права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також одержанні субсидій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника чи підставних осіб до складу правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств й організацій, союзів, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках і вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Особи, які претендують на заняття посади у системі державної служби чи на виконання інших функцій держави, попе-



реджаються про встановлені у відношенні до них обмеження.

Для зайняття посади державного службовця введено декларування доходів особи, яка претендує на посаду, а особам, що претендують на зайняття посад першої та другої категорії (ст.25 Закону) необхідно подати окрім декларації щодо доходів, відомості про нерухоме цінне майно, вклади у банках і цінні папери, що належні їм та членам їхніх сімей.

Зазначені відомості подаються щорічно й особами, що вже зараховані на державну службу.

У Законі (ст.15) врегульований порядок прийняття на державну службу. На жаль, це зроблено не досить повно. Так, прийняття на службу на посади третьої-сьомої категорії які перераховано у ст. 25 Закону, здійснюється на конкурсній основі, згідно з порядком, що встановлюється Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України [24]. Дані щодо вакансій посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу. Інші процедури прийняття на службу для цих категорій посад можуть встановлюватися законом, але при цьому забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Промислення по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця, що припинив державну службу у зв'язку з відставкою, може здійснюватися керівником відповідного державного органу без конкурсного відбору [25]. Стосовно порядку прийняття на державну службу на посади першої і другої категорій, в Законі нічого не сказано. Звичайно, є певні особливості для зайняття посад цих категорій. Це, як правило, керівники та заступники керівників центральних державних органів та їх апарату, представники Президента в областях, містах Києві, Севастополі, районах. Але ж вони є державними службовцями, тому Закон про державну службу не має їх обходити.

Цією ж статтею вперше в практику державного будівництва України законодавчо вводиться інститут патронатної служби. Зарубіжній практиці цей інститут відомий давно. Зміст його зводиться до того, що в розріз з загальним правилом, коли не можуть бути обраними або прийнятими на посаду в державному органі та його апараті особи, які є їх близькими родичами чи свояками, керівники вищих державних органів вправі самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним роз-

писом і категорією, що відповідає посаді. На такі посади, отже, можуть добиратися родичі, свояки, друзі та ін. Правом добирати собі на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із Законом про державну службу наділені Президент, Голова Верховної Ради, члени уряду України — так зване «політичне» керівництво країни, а також голови місцевих державних адміністрацій [26].

Важливість цього інституту та необхідність його законодавчого закріплення не викликає заперечень. Разом з тим слід відзначити, що включення положень про патронатну службу в ст.15 (прийняття на державну службу) Закону не зовсім вдале. Адже в ст.9 говориться, що правовий статус вищих керівників регулюється спеціальними законами. Навіть якщо допустити, що в Законі про державну службу визначені засади діяльності службових осіб будь-якого рівня, то було б доцільним виділити статтю про патронатну службу в самостійну.

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають присягу, про що робиться запис у трудовій книжці. Текст присяги наводиться у ст.17 Закону про державну службу.

При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців, а зараховані на службу можуть проходити стажування терміном до двох місяців, з метою набуття практичного досвіду та перевірки ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця.

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України. Втім, особливість праці цієї категорії робітників у ряді випадків потребує, щоб вони працювали в вихідні, святкові та неробочі дні. Для виконання невідкладної або непередбаченої роботи державні службовці за розпорядженням керівника органу мають з'явитися на службу. Робота у такі дні компенсується відповідно до чинного трудового законодавства. За рішенням керівника відповідного органу державні службовці можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки. Частина невикористаної відпустки надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Вперше у практику державної служби в Україні вводиться поняття відсторонення від виконання повноважень за посадою без рішення відповідних правоохоронних органів. Відсторонення може бути прийняте керівником відповідного державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, заподіяно значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі,

підприємству, установі чи об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не має перевищувати часу службового розслідування — двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, то воно скасовується. Відсторонення не може бути підставою для звільнення особи з державної служби, переведення на іншу посаду чи інші дії, які б призвели до зміни правового статусу службовця.

Важливе місце при проходженні державної служби має службова кар'єра. Державна служба, як правовий інститут, представляє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби та виконання державними службовцями покладених на них завдань. Громадські відносини, які виникають у процесі здійснення державної служби, різнопланові й великі за своїм обсягом. Одні з них складаються у процесі організації державної служби, інші при її практичному здійсненні.

Процес організації державної служби пов'язаний з встановленням правового статусу конкретної посади, способів заміщення посад на державній службі та умов вступу на неї, а також підготовкою, добором і розстановкою кадрів державних службовців, зарахуванням їх на посади.

При практичному здійсненні державної служби відповідні відносини складаються як у процесі діяльності державного службовця у межах державного органу чи його апарату, де він займає посаду, так і за їх межами.

Вирішення питання про зарахування на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці пов'язане з відношеннями як першої, так і другої групи. З цією метою законодавець встановлює як порядок прийняття та проходження державної служби, так і етику поведінки службовця, вводить категорії посад службовців і ранги, які їм присвоюються.

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі та місця посади в структурі державного органу. Законом про державну службу встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. При прийнятті на державну службу працівникові присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець має успішно відпрацювати на ній два роки. Черговий ранг у межах категорії

посад може бути присвоєний достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За сумлінну працю державному службовцеві може бути присвоєний ранг за межами відповідної категорії посад. Присвоєний ранг зберігається за державним службовцем і у випадках, коли він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, а потім повернувся до неї. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Встановлення категорій посад і рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дає змогу вирішувати багато питань, пов'язаних з підготовкою, добором, розстановкою кадрів, їх перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням. В нинішній час практично у всіх країнах Європи, а також Канаді, США та деяких інших у законодавчому порядку встановлюються категорії посад і ранги. Разом з тим слід зауважити, що за рекомендацією відповідних служб країн Європейського Союзу в основу класифікації посад державних службовців у країнах Європи покладено рівень освіти. За цим критерієм виділяється 4 групи категорій державних службовців — А, В, С, Д (вища, висока, середня та проста служба). Відповідно ці групи підрозділяються на 16 підгруп (ФРН). За такої системи рівень заробітної плати, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування і т.ін. не пов'язується з видами виконуваної працівником роботи — служба у департаменті, державних навчальних закладах, медичних установах, армії, поліції, державних підприємствах тощо. Все це пов'язується з тим, до якої групи з чотирьох входить конкретна посада, рівень освіти службовця, кваліфікація, час роботи на державній службі, вік службовця. Уніфікація державної служби переслідує таку мету: а) державного службовця можна перевести на іншу службу, навіть більш низьку, в інше місце, без зниження заробітної плати (оскільки він одержує заробітну плату за тією категорією, в якій він раніше був; б) виключається конкуренція одного службовця з іншим у змаганні зайняти більш високу посаду лише через заробіток; в) наймачі не можуть переманювати службовців з одного державного відомства до іншого, надаючи їм більш високу оплату.

Віднесення посад до категорій та розподіл їх на групи (ранги) провадиться з усіх видів державної служби — армія, суд, освіта, медичне обслуговування тощо. Залежно від освіти в одній категорії можуть бути заступник міністра, професор, лаборант, експерт та інші.

В Україні, як раніше зазначалося, в основу класифікації посад державних службовців і рангів, які їм присвоюються, покладені зовсім інші критерії. Це пояснюється рядом об'єктивних і суб'єктивних причин. Схема категорій посад державних службовців та їх рангів, закріплена у ст.25 Закону про державну службу, не може бути визнаною універсальною, оскільки навряд чи можливе її використання у разі класифікації посад державних службовців, що працюють у державних навчальних, медичних закладах, міліції, армії, на державних підприємствах. Тому, на нашу думку, необхідно розробити нову схему класифікації посад державних службовців, яка дала б змогу провести уніфікацію державної служби в Україні за європейським зразком, що сприяло б нашій державі більш вільно входити у ті процеси, які відбуваються у європейських та інших державах світу. Відповідно до програми кадрового забезпечення державної служби вивчення та творче використання зарубіжного досвіду з питань державного управління є одним із засобів інтеграції Української держави до світової спільноти, а стратегічне завдання міжнародного співробітництва цієї галузі полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міжнародних управлінських структур, комплектування їх висококваліфікованими кадрами.

Нову схему слід прийняти у загальних рисах, закріпити в Основах законодавства про державну службу в Україні, а потім конкретизувати у законах, що регулюють окремі види державної діяльності. Варто відзначити, що нині практично в органах внутрішніх справ, армії, службі безпеки, прокуратурі у нас діє схема, де виділяються 4 категорії посад — найвищий особовий склад, вищий, середній і молодший.

Для ефективності та стабільності державної служби, підвищення професійного рівня працівників і підготовки їх на керівні посади, важливе значення має формування кадрового резерву, який відповідно до ст.28 Закону про державну службу формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування. Порядок формування й організація роботи з кадровим резервом регулюється Положенням про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій, яке затверджено Кабінетом Міністрів України [27].

Кадровий резерв формується міністерством, іншим центральним чи місцевим органом державної виконавчої влади, виконавчим органом місцевого самоврядування. До кадрового ре-

зерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності, досвід роботи. На кожну посаду формується резерв у кількості не менш як дві особи. Зарахування працівника до кадрового резерву проводиться за його згодою керівником відповідного органу виконавчої влади або виконавчого органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить державне підприємство, установа чи організація. Керівники міністерств, інших центральних чи місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування проводять з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, роботу згідно із затвердженими індивідуальними планами.

Невід'ємна частина кадрової роботи — навчання та підвищення кваліфікації державних службовців. Держава створює умови для навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти

Важливе значення для вирішення проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, мають затверджені Указом Президента України Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. Ці документи передбачають створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій. З цією метою формується мережа галузевих навчальних закладів із широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією. Консультаційно-методичні функції у цій роботі покладені на Українську Академію державного управління при Президентові та її філіали.

У структурі всіх органів виконавчої влади створюються підрозділи або визначаються окремі посадові особи, що займаються питаннями кадрового забезпечення і здійснюють організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву, контроль за виконанням особистих річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнюють практику формування кадрового резерву та вносять керівництву пропозиції щодо його поліпшення.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади покладається на їх керівників. Контроль за кадровим забезпеченням державної служби, з метою вжиття дієвих заходів для додержання вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативних актів із

зазначених питань центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також розробка практичних рекомендацій, інформаційних й інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійснюється Головним управлінням державної служби, органами виконавчої влади у підпорядкованих їм структурах. Результати підвищення кваліфікації є однією з підстав просування по службі.

Законом про державну службу (розділ VI) передбачені підстави припинення державної служби. Окрім загальних підстав, передбачених законодавством України про працю, державна служба припиняється у разі порушення умов реалізації права на державну службу, недотримання вимог пов'язаних з проходженням державної служби, досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби, виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі, відмови від прийняття присяги або її порушення, неподання або подання неправдивих відомостей щодо доходів службовця тощо.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, окрім державних службовців патронатної служби. Рішення щодо припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо у суді.

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який компрометує його як державного службовця або дискредитує орган, в якому він працює. Окрім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю, до службовців можуть застосовуватися — попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Закон про державну службу має істотний вплив на якість та ефективність державної служби. Разом з тим його значення полягає і в тому, щоб показати, як багато відносин в галузі державної служби залишились ще неврегульованими на законодавчому рівні.

## Глава VIII РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1. Пріоритет прав людини та громадянина у державному управлінні

Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їхнє забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у сфері державного управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст 3 Конституції України). Конституційним принципом є принцип верховенства права (ст.8 Конституції України), громадяни здійснюють свої права за принципом «дозволено все, що не забороняється законом», державні органи та їх посадові особи — за принципом «дозволено лише те, що визначено законом» Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, дотримується загально-визнаних норм і принципів міжнародного права.

Окрім цих визначальних конституційних положень, які після прийняття нової Конституції становлять глибоку правову основу статусу людини в Україні, її конституційні права і свободи закріплені у спеціальному розділі «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». У свою чергу, ці права і обов'язки, разом із зазначеними вище конституційними принципами, становлять конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизовані у нормах чинного законодавства, вони разом з цими нормами складають правовий статус особи, захист і здійснення якого становить головне завдання правового регулювання, діяльності управлінських ланок державного апарату.



ту. Але для того, щоб управлінські ланки активно діяли у цьому напрямі, а громадяни мали реальну можливість дієво впливати на забезпечення своїх прав і законних інтересів, необхідно реалізувати цілий ряд умов як з боку органів державного управління, так і з боку самих громадян. Ці умови, однак, не можуть розглядатися виключно у прагматично-практичному плані, оскільки розглядувана проблема має відповідний, дуже важливий для її розуміння методологічний аспект.

Саме у методологічному плані великого значення набувають підходи до вирішення більш загальних проблем, наприклад, про особистість як ціннісний орієнтир в організації та діяльності апарату управління, про співвідношення прав і обов'язків громадян з компетенцією органів державного управління, про критерій особистості у визначенні ефективності управлінської діяльності тощо. Без визначення цих підходів важко визначити й основні орієнтири для практики державного управління щодо охорони прав і законних інтересів особи.

Розглянемо першу із зазначених проблем. Цілком зрозуміло, що ефективне забезпечення прав і законних інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли структура, форми діяльності, сам стиль праці, ставлення до людини в апараті державного управління у кожного працівника цього апарату будуть оптимальними у плані відчуття та швидкого реагування на будь-які негативні моменти, які стримують у тому чи іншому випадку практичне здійснення прав і свобод, а також інтересів членів суспільства

Те ж саме можна сказати про співвідношення прав, обов'язків і інтересів громадян з компетенцією органів державного управління. У чинному законодавстві багато випадків, коли існує неузгодженість між відповідними правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками тих чи інших управлінських структур, що дає останнім можливість, м'яко кажучи, не проявляти належної активності у реалізації прав громадян, захисті їх законних інтересів.

Стандартним прикладом у цьому плані є ситуація, коли Цивільний кодекс й інструкція колишнього Міністерства торгівлі неоднаково регулюють питання, пов'язані з реалізацією прав громадянина, який придбав неякісний товар. Причому саме інструкція, порівняно з кодексом, дуже звужує ці права. Приблизно таке ж становище існує і у правовому регулюванні перевезення пасажирів, пов'язаному з поверненням залізницею грошей у випадку невикористання придбаних проїзних квитків. Можна навести чимало випадків, коли розходження між законом і відомчою інструкцією заважає громадянам здійснювати

свої права. В усіх подібних випадках порушується як принцип верховенства закону, так і принцип «дозволено тільки те, що прямо передбачено (дозволено) законом».

Ще більш невтішні враження з порушенням прав громадян України, коли порівнювати їх з відповідними міжнародними стандартами, які встановлені різними міжнародними актами з питань прав людини і громадянина. При цьому мова йде саме щодо тих правових актів, які ратифіковані, тобто сприйняті Україною.

Насамперед ці питання пов'язані із здійсненням людиною свого права на вільний виїзд із країни та вільне повернення до неї, а також права на вільне пересування у межах країни та вільний вибір місця проживання. Вказівки на це є не тільки у Загальній декларації прав людини, а й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, який є документом, що має обов'язкове значення для всіх держав, які його підписали.

Подібне становище ми маємо зараз і у сфері освіти. Річ у тім, що нинішній розвиток системи освіти в Україні відбувається в іншому напрямі ніж той, який запропоновано у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права. У ст.13 цього Пакту говориться, що середня освіта у її різних формах має бути відкрита та доступна для усіх шляхом прийняття необхідних засобів, і окремо шляхом поступового введення безплатної освіти. Поступове введення безплатної освіти передбачає цей Пакт і щодо вищої освіти, але нині в Україні всупереч цим настановам у нормативних актах Міністерства освіти та на практиці все більшої чинності набуває протилежна ідея — введення різних форм саме платної освіти, що пов'язується в офіційних документах із розвитком ринкових відносин.

Ще більші розходження з приписами міжнародних документів має сама управлінська практика, не пов'язана з виданням нормативних актів. Наприклад, право на свободу слова й друку належить до найважливіших прав громадянина. Про це конкретно говориться у багатьох міжнародних актах. Але реалізація цього права пов'язана з виданням нормативних актів, на підставі яких здійснюється охорона державних таємниць у друці, на радіо і телебаченні. Вельми важливо, щоб кожна людина мала змогу конкретно знати, які відомості належать до державної таємниці, а які ні, де та конкретна межа, за якою дії того чи іншого автора можуть бути розцінені як злочин, правопорушення тощо.

У плані поліпшення захисту прав і інтересів людини у діяльності управлінських структур окремо стоїть питання щодо визначеності критеріїв, за якими особистість пов'язує свою уяву

про ефективність управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велике значення у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих управлінських ситуацій. Адже ці інтереси кожна особистість визначає, виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної й професійної культури, своїх особистих потреб і уяв. І у такій ситуації, коли ми маємо справу з багатьма розбіжностями, провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та інтересів людини є, по-перше, відповідна норма права, і, по-друге, принцип «дозволено все окрім того, що прямо заборонено законом», усвідомлюючи при цьому, що кажучи про «закон», ми маємо на увазі й інші, ґрунтовані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти.

Саме тому ми маємо змогу визначити ті основні ознаки, які, виходячи з позиції «типового» громадянина, визначають ефективність управлінської діяльності. До цих критеріїв, на нашу думку, слід віднести задоволення інтересів, з якими людина пов'язує здійснення належних управлінських дій: видання відповідної норми права; реалізацію норми права стосовно кожної конкретної людини, швидкість, з якою право людини було захищено або практично реалізовано, повнота такого захисту або реалізації; визначення та задоволення в ході реалізації інших потреб й інтересів, про які вона, починаючи справу, не мала достатньої уяви; зменшення коштів і організаційних зусиль, з якими пов'язані управлінські дії щодо захисту та забезпечення потреб і інтересів громадянина тощо.

Оскільки управлінський процес, управлінські стосунки в цілому зводяться до відносин між суб'єктом і об'єктом управління, забезпечення його ефективності залежить значною мірою від управлінської ланки, в якості якої виступає відповідний орган державного управління або конкретна посадова особа, яка подібно органу управління діє виключно у межах своєї компетенції.

Які ж умови, з точки зору належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, сприяють якійсь діяльності суб'єкта управління? Ці умови слід розділити на дві групи. Перша охоплює умови загального порядку, тобто ті, які мають значення у разі вирішення усіх питань або більшої їх частини. Друга група — це умови, які сприяють вирішенню саме питань, пов'язаних із забезпеченням прав й інтересів громадян, кожної конкретної людини.

До першої групи слід віднести такі умови: а) високі професійні знання суб'єктів державного управління (державних службовців) та їхнє уміння реалізовувати на практиці, у своїй

роботі основні загальні завдання і принципи державної служби (такі принципи, як служіння народу України, законності, демократизму, гуманності та поваги до особистості, гласності, відкритості та підконтрольності, компетентності та ініціативності, дисципліни і персональної відповідальності тощо); б) позитивні етичні якості державних службовців, діяльність яких безпосередньо пов'язана із здійсненням прав і задоволенням інтересів громадян; в) вміння державного службовця стримувати свої особисті політичні пристрасті в ім'я закону, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; г) питання, пов'язані з самою організацією суб'єкта управління (відповідного державного органу), із втіленням у практику наукових основ його структурної побудови, запровадження ефективних методів праці, перевірки виконання тощо.

Названі умови достатньо досліджені у літературі, як правило, саме щодо них говориться у різних виданнях, присвячених питанням теорії державного управління. Стосовно ж умов, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням прав й інтересів громадян, то вони у літературі досліджувалися значно менше, хоча саме вони становлять реальні організаційні гарантії, які дають змогу ефективніше реалізовувати права і свободи громадян, задовольняти їх законні інтереси.

Ці конкретні умови, яким має відповідати організація та безпосередня робота суб'єкта управління, його кадрового складу, значною мірою перебувають у кореспондуючому зв'язку з умовами й ознаками, що забезпечують активну діяльність самих громадян у сфері здійснення їхніх прав і законних інтересів.

Умови ці дуже різнобічні, отже, можуть бути поділені на умови загального порядку та конкретних управлінських ситуацій. Стосовно першої групи умов, то в цьому плані передусім слід визначити загальний ідеологічний принцип відкритого суспільства, за яким саме людина, особистість, громадянин передує у суспільстві порівняно з усіма іншими соціальними цінностями, у тому числі і порівняно з державою. На жаль, уся наша соціальна практика та й діяльність у сфері державного управління, все ще базується на протилежному принципі — передусім саме держава, її інтереси і потреби, а потім вже конкретна людина зі своїми різноманітними інтересами.

Державну бюрократію, яка у нас процвітає в усіх ланках державного апарату, дуже важко «збити» з такої позиції. І важко не тільки тому, що принцип так званого колективізму панував у нас довгі роки, оцінювався як головний у марксизмі. Колективістський підхід панує і зараз, оскільки він більш вигідний для тих, хто має вирішувати ті чи інші управлінські пи-

тання й одноразово хоче зняти з себе відповідальність за наслідки свого управління. Колективна мета менш конкретна, вона завжди виступає як деяке загальне завдання, яке не можна вирішити, як правило, на рівні органу нижчого рівня, для її якісного вирішення потрібні різні узгоджування тощо. Все це веде до зниження відповідальності конкретних виконавців; вона наче розпорошується між різними структурами і посадовими особами, що суперечить правам і вимогам конкретної людини. В останньому випадку значно складніше уникнути прийняття відповідного рішення, введення в дію механізму його практичного вирішення та досить легко зняти з себе відповідальність за нехтування правами і свободами особистості.

Річ також в тому, що певна частина кадрового складу нашого управлінського апарату звикла вирішувати ті чи інші питання «взагалі», не відповідно до закону або іншого правового акту, а згідно зі своєю інтуїцією та життєвим досвідом, які, на жаль, не завжди відповідають вимогам права і режиму законності. Таке становище склалося завдяки тому, що у наших навчальних закладах питання щодо прав людини, особливо у сфері державного управління, спеціально не вивчаються, хоча саме на це спрямовані відповідні вимоги ряду міжнародних документів. Наприклад, у Підсумковому документі Віденської зустрічі представників держав-учасників Наради з питань безпеки і співробітництва у Європі зазначається. «заохочувати обговорення у школах та інших учбових закладах питань розвитку і захисту прав людини і основних свобод».

Спираючись на позицію саме пріоритету прав людини і громадянина, слід під цим кутом зору розглядати й інші питання, пов'язані з реалізацією її правового статусу. Насамперед щодо повноти цього статусу, його відповідності ознакам демократичної правової соціальної держави, якою насправді має бути Україна. Найважливішою з ознак, пов'язаних з демократичною суттю держави, є, безперечно, коефіцієнт участі громадян держави у вирішенні значних управлінських питань, дійове використання тих демократичних інститутів, які забезпечують цю участь.

Що слід віднести до цих інститутів? Загальноновизнаними серед них є вибори, референдуми й опитування населення з найважливіших питань загальнодержавної і регіональної політики, різні форми обговорення на зборах громадян значних і цікавих для них питань державного управління, розвиток засад самоврядування тощо. У літературі справедливо підкреслюється, що усі ці форми можуть бути ефективними саме з точки зору забезпечення ефективності управління лише в умовах спокійного розвитку суспільства.

З поширенням демократичного режиму у сфері здійснення прав і свобод людини пов'язане й питання щодо розподілу компетенції та системи органів, які мають забезпечити реалізацію конституційних та інших прав і свобод. Одним з напрямів такого забезпечення є розвиток місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами, вирішувати ряд питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян. У зв'язку з цим є сенс зіслатися на Європейську хартію щодо місцевого самоврядування, прийняту державами-членами Європейської Ради 15 жовтня 1985 р. [1]. У преамбулі цього документа зазначається, що місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного устрою; що право громадян на участь в управлінні громадськими справами належить до демократичних принципів, які є загальними для усіх держав-членів Європейської Ради; що саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні може здійснюватися безпосередньо; що місцеве самоврядування забезпечує здійснення управління, яке одночасно є ефективним і близьким до громадян.

До кола загальних питань, вирішення яких прямо пов'язане із забезпеченням прав і законних інтересів особи, належить також повне урахування у діючому законодавстві усіх принципів й реальних умов (економічних, соціальних, політичних). При цьому слід пам'ятати, що не будуть діяти не тільки реалії, які слід віднести до так званої «позитивної» свободи, тобто урегульовані правом, але й ті, що належать до «негативної» свободи, під якою слід розуміти свободу поза межами державного втручання у життєдіяльність особистості. Цей останній аспект свободи поширює свій вплив на суспільні відносини також і в умовах переходу до ринкових відносин, в умовах практичної реалізації принципу «дозволено все, що не заборонено законом». Але у той же час «негативна» свобода не може бути повністю відокремлена від свободи «позитивної», оскільки вони пов'язані між собою, доповнюють одна одну.

Це добре видно на прикладі того економічного лібералізму, який взагалі є ознакою розвиненого громадянського суспільства. І коли це суспільство ми хочемо сформувати, зрозуміло, що поряд з державним регулюванням відповідних стосунків між власниками, державними структурами і громадянами й іншими суб'єктами, має існувати сфера справді «вільного підприємництва», в рамках якої суб'єкт підприємницької діяльності самостійно має змогу деталізувати ті чи інші свої дії, враховуючи конкретні обставини.

На жаль, і зараз, говорячи про формування в Україні гро-

мадянського суспільства, ми далеко ще не подолали давню, притаманну радянському періоду тенденцію у правовому регулюванні, — все заорганізовувати, заборонивши будь-які самостійні дії з боку суб'єктів господарювання. З цього приводу зауважимо, що голе адміністрування суперечить самому духу громадянського суспільства, де волі й наказу керівника будь-якого рангу обов'язково передує розум, врахування усіх «за» і «проти» у процесі прийняття того чи іншого рішення. Адміністрування має ще одну негативну ознаку, якій надається велика увага у зарубіжній теорії управління. Йдеться про етику управлінської діяльності, про необхідність додержання відповідних моральних правил в процесі управління, яким прямо суперечить адміністрування у будь-якій формі.

Зазначене поряд з цим не можна розуміти як будь-яке нехтування ролі держави у вирішенні принципових питань суспільного розвитку. Однак ця роль має бути дійсно ефективною та провадитися у межах, передбачених діючим законодавством.

Серед загальних засад, які певною мірою мають бути реалізовані у процесі забезпечення прав і законних інтересів громадян, на першому місці безперечно стоїть принцип соціальної справедливості. Права громадян, їх законні інтереси у демократичній правовій соціальній державі зорієнтовані на принцип соціальної справедливості, який взагалі лежить в основі діючого права. Адже це особливий, незалежний від волі законодавця соціальний феномен зі своїми об'єктивними властивостями і регулятивним спрямуванням, котрі є проявом саме якості права, яке є загальним масштабом і рівною мірою (нормою) свободи, основу яких складає принцип соціальної справедливості.

Справедливість має різне вираження відповідно до характеру тих чи інших відносин, прояви її дуже різноманітні, але головна суть полягає у тому, щоб забезпечити максимально можливі для суспільства матеріальні й духовні умови життя і повагу до тих, хто дійсно її заслуговує. Кожний, хто гідний цього, має усвідомлювати, а також реально відчувати, що його у суспільстві охороняє так звана броня справедливості, тобто суспільство за допомогою відповідних своїх структур, і передусім державного апарату, захищає його від неповаги, незаконних матеріальних збитків тощо.

Зрозуміло, все зазначене має пряме відношення до діяльності органів державного управління, куди найчастіше звертаються громадяни за розглядом різноманітних своїх справ. У зв'язку з цим вкрай необхідно налагодити відповідне виховання службовців державного апарату, розглядати негативні прояви у ставленні цих службовців до громадян як грубе порушення їхньої

посадової дисципліни з усіма відповідними наслідками. Важливо також, щоб відповідні вимоги до кадрів державного управління знайшли своє втілення у посадових інструкціях, нормах яких у своїй повсякденній діяльності має керуватися кожен службовець. Адже соціальна справедливість — це такий соціально-духовний феномен, який не можна повністю запрограмувати у системі діючих правових норм, яку б велику міру конкретності ці норми не мали. Тому кожний службовець, кожна посадова особа мусить повністю засвоїти та добре усвідомити основні вимоги принципу соціальної справедливості у своїй управлінській діяльності й послідовно керуватися ним. Ці питання мають глобальний характер й охоплюють передусім загальні засади суспільного і державного ладу України. Зволікання з вирішенням цих питань не дає змоги державному апарату, органам управління з необхідною ефективністю задовольняти потреби громадян

## **2. Здійснення прав і законних інтересів громадян у державному управлінні**

Вельми важливі питання, з вирішенням яких пов'язаний захист прав і законних інтересів громадян у сфері управлінської діяльності, пов'язані з реальними умовами життя громадян, а також розвитком чинного законодавства. Гальмування у розв'язанні цих проблем не дає змоги державному апарату, органам управління з необхідною ефективністю задовольняти потреби та інтереси громадян.

Відомо, що за останні роки умови життя більшості населення України значно погіршилися. Здавалося б, що у такій ситуації слід робити все необхідне для захисту прав і свобод громадян, забезпечити реальне здійснення тих прав і свобод, які закріплює Конституція України та чинне законодавство. На жаль, цього не відбувається, і поступово суспільство починає звикати до того, що значна частина формально діючого права складається з мертвих, недіючих норм. За таких умов саме право, правоохоронні органи втрачають повагу до них з боку громадян держави, що, безперечно, негативно позначається на всьому процесі розвитку суспільства.

Стосовно ж питань, пов'язаних із захистом прав і свобод громадян, то слід звернутися до проблем, пов'язаних з правовим регулюванням діяльності управлінського апарату, починаючи від Кабінету Міністрів і закінчуючи відповідними ланками місцевих державних адміністрацій.

Адже існують, хоча і не введені в дію, закони про Кабінет



Міністрів України, про місцеві державні адміністрації, ключові питання організації та діяльності зазначених державних структур вирішуються у Конституції України тощо. Однак річ у тім, що в країні не існує розгорнутих за своїм змістом законодавчих актів, які б конкретно врегульовували порядок розгляду питань, пов'язаних із захистом прав і свобод громадян, якісним розглядом та вирішенням їх справ, заяв та скарг у відповідних управлінських структурах. Самий же Закон «Про державну службу» зосередив свою увагу насамперед на врегулюванні внутрішніх стосунків у межах органів державної служби, але менше регулює питання, пов'язані зі стосунками між державними службовцями та громадянами.

Здійснення прав і законних інтересів громадян певною мірою залежить від якості кадрів апарату управління, їх загальної та професійної підготовки, моральних якостей, політичної зрілості. На жаль, ми ніяк не можемо сказати, що у цій справі у нас все гаразд. Ми довгі роки свідомо замовчували те, що саме апарат, за радянських часів партійний та державний, а зараз той же державний апарат володіє владою у країні і проводить саме ту політику, яка його задовольняє. Все інше — певною мірою тільки ширма, позитивні чи негативні умови для здійснення політики апарату. Ми не будемо наводити прикладів такого стану справ, оскільки все це є нашою дійсністю, нашою реальністю

Який же вихід з такого становища? Безперечно, ніякої мови не може бути щодо того, щоб вирішувати це питання шляхом будь-яких надзвичайних засобів. Така складна робота має бути розрахована на довгий час. Стосовно ж конкретних заходів, то вони обумовлюються двома основними напрямками, у межах яких, на нашу думку, мусить вестися діяльність щодо підвищення якості державного апарату у цілому, і зокрема апарату управління. Ними є, по-перше, підвищення ділової кваліфікації, рівня компетентності кадрів апарату управління в усіх його ланках; по-друге, рішуча боротьба із службовими зловживаннями, крадіжками, хабарництвом, корупцією у різних її формах.

Не вирішивши цього завдання, всі інші заходи, які будуть запроваджуватися з метою покращення функціонування апарату управління (зміна структури відповідних органів, перерозподіл компетенції тощо) не дадуть позитивних результатів, оскільки зловживання, некомпетентність кадрів все зведе нанівець. Тому особливе значення, що підтверджується досвідом ряду країн, має запровадження необхідних заходів щодо впровадження в практику діяльності управлінських структур норм і принципів управлінської етики. Етика в управлінні — це всеохоплююче,

всеосяжне поняття, яке у рівній мірі є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їхньої діяльності щодо додержання принципів законності, справедливості, гуманності у розв'язуванні питань, які стосуються забезпечення прав і законних інтересів кожної окремої особи. Безумовно, що саме етичні принципи і норми, ще у більшій мірі ніж правові, разом з правовими становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням в управлінській діяльності, злочинам, пов'язаним із заняттям тієї чи іншої посади у державному апараті управління і т.п.

Тому не випадково, що майже першою конференцією в Україні з управлінських питань в умовах розбудови незалежної правової держави була наукова конференція з обміну досвідом «Норми етики в управлінні», яку провели відповідні служби Президента та Кабінету Міністрів разом з посольством США в Україні і Американською службою інформації в Україні у травні 1994 р. Вже один перелік тем, які обговорювалися на цій конференції («Етично-правові проблеми в роботі Міністерства юстиції України», «Роль відділу державної етики у федеральній системі», «Етичні аспекти захисту прав людини на справедливе ставлення до неї», «Етично-правові питання реалізації Закону України «Про державну службу» тощо) свідчать про те, що проблеми етики є глобальними, оскільки вони мають пряме відношення до різних напрямів роботи органів управління і їх службових осіб.

Забезпечення прав і законних інтересів особи у державному управлінні прямо пов'язане з боротьбою зі злочинністю в органах управління. Зараз ми дійшли до того, що майже жодне питання, яке органи державного управління різного рівня на підставі чинного законодавства мусять вирішувати згідно із заявами громадян на їхню користь, не вирішується без прямого чи закомуфльованого хабарництва. «Заспокоює» тільки те, що таким же чином вирішуються й питання, які ставлять перед органами управління різні громадські, навіть державні структури.

Але хабарництво — це тільки один вид злочинної діяльності, який порушує права і свободи громадян України, причому порушує не лише щодо конкретних громадян, а навіть стосовно загальних інтересів народу, оскільки як із соціально-економічної точки зору, так і з моральної негативно впливає на становище країни в цілому.

Ще більшої шкоди завдає країні організована злочинність. Ось про що говорилося з цього приводу у Резолюції зборів Всеукраїнського об'єднання підприємців: «Криза в економіці, політиці набула системного характеру. Триває обвальний спад ви-

робництва, знижується рівень життя людей. Замість політики ринкових реформ ми маємо політичне маневрування, яке обслуговує інтереси мафіозно-корумпованих структур і остаточно вбиває довіру людей до влади» [2].

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід більш конкретно й жорстко вирішувати у Законі України «Про державну службу» питання, пов'язані з посадовою дисципліною службовців, насамперед посадових осіб, рішуче притягати до кримінальної відповідальності тих, хто, порушуючи закон, сприяє або сам бере участь у діяльності мафіозних структур.

Необхідність вирішення цих питань, а також потреба взагалі підняти рівень правового регулювання управлінської діяльності, більш чітко регулювати права і обов'язки управлінських кадрів, у тому числі стосовно їхньої діяльності щодо задоволення потреб громадян, додержання їх прав і свобод, ставить на порядок денний дуже важливе питання щодо розробки на підставі Закону «Про державну службу» Кодексу правил поведінки державного службовця, в якому певною мірою уніфікувати відповідні положення і норми різних посадових інструкцій, розробити, поряд з нормами загальної частини такого кодексу, норми його особливої частини, передусім стосовно повноважень і відповідальності у процесі здійснення відповідних управлінських дій.

Такий Кодекс, наприклад, має включати норми поведінки під час виконання службових обов'язків; регулювати конкретні ситуації, пов'язані з одержанням державним службовцем плати поза основним місцем праці; вирішувати питання щодо одержання державним службовцем різних подарунків; включати норми, які встановлювали б порядок використання службових приміщень, засобів зв'язку, транспорту тощо.

Підвищення ефективності забезпечення прав і законних інтересів громадян у сфері управління передбачає успішне вирішення ще одного важливого питання, пов'язаного з правовим регулюванням відповідних суспільних відносин. Мова йде про якість конкретизації норм права, встановлених законами й іншими нормативними актами вищестоящих державних органів за допомогою локальних норм права, виданих місцевими органами, а також взагалі органами нижчого рівня. Питання це не надумане. Практика свідчить про те, що слабка юридична підготовка багатьох кадрів управлінського апарату призводить, як правило, до простого дублювання актів вищестоящих органів замість того, щоб, забезпечуючи їх неухильне виконання, разом з цим саме конкретизувати, враховуючи місцеві умови, ті положення та приписи, які становлять зміст норм законів, указів, постанов уряду.

Науково обґрунтована конкретизація має свій механізм, використання якого базується на додержанні двох основних вимог: по-перше, у процесі конкретизації ніяк не можна вносити ті чи інші зміни у зміст норм права, встановлених вищестоящими органами держави (це стосується як літери, так й самого духу цих норм); по-друге, конкретизація має здійснюватися не абияк, оскільки конкретизуються не якісь другорядні положення, а передусім елементи тих правовідносин, які встановлюються чи санкціонуються відповідними нормами права.

Як відомо, елементами правовідносин є їхні суб'єкти та об'єкт, тобто ті матеріальні або духовні блага, відносно яких люди вступають у правовідносини. До елементів правовідносин належать також суб'єктивне право (правомочність) та юридичний обов'язок, які притаманні відповідним суб'єктам правовідносин, або кожному з них (складні правовідносини).

Зрозуміло, конкретизація може поширюватися на кожний з елементів правовідносин, але у кожному окремому випадку вона може мати свої особливості. Загальною ж для них є те, що конкретизація може мати виключно пояснюючий характер, це мусить бути саме конкретизація, а не щось інше, що може порушувати зміст і загальну спрямованість норми.

Найчастіше у процесі конкретизації мова йде щодо конкретизації саме прав і обов'язків громадян, оскільки часто-густо ці права (особливо суб'єктивні) викладаються у нормативному акті в узагальненій формі, що може ускладнювати розуміння їх повного смислового значення.

Конкретизація може бути й іншого характеру, коли вона спрямована на врегулювання самого процесу практичного здійснення конкретних прав і обов'язків відповідних суб'єктів права. У даному разі мова йде щодо правового врегулювання конкретних стадій, які в сукупності й складають процес конкретизації такого роду. Завдання полягає в тому, щоб кожен носій відповідних прав і обов'язків мав необхідну правову підтримку, правову базу на кожній із стадій процесу реалізації своїх прав та обов'язків, що є важливою гарантією нормального функціонування усього механізму правового регулювання.

Отже, питання забезпечення прав і законних інтересів особи є одним з найважливіших у діяльності управлінських структур різного рангу. Вся світова практика розвитку демократичних держав свідчить, що саме забезпечення прав і свобод людини та громадянина, ставлення держави і її структур до особистості є основним критерієм справедливості і гуманізму.

## Глава IX КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1. Контроль як функція державного управління: зміст, види та правове регулювання

Контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Це явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція.

Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю, як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів [1].

У літературі можна зустріти думку про те, що контроль порівняно з іншими функціями управління має вторинний характер. На наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль ставиться в кінець цього переліку), і при розгляді їх мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Сама черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але тільки не другорядність.

Контроль не існує в ізолюваному вигляді, як не має бути

контролю заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями та конкретним змістом, а тому у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності.

- ✓ У державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю, який в кібернетиці, та взагалі й у техніці, називають «зворотнім зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативного втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Сучасна побудова Української держави орієнтується на нові принципи її діяльності, а відповідно й нові підходи до видів діяльності, функцій державних органів та їх структурної побудови. У зв'язку з цим постає питання про призначення контролю як функції управління, зміни компетенції державних органів контролю.

- ✓ Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують адекватних підходів до системи державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не стало менше недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, які прийняті навіть вищими органами виконавчої влади, не є такими вже й бездоганними.

Україна будує ринкові відносини, характерною ознакою яких є існування різних форм власності. В цих умовах роль державного управління і контролю як його важливої функції значно зростає. Змінюється їх призначення, форми роботи, а в деяких галузях і обсяг, проте значення в цілому не зменшується. Оскільки мова йде про перехід до ринкових відносин, то, виходячи з досвіду інших країн, неважко передбачити, що суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй госпо-

дарській діяльності будуть орієнтуватися на прибуток, дбати про свої інтереси, які не завжди співпадатимуть з інтересами держави та суспільства.

Ми робимо лише перші кроки до ринку, а прикладів порушення законодавства, умисного приховування прибутків, невідповідності управлінських дій новим умовам та негативних наслідків господарювання вже достатньо. До них можна віднести й монополізацію виробництва окремих груп товарів чи послуг, що дає змогу диктувати умови споживачам чи користувачам, і намагання ухилитися від податків. Погоня за максимальними прибутками, відсутність контролю з боку держави за цими процесами та недоліки державного управління стали причинами багатьох негативних наслідків. Стало можливим завезення на територію держави токсичних речовин, впровадження небезпечних для людини виробничих технологій, хижацьке ставлення до навколишнього середовища.

З усього цього можна зробити висновок, що й в умовах розвитку демократії, з переходом до ринку об'єктивною реальністю залишається контроль. Відповідно нові умови здійснення управлінської діяльності потребують і перегляду завдань контролю, форм і методів його здійснення.

Під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління, формується певна система контролю. Вона є частиною усєї системи державного контролю в інших сферах і має свої особливості як формування, так і функціонування, обумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Визначення основних напрямів контролю відбувається у відповідності з державними пріоритетами на нинішій період. Законом України «Про державний бюджет на 1998 рік» передбачена жорстка політика контролю за доходами та видатками із Державного бюджету на 1998 р., установа мораторію на прийняття Верховною Радою, Кабінетом Міністрів протягом бюджетного року змін до закону та нормативно-правових актів, які мали б призвести до зменшення доходів або збільшення видатків місцевих бюджетів без визначення джерел покриття такого зменшення або збільшення цих бюджетів. Посилюється постійний контроль за витрачанням коштів бюджетів усіх рівнів та здійснюється контроль за станом мобілізації доходів у розрізі платежів, рівнів бюджетів, областей.

Система фінансового контролю надає право органам системи Міністерства фінансів України та Державної податкової служби за наслідками документальних перевірок стягувати у безспірному порядку з підприємств і організацій прострочену за-

боргованість з наданих позик, а також штраф у разі їх нецільового використання.

Отже, виходячи із планів соціального і економічного розвитку України та Державного бюджету на 1998 р., визначаються пріоритети контролю. Тому при формуванні системи контролю у сфері державного управління необхідно керуватися й реальною потребою та обсягом контрольної діяльності на той чи інший період та за конкретних умов.

Розглядаючи проблему побудови системи державного контролю у сфері управління й її правового забезпечення, слід зупинитися на відмінності поняття системи державного контролю від поняття системи органів державного контролю. Адже перше набагато ширше за друге [2]

Функцію контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку управління.

На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи виступати лише елементом більш широкої діяльності.

Поняття системи контролю у сфері державного управління не вичерпується й не зводиться до системи органів. Воно набагато ширше, оскільки містить і органи й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю, а таких органів набагато більше. Таким чином, система державного контролю складається з усіх органів та осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система взаємопов'язаних частин, що виконують єдину функцію контролю згідно зі своїми завданнями, правами й обов'язками.

На відміну від системи державного контролю система органів державного контролю є вужчим поняттям. Його складають лише державні органи, для яких контроль — є основна діяльність з конкретних питань, яка здійснюється глибше і професійніше.

Проте зауважимо, що незалежно від того, які органи здійснюють контрольну функцію та в якому обсязі, контрольна діяльність базується на єдиних принципах і в її основу покладено завдання підвищення ефективності управління та його подальшого розвитку.

Зрозуміло, такий розподіл певною мірою умовний, однак необхідний і допомагає «повніше окреслити коло суб'єктів, що



контролюють органи управління, показати відмінність їх завдань у цій сфері, співвідношення контролю, який здійснюється в процесі загальної діяльності, з контролем спеціальних, функціональних органів контролю, місце і роль останніх, лінії взаємодії і контактів учасників контролю» [3]. Функція контролю, що її здійснюють державні органи загальної компетенції, має й більш загальний характер; не конкретизований здебільшого й механізм її виконання у юридичних актах. Тому в ряді випадків необхідні контакти та взаємодія зі спеціальними функціональними контрольними органами. Для цього налагоджуються певні організаційні зв'язки, здійснюються координаційні заходи для практичного узгодження дій з метою підвищення дієвості контролю. Так, наприклад, податкові адміністрації на рівні районних та обласних державних органів координують з ними свою роботу з питань контролю за дотриманням податкового законодавства.

Побудова контрольних систем та їх діяльність здійснюється на основі певних принципів. В літературі існують різні точки зору на виділення принципів контролю і критерії систематизації цих принципів.

Розглядаючи контроль як важливу функцію державного управління, при побудові системи контролю та його здійсненні слід виходити із загальних принципів державного управління. Разом з тим як самостійна функція органів контролю, специфіка якої дає змогу виділити її з числа інших функцій управління, вона керується властивими їй принципами, що доповнюють, конкретизують загальні принципи управління.

Виходячи з сучасної реальності й тих завдань, що стоять перед контролем, здається можливим виділити такі основні принципи контролю: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність.

Об'єктивність контролю дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності тієї чи іншої галузі, співставити її із завданнями і визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів. Так, наприклад, проведені перевірки та аналіз відомчого законодавства показали наявність великої кількості актів, що не відповідають реальним умовам, суперечать чинному законодавству та перевищують повноваження деяких органів. В результаті з'явився Указ Президента України про обов'язкову реєстрацію відомчих актів, що стосуються прав громадян, Міністерством юстиції України, та затверджене урядом України Положення про порядок реєстрації таких актів.

Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча всяке управлінське

рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Так і контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю, як зауважує К.В.Шоріна, випливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише узагальнення всіх отриманих таким шляхом даних і приводить до правильних, обґрунтованих висновків, виробляє уміння докопатися до суті заради встановлення істини. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи попередити від небажаних наслідків [4].

Дієвість контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На ньому покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, а й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов та здійснення управлінської діяльності, виходячи з інтересів людини та суспільства, попередженні неправомірної діяльності органів управління та службових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків повноваженим органам для прийняття рішень.

Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Широке висвітлення напрямів діяльності органів державного управління щодо виведення країни із кризи, відповідність існуючої правової бази відносинам, що складаються в сфері управління, створення державних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів та службових осіб спрямовано на ефективність управління. Контроль за станом справ в окремих галузях управління та правдива інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, а то й некомпетентності, змушують уряд, органи виконавчої влади шукати виходу та вживати радикальні заходи. Такий контроль, що ґрунтується на широкій гласності про випадки безгосподарності, порушення інтересів людини, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління сприятиме оперативному усуненню наявних недоліків.

Демократизація і гласність в Україні стали орієнтирами подальшого розвитку нашого суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформо-

ваність про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їх інтересів. Все це не означає, що дотримання гласності контролю веде до того, що він відразу стає ефективним і дієвим інструментом демократизації управління. В основі контролю закладені певні принципи і чітке дотримання їх при здійсненні контрольної діяльності незалежно від того, щодо кого або чого вона здійснюється.

Сам контроль і принцип гласності передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проєктів управлінських рішень, підготовку громадської думки.

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Ми будемо демократичну правову державу, і все, що відбувається в усіх сферах життя нашого суспільства, має бути підпорядковано досягненню цієї мети. В усьому світі держава контролює діяльність управлінських органів. Характер контролю з боку держави визначається характером як суспільних відносин, так і завданнями, які стоять перед нею. При цьому слід виходити з того, що держава покликана виступати публічною організацією, становити загальний інтерес і здійснювати управління справами суспільства від його імені і в його інтересах.

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення — постійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм державної влади, який би створював умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню. Одним із гарантів такого служіння інтересам людини в сфері управління може бути контроль.

В Україні триває процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їх функціональної діяльності. Перебуваючи в тісному зв'язку з цим процесом відповідно створюється і система контролю у сфері управління. У стані постійних пошуків і структурних змін перебуває організація й

діяльність уряду та центральних органів виконавчої влади. Що й зрозуміло. Відбувається пошук оптимальних варіантів їх функціонування, але в той самий час структурні зміни та реорганізації не дають можливості сконцентруватися на самій діяльності. Від цього і система контролю не встигає визначитися та налагодити організаційні зв'язки.

З урахуванням напрямів державного управління відбувається формування певних видів контролю. Залежно від підходу виділяють внутрішній і зовнішній контроль, внутрівідомчий (галузевий) і надвідомчий, загальний і спеціальний.

Система внутрішнього контролю, до якої можна віднести галузевий та надвідомчий контроль, перебувають у безпосередній залежності від співвідношення централізації і децентралізації у сфері управління та відповідних організаційних форм. Ці види контролю тісно переплітаються і при взаємодії дають можливість отримати об'єктивну інформацію, всебічно проаналізувати стан справ та попередити негативні наслідки. Проводяться вони стосовно конкретної функції управління або ж галузі. Тісне поєднання цих видів контролю не дає підстав для їх ототожнення. Між ними існують суттєві відмінності.

Відмінності ці стосуються різних сторін контрольної діяльності й самого характеру контролю. Так галузевий контроль впливає із організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого контролюють. При надвідомчому контролі така залежність відсутня. Відмінність цих видів контролю полягає й у різних правових формах реалізації контролюючих повноважень і правових методів впливу, та й обсяги їх різні. Якщо внутрівідомчий контроль є суто внутрішнім і може стосуватися різних сторін, то надвідомчий контроль, як правило, торкається конкретної функції чи певної сторони управлінської діяльності.

Та й за правовими наслідками галузевий та надвідомчий контроль мають свої відмінності. Якщо галузевий може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу, то при надвідомчому контролі контролюючий орган може вдаватися до заходів лише в межах своїх повноважень або ж звертатися з поданням одержаних результатів контролю у відповідні державні органи для подальшого їх використання.

В Україні побудова системи контролю у сфері державного управління відбувається шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Задання таких систем контролю полягає у забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосується кількох, а то й багатьох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Тому цей вид контролю не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єктів.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та відповідні законодавчі акти, що регулюють діяльність у цій сфері.

Слід зазначити, що в основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні критерії. І якщо ми розглядали галузевий та надвідомчий контроль, керуючись характером взаємовідносин між суб'єктом контролю і підконтрольним об'єктом, то не менш важливо в основу виділення видів контролю покласти зміст контролю чи напрями його здійснення. Щодо цього в науковій літературі виділяють фінансовий контроль, банківський, податковий, контроль за виконанням управлінських рішень та ін.

Системи надвідомчого контролю формуються при державній службі, антимонопольній діяльності, податковій сфері, митній службі, приватизації та роздержавленні майна, захисті навколишнього природного середовища. Цей перелік неповний. Адже відбувається процес структурної перебудови державного управління, визначення його головних напрямів, а звідси й формування системи контролю та системи органів державного контролю.

Важливе значення в управлінні приділяється кадрам. Державна служба у сфері управління потребує висококваліфікованих, ініціативних працівників, які б поєднували свої професійні знання з вимогливістю та прагненням до подальшого удосконалення. Держава має приділяти цьому питанню достатню увагу й здійснювати відповідний контроль за проходженням державної служби, за дотриманням діючого законодавства. З прийняттям Закону України «Про державну службу» контроль у цій сфері отримав правову базу, визначилися проблеми контролю, а в інших нормативних актах, які передбачені цим законом, конкретизовано й обсяг контрольної діяльності та повноваження відповідного органу щодо її здійснення.

Одним із видів державного контролю, який перебуває у стані формування, є контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захисту інтересів підприємців та добросовісної конкуренції. Правовим забезпеченням цього виду контролю є Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» і Закон України «Про Антимонопольний комітет України». У відповідність з цими законами приведена вся нормативна база: рішення уряду України, центральних органів державної виконавчої влади, що стосуються регулювання в цій сфері.

Конкретизація функцій такого виду контролю у практичній діяльності може бути зведена до протидії монопольним зазіханням окремих видів виробників, дотримання законів про демо-

нополізацію суб'єктів господарювання, підготовки рекомендацій уряду чи органів законодавчої влади на основі детального аналізу виробничих процесів, контроль за проведенням приватизації й роздержавлення, контроль за дотриманням законодавства про банкрутство, де мова йде про прийняття своєчасних рішень стосовно переорієнтації або ліквідації збиткових виробництв чи навіть окремих галузей.

Законодавче забезпечення системи контролю та окремих його видів сприяє активізації контрольної діяльності та удосконаленню механізму контролю. У деяких видах контролю він не тільки відпрацьовується, але й починає активно діяти. Так, наприклад, щодо податкової служби, яка активізувалася як у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи — контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, так і в плані гласності здійснення податкового контролю-широкого інформування через засоби масової інформації про стан та зміни у податковій політиці.

Важливе місце в сфері державного управління посідає банківський контроль, який здійснює Національний банк України у сфері кредитно-грошових відносин.

Фінансовий контроль здійснюється за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності у міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів. На основі ревізій та перевірок робиться глибокий аналіз, який дає можливість подавати пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. При проведенні фінансового контролю керуються Конституцією України, Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу», актами Президента та Кабінету Міністрів.

Зважаючи на складну ситуацію в сфері економіки України, важливого значення набув митний контроль. Такий вид контролю існує в усіх країнах, але наші умови накладають на нього свої особливості, більш жорсткі підходи до обсягів при вивезенні за межі митної території України та ввезенні на неї товарів та інших предметів. В Законі України «Про єдиний митний тариф», а потім і в Законі «Про державний митний комітет» визначилась правова основа цього виду контролю та сфера його поширення. Далі до нормативних актів вносяться певні уточнення: перелік товарів, чинність ставок мита, що за них сплачується.

Своє місце в системі контролю посідає статистичний контроль, який разом з тим може використовуватися при здійсненні інших видів контрольної діяльності.

Сама система контролю у сфері управління та системи різних видів контролю, що до неї входять, не є статичними, раз і назавжди визначеними змістом, обсягом, формами і методами. Вони керуються єдиними принципами в своїй роботі. Однак, виходячи з умов та ситуацій, що виникають, змін у пріоритетах державного регулювання, змінюється й система контролю, форми та методи роботи органів, що його здійснюють.

✓ Правове забезпечення системи контролю у сфері державного управління складається з масивів законодавчих актів, що регулюють окремі види контролю. Немає єдиного акту, який би охоплював усі ланки діяльності держави щодо здійснення контрольних повноважень. Такий акт, на наш погляд, необхідний і ним міг би бути Закон України «Про державний контроль», який охоплював би основні принципи і напрями здійснення цієї важливої функції держави. Прийняття його дало б можливість сформулювати засади цілісного механізму здійснення контролю органами виконавчої влади, а також усіх гілок державної влади. Зміст, структура та основні положення такого фундаментального акту в законодавчій базі України про контрольну діяльність потребують детальної розробки, використання при цьому відповідних теоретичних та практичних матеріалів [5].

Слід зауважити, що йдеться про державний контроль, який здійснюється органами виконавчої влади у процесі управлінської діяльності за законністю та доцільністю роботи органів виконавчої влади, дотриманням виконавчої дисципліни, ефективністю управлінської діяльності. Тому такий контроль, що його здійснюють органи виконавчої влади всередині системи, є внутрішнім, а контроль, що його здійснюють інші державні органи стосовно органів виконавчої влади, є зовнішнім. До таких видів контролю належать: парламентський, президентський, судовий контроль, прокурорський нагляд.

Спільними для цих видів контролю є мета та об'єкт — діяльність органів виконавчої влади. Та перед ними стоять різні завдання й різноманітними є форми та методи контролю, а також наслідки його здійснення. Значимість цих видів контролю спонукає до їхнього розгляду у самостійних працях.

## **2. Організація та діяльність суб'єктів контролю у сфері державного управління**

Суб'єкти контролю у сфері державного управління відрізняються як за своїм правовим положенням, так і за структурою та формами діяльності.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою

мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Та зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи її власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших — елементом при виконанні основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюється як спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

Ст. 116 Конституції України відповідно до повноважень Кабінету Міністрів як вищого органу системи органів виконавчої влади передбачає здійснення контрольної діяльності. Однак сам механізм її здійснення має бути розглянутий детальніше. Йдеться про потребу в спеціальному органі контролю на рівні центральних органів виконавчої влади з функціональними повноваженнями. Спеціальна контрольна-ревізійна служба була створена при Президенті. Відповідно до п. 5 Положення про адміністрацію Президента України від 19 лютого 1997 р. адміністрація за дорученням Президента організовує контроль за виконанням законів України, указів і розпоряджень Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Слід зауважити, що відповідні контрольні структури існують і в інших державах. Так, у Росії діє Контрольне управління Президента Російської Федерації. У положенні про цей орган зазначається, що Контрольне управління здійснює свою діяльність згідно з планами контрольних перевірок, які затверджуються Президентом Росії, а також керівником адміністрації Президента Росії.

Конституція Білорусі в ст. 129 та 130 передбачає створення Комітету державного контролю. Завдання його полягає у здійсненні державного контролю за виконанням республіканського бюджету, використанням державної власності, виконанням актів Президента, парламенту, уряду та інших державних органів, що регулюють відносини державної власності, господарські, фінансові та податкові відносини.

В Україні створюється складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове положення в системі органів виконавчої влади. Центральне місце серед них належить державним комітетам. Для них характерний контроль з окремих функцій і щодо непередбачених в адміністративному порядку державних органів і організацій. Вони мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки.

У цій групі суб'єктів контролю слід виділити Антимонопольний комітет України. Це державний орган, який зобов'язаний



забезпечувати згідно зі своєю компетенцією контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємств і споживачів від його порушення. Правовий статус Антимонопольного комітету визначає Верховна Рада, якій він підзвітний і яка утворює його. У своїй діяльності цей державний орган підпорядкований Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Антимонопольного комітету є здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємств і споживачів, сприяння розвитку добросовісної конкуренції в усіх сферах економіки. До системи антимонопольних органів входять Антимонопольний комітет у складі голови і десяти державних уповноважених та територіальні відділення, що їх утворює Антимонопольний комітет. Діяльність цієї важливої для формування ринкових відносин контрольної системи регулюється Законом України про Антимонопольний комітет та Положенням про його територіальні відділення.

Для розгляду окремих справ про порушення антимонопольного законодавства та більш ефективного контролю створюються постійно діючі і тимчасові адміністративні колегії. Вони складаються із державних уповноважених і голів територіальних відділень чисельністю не менше трьох чоловік.

Згідно зі своїми завданнями структури Антимонопольного комітету України контролюють дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання, при перетворенні органів управління в об'єднання підприємств, набутті часток (акцій, паїв), активів господарюючих товариств і підприємств, а також при здійсненні господарської діяльності підприємцями, при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування щодо підприємств. У процесі своєї діяльності Антимонопольний комітет розглядає справи про порушення антимонопольного законодавства і приймає рішення за результатами розгляду, звертається до суду чи арбітражного суду з позовом, направляє в правоохоронні органи матеріали про порушення законодавства.

Для виконання поставлених завдань Антимонопольний комітет має право визначати межі товарного ринку, монопольне становище в ньому підприємств, виходячи з матеріалів контролю давати обов'язкові для виконання розпорядження про примусовий розділ монопольних утворень, припинення дії неправомірних угод між підприємцями. А також розробляти й затверджувати нормативні акти з питань, що входять до його компетенції, які обов'язкові для виконання центральними і місце-

вими органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, підприємствами, їх об'єднаннями, та контролює їх виконання.

При здійсненні своїх повноважень Антимонопольний комітет та його територіальні відділення координують свою роботу та взаємодіють із центральними та місцевими органами державної виконавчої влади та органами самоврядування, а з приводу виявлення, попередження і припинення порушень антимонопольного законодавства координують свою діяльність з органами прокуратури. Для здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства державні уповноважені, голови територіальних відділень широко використовують документи, статистичну та іншу інформацію.

В Україні антимонопольне законодавство й органи, що мають здійснювати контроль у цій сфері, лише починають свій шлях розвитку. Отримавши законодавчу підтримку, відбувається процес становлення різних форм власності, розвивається підприємництво та конкуренція. Формуються й відповідні види державного контролю, органи, що його здійснюють, визначається їх діяльність.

Із владних повноважень, якими наділений Антимонопольний комітет в межах своєї компетенції для реалізації контрольних функцій, слід відзначити право отримувати матеріали, необхідні для вирішення питань, що віднесені до компетенції органів Антимонопольного комітету. Але контроль органів Антимонопольного комітету не зводиться лише до аналізу звітів, статистичних та інших документальних даних. Вони не дають повної картини стану та зв'язку їх з іншими явищами, що можуть впливати на них. Тому необхідно поєднувати різні форми контролю. Така можливість поєднання надається правом безперешкодного відвідування державними уповноваженими підприємств, установ, організацій з метою ознайомлення з документами та іншими матеріалами, необхідними для перевірки. Комплексне вивчення результатів, отриманих у ході контролю, дає можливість для аналізу причин порушень антимонопольного законодавства, правил конкуренції, прав та інтересів підприємців.

Правовим наслідком за результатами контрольної діяльності Антимонопольного комітету, державних уповноважених, адміністративних колегій та голів територіальних відділень комітету можуть бути розпорядження чи постанови, які є обов'язковими для виконання. Відповідна постанова приймається органами Антимонопольного комітету з питань примусового розділу монопольних утворень, а також при накладанні штрафу на підприємців за порушення антимонопольного законодавства.

В числі державних комітетів з функціями міжгалузевого контролю слід назвати Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт), Державний комітет України по нагляду за охороною праці, Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки, Державний комітет статистики та ін.

Держстандарт України здійснює державний нагляд за дотриманням стандартів, норм і правил, станом засобів вимірювання, а також за іншими вимогами, що пов'язані з якістю продукції.

У зв'язку із поширеним вживанням таких понять, як державний нагляд, державний контроль, необхідно зупинитися на них більш детальноше. Співвідношенню понять контролю та нагляду свого часу певну увагу приділила М.С.Студенікіна, зазначивши з цього приводу існування різних точок зору. Таке положення існує й дотепер.

У Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів і правил та відповідальність за їх порушення» (ст. 1) наведені значення відповідних термінів. Державний нагляд тут розглядається як діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади щодо контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил при виробництві та випуску якісної продукції. Однак таке значення терміну «нагляд» мало чим відрізняється від контролю, який здійснюється іншими органами. Можна стверджувати, що в сучасній літературі та законодавстві чіткого розмежування у понятті контролю і нагляду майже не існує. Хоча його і можна провести. Воно полягає в широті сфери, що її охоплює контроль і нагляд, а також специфіці методів і форм впливу. Контроль слід вважати більш широким поняттям щодо нагляду, який варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль, але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування» [6]. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Вона набагато ширша, про що свідчить і наведений нами вище приклад діяльності Антимонопольного комітету.

Практика діяльності органів контролю та аналіз законодавства, яке забезпечує їх діяльність, дають підстави стверджувати, що нагляд завжди доповнюється й розширюється іншими елементами контролю, а сам нагляд як такий не здійснюється. Так, органи державного нагляду за додержанням стандартів,

норм і правил здійснюють перевірку їх додержання і аналізують причини порушень, узагальнюють результати аналізу та здійснюють перевірку стабільності якості сертифікованої продукції. Державний нагляд здійснює голова Держстандарту України, що одночасно є головним державним інспектором України, а його заступники — заступниками головного державного інспектора України. Начальники управлінь, їхні заступники, начальники відділень, спеціалісти Держстандарту, керівники підрозділів, їхні заступники та спеціалісти центрів стандартизації, метрології та сертифікації одночасно за посадою є державними інспекторами нагляду за якістю продукції, додержанням стандартів, норм і правил.

Із затвердженням постановою Кабінету Міністрів від 25 травня 1992 р. № 268 Положення про Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації була схвалена й Концепція державних систем стандартизації, метрології та сертифікації [7]. У ній значна увага приділялася питанням державного нагляду за дотриманням стандартів. Якщо брати до уваги мету такого нагляду, а вона полягає у захисті інтересів держави і права споживачів з питань якості продукції (послуг, робіт), передусім тих, що гарантують безпечність продукції для життя і здоров'я людей, охорони навколишнього середовища, то необхідність його не викликає сумніву. Лише перелік об'єктів державного нагляду (продукція, що виготовляється на підприємствах усіх форм власності, в тому числі експортна та імпортна, потенціально небезпечні технології, речовини, продукти харчування, сертифікована продукція) свідчать про потребу ефективного контролю з боку держави. Закон України про захист прав споживачів передбачає судовий порядок захисту права споживача в разі придбання товару неналежної якості. В разі задоволення позову споживача суд може вирішувати питання про додаткову грошову компенсацію за заподіяну споживачеві моральну шкоду.

Надаючи надзвичайно важливого значення державному захисту прав та інтересів громадян, як споживачів в умовах ринкової економіки й роздержавлення власності, була прийнята постанова Кабінету Міністрів, згідно з якою Державна інспекція України по захисту прав споживачів при Кабінеті Міністрів була перетворена у Державний комітет України у справах захисту прав споживача.

Відповідне правове та організаційне оформлення отримав і державний нагляд та відомчий контроль за засобами вимірювання, що є однією з функцій державного управління, оскільки є обов'язковою передумовою ефективного господарювання,

торгівлі, раціонального використання ресурсів, а також забезпечення продукції для життя і здоров'я людей, охорони навколишнього середовища.

Декрет Кабінету Міністрів від 26 квітня 1993 р. «Про забезпечення єдності вимірювань» містить розділ «Державний метрологічний нагляд і відомчий метрологічний контроль», в якому визначені органи контрольної діяльності і сфери поширення цієї діяльності. Так, державний метрологічний нагляд здійснюється органами державної метрологічної служби. До них входять відповідні підрозділи центрального апарату Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, його територіальних органів та спеціалізованих служб. У ст. 15 Декрету подані види державного метрологічного нагляду, якими передбачено тип засобів вимірювання, їх державні контрольні випробування, повірка і метрологічна атестація засобів вимірювання, ліцензування на право виготовлення, ремонту та імпорту, видача дозволів на право повірки, калібрування, прокату й продажу засобів вимірювання, перевірка фасованих товарів для продажу. Прийнято і Положення про проведення державної повірки, яке затверджується Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації.

Існує й відомчий метрологічний контроль, який здійснюється метрологічними службами міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств і організацій. Відомчі метрологічні служби організовують та виконують комплекс робіт із забезпеченням єдності вимірювань у сферах, що не підлягають державному метрологічному нагляду: відомча повірка, ремонт, метрологічна атестація та калібрування засобів вимірювання; розроблення, метрологічна атестація нестандартних засобів вимірювання; відомчий контроль за дотриманням метрологічних норм і правил. При проведенні перевірок державні інспектори мають право відвідувати підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, де експлуатуються, виготовляються та зберігаються засоби вимірювання, а також забороняти використання, випуск в обіг засобів вимірювання, які не відповідають установленим умовам.

Такий детальний розгляд правового та організаційного забезпечення державного контролю в одній із галузей, а саме при забезпеченні єдності вимірювань, зроблений з метою знайти у механізмі державного контролю на цій ділянці ті недоліки, які не дають можливості позбавитися від неякісних продуктів як вітчизняного, так і імпортного виробництва, захистити від них споживачів. Зроблений аналіз дає підстави стверджувати про існування як відповідної системи такого контролю та органів,

що його здійснюють, так і наявності правового забезпечення, яке сприяє здійсненню такого контролю. Та в реальному житті це далеко не так. Сам контроль, який би він досконалим не був, є лише елементом механізму управління держави, і лише в поєднанні з іншими елементами можна налагодити і відповідний дієвий державний контроль.

Органи державної статистики здійснюють контроль за станом первинного обліку і статистичної звітності, перевіряють достовірність статистичних даних у підзвітних одиницях.

Державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів з охорони праці здійснюють Державний комітет України по нагляду за охороною праці, органи Державного пожежного нагляду управління пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ, органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України.

Органи державного нагляду за охороною праці діють самостійно згідно з положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів. Їх посадові особи мають широкі повноваження. Вони можуть безперешкодно відвідувати підконтрольні підприємства для перевірки дотримання законодавства про охорону праці, отримувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з охорони праці. Надіслані для керівників усіх рівнів органів державної виконавчої влади розпорядження про усунення порушень і недоліків в галузі охорони праці обов'язкові для виконання. Органи державного нагляду за охороною праці мають право зупиняти експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, робочих місць і обладнання до усунення порушень вимог щодо охорони праці, які створюють загрозу життю або здоров'ю робітників. Винні у порушенні законодавства про охорону праці можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Крім того, у міністерствах та центральних органах державної влади здійснюється внутрівідомчий контроль за станом охорони праці. Для координації, вдосконалення й контролю за роботою щодо охорони праці в центральному апараті міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади створюються служби охорони праці.

Отже, державний нагляд за охороною праці здійснюють як спеціально створені державні органи, так і органи виконавчої влади, для яких контроль є лише однією із функцій. Функція ця виконується кількома управліннями, службами чи створюється спеціальний підрозділ для її виконання. Так, у Законі України «Про охорону праці» (ст. 38) до компетенції Кабінету Міністрів віднесено створення при Кабінеті Міністрів Національної ради з питань безпеки життєдіяльності населення. У ст.

41 цього Закону в числі повноважень місцевих державних адміністрацій та рад міститься положення про здійснення контролю за додержанням нормативних актів про охорону праці у межах відповідної території.

Доцільність вирішення структурно-організаційних питань виконання функцій контролю залежить від обсягу та потреби практики в її здійсненні, а також рівня, на якому цей контроль відбувається. Органи контролю користуються своїми повноваженнями, як щодо самих органів управління, так і суб'єктів, що перебувають в їхньому підпорядкуванні. Повноваження до здійснення контролю державними комітетами в сфері управління поряд із загальними рисами мають і свої відмінності, що визначаються конкретними цілями. Так, основна мета створеного Антимонопольного комітету полягає в контролі за дотриманням антимонопольного законодавства та захисту інтересів підприємців і споживачів від його порушення, в той час як Державний митний комітет покликаний також захищати український ринок, але контролюючи ввезення і вивезення з території України товарів та іншої продукції. Основною метою митного контролю є забезпечення дотримання державними органами, підприємствами, службовими особами, а також іншими громадянами порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів. Мають свої особливості як форми цих видів контролю, так і правові наслідки їх здійснення.

Важливе місце у сфері державного управління посідає фінансовий контроль, який поширюється на всі галузі державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Спеціальну функцію контролю виконують контрольно-ревізійна служба, податкова та митна служби. Складовою частиною фінансового контролю є контроль, що його здійснюють органи Національного банку України.

В основу фінансового контролю покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання і повернення у встановлені терміни кредитів, раціонального витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання.

Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах кожному з них визначені завдання, що стоять перед ними для досягнення цієї мети. Так, головним завданням Державної контрольно-ревізійної служби є державний контроль за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням. Вона контролює стан та достовірність бухгалтерського обліку і звітності

в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів. В той час як Державна податкова адміністрація здійснює контроль за правильністю обчислення і сплати обов'язкових платежів у бюджет, а також за додержанням податкового законодавства, органи банківської системи здійснюють контроль у сфері грошового обігу, кредитування, валютного контролю.

При Міністерстві фінансів діє Державна контрольно-ревізійна служба. Структура та діяльність такої служби визначені Законом «Про державну контрольно-ревізійну службу України». До складу її входить Головне контрольно-ревізійне управління України, контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) в районах, містах і районах у містах.

Свою діяльність структурні підрозділи контрольно-ревізійної служби здійснюють шляхом перевірок та ревізій грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторису та інших документів, які підтверджують надходження й витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводять перевірки фактичної наявності цінностей. Вони мають право безпосереднього обстеження та з'ясування питань на підприємствах, установах та організаціях, де проводиться перевірка чи ревізія. В разі потреби у всебічному контролі та отриманні допоміжних даних про об'єкт, який перевіряється, можуть бути проведені інвентаризації основних фондів, товарно-грошових цінностей, грошових коштів і розрахунків. З цією ж метою органи контрольно-ревізійної служби можуть одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції.

Юридичною підставою проведення ревізій та перевірок органами контрольно-ревізійної служби є безпосередньо документ, який підписаний начальником служби, начальником управління, їх заступниками або керівником підрозділу служби в районі, місті.

Підпорядкування контрольно-ревізійної служби Міністерству фінансів хоч і звучило, на нашу думку, сферу діяльності її органів, але разом з тим дало можливість спеціалізовано виконувати цей вид контролю. Прийнята постанова Кабінету Міністрів 10 серпня 1993 р. № 616 на виконання Указу Президента «Про порядок виконання Державного бюджету України»



внесла доповнення до Положення про Міністерство фінансів України. Згідно з ним Міністерство фінансів має право проводити у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах незалежно від форми власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням бюджетних коштів, а також одержувати необхідні пояснення, довідки й відомості з питань, що виникають у процесі перевірок. У разі порушення встановленого Національним банком за погодженням з Мінфіном порядку проходження й виконання платіжних доручень по доходах і видатках, контролюючий орган має право застосовувати до установ банків, зв'язку, інших установ відповідні фінансові санкції.

Правовими наслідками здійснюваного органами контролюльно-ревізійної служби контролю можуть бути: вимога до керівників та посадових осіб про усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів, вилучення до бюджету прихованих і занижених валютних та інших платежів, порушення питання перед відповідними органами про припинення бюджетного фінансування й кредитування при використанні коштів і позичок не за призначенням. До підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності можуть бути застосовані фінансові санкції, на керівників та інших службових осіб накладаються адміністративні стягнення.

Державне управління поступово змінює акценти. Все більшого значення набувають аналітичні, прогностичні функції, орієнтація на роботу в ринкових умовах.

Відповідно змінюються й функції Міністерства фінансів. Воно покликане розробляти рекомендації в галузі економічної, фінансової, податкової та кредитно-грошової політики держави, здійснювати вирішальний вплив на економічну ситуацію в країні. Аналіз і прогноз руху доходів державного бюджету та пропозиції щодо його зростання та підвищення ефективності використання видатків передбачають і виконання Міністерством фінансів функції фінансового контролю, яка б в основному стосувалася контролю над видатковою частиною бюджету. У зв'язку зі створенням Державної скарбниці, функціонуванням Державної податкової адміністрації, контролюльно-ревізійного управління слід звернути увагу на співвідношення контрольних повноважень між Міністерством фінансів як органом виконавчої влади, Національним банком та діяльністю названих структур. В

інтересах здійснення такого контролю, який провадився б в інтересах вирішення фінансових проблем, необхідно чітко окреслити контрольну функцію цих державних органів та передбачити форми взаємодії їх у проведенні контролю.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 5 лютого 1998 р. закріплено три рівні державної податкової служби. До них внесено: Державну податкову адміністрацію України; державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; державні податкові інспекції в районах у містах, а також міжрайонні об'єднані податкові інспекції. Метою такої реорганізації є посилення контролю за справлянням податків, зборів та інших обов'язкових платежів, зміцнення виконавської дисципліни працівників податкових органів. Головними завданнями Державної податкової адміністрації є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Слід підкреслити, що проблем у податковій адміністрації багато: можна назвати й недосконалість законодавчого забезпечення, часті зміни в системі оподаткування тощо. Це й зрозуміло, в країні змінюються форми власності, набувають розвитку ринкові відносини, змінюється ставлення держави до своєї ролі в цих процесах і в забезпеченні інтересів як суспільства, так і кожного громадянина. В числі проблем і кадрове забезпечення органів податкової системи. Потреба в кваліфікованих кадрах для податкової служби набагато більша, ніж можливості її задовольнити в такі короткі строки. З іншого боку, і надмірне зростання чисельності працівників податкової адміністрації теж недопустиме.

В діяльності ж самих податкових органів можна відзначити широке використання тих нових форм контролю, які вимагають умови їх діяльності. Як сам контроль, так і своєчасне подання платниками звітів, декларацій та інших документів, застосування законодавчих актів про податки та інші платежі у бюджет, роз'яснення порядку застосування законодавчих та інших нормативних актів знаходять широке розголошення через засоби масової інформації, постійні рубрики в пресі, індивідуальні консультації. Сама система оподаткування має постійно змінюватися, удосконалюватися, і цьому процесові має сприяти контрольна функція органів податкової системи, в основу якої слід покласти принципи дієвості, гласності, об'єктивності та прозорості.

Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, а її голова за посадою є міністром.

Державні податкові адміністрації на місцях не можуть входити до складу місцевих державних адміністрацій.

Державна податкова адміністрація веде велику роз'яснювальну роботу через засоби масової інформації, що є попереджувальною стадією контролю.

Проведення контролю у попереджувальній формі дає змогу уникнути порушень податкового законодавства тими суб'єктами, для яких це порушення є не умисним, а результатом недостатнього знання законів. Попереджувальний характер носить контроль органів державних податкових адміністрацій за своєчасним поданням платниками відповідних документів, платежів у бюджет, а також перевірка документації щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших об'єктів оподаткування й обчислення податків. Державні податкові адміністрації мають виключне право входження в будь-які інформаційні системи, що пов'язані з підприємництвом.

За ухилення від сплати податків та приховування валютної виручки передбачена кримінальна відповідальність. Матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, передаються державними податковими інспекціями до правоохоронних органів. Із збільшенням кількості комерційних структур та подальшим загостренням економічної кризи ситуація у податковій системі країни значно ускладнилась. Дедалі побільшало випадків відвертого ігнорування податковим законодавством. При цьому вдаються до умисного заниження доходів, їх приховування та ухилення від сплати податків. Зважаючи на це, Указом Президента України від 22 серпня 1996 р. підрозділ Міністерства внутрішніх справ по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування був підпорядкований Державній податковій адміністрації.

Суспільство з розвинутою ринковою економікою не може існувати без розгалуженої банківської системи. Вона є незмінним атрибутом розвитку економіки — чим вище рівень розвитку економіки, тим міцніше будуть банки, поліпшиться стан банківської системи. Закон України «Про банки і банківську діяльність» визначає правові основи банків, а також контрольну функцію Національного банку. Вона полягає у здійсненні контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. Національний банк підзвітний Верховній Раді. На нього покладається впровадження єдиної державної політики в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, координація банківської системи в цілому, а відповідно й здійснення контролю в проведенні цієї політики.

Про те, що банк не завжди справляється з виконанням своїх функцій, ми вже знаємо, а от причини цього ще не стали предметом серйозного дослідження. Хоча такий аналіз вкрай необхідний і сприяв би прискоренню розвитку не лише економіки, а й усіх інших сфер суспільства, і проводити його необхідно не лише юристам.

Важливу функцію контролю виконує Національний банк щодо комерційних, страхових та інвестиційних компаній. Тут він має здійснювати чіткий контроль за ліквідністю їхніх балансів, щоб банки не збанкрутували. Умови й порядок визнання банкрутом регулюються Законом України «Про банкрутство». На Національний банк покладений обов'язок інформування про стан справ у тій чи іншій фінансовій установі, яка працює з приватними інвесторами.

Важливим елементом фінансового контролю в сфері державного управління є валютний контроль.

Національному банку України відведена роль головного органу валютного контролю. Він здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, що не віднесені до компетенції інших державних органів, а також забезпечує виконання уповноваженнями банками всіх процесів щодо здійснення валютного контролю. В свою чергу уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки.

Поряд з банками функцію валютного контролю виконують органи податкової адміністрації, Міністерство зв'язку та Державна митна служба України. Державна податкова адміністрація України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, які проводяться резидентами і нерезидентами на території нашої держави. На Міністерство зв'язку покладений контроль за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України, а Державна митна служба здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Отже, і у сфері валютного контролю в основному вже сформувалася система органів, які здійснюють контроль, та визначилися основні напрями їх діяльності, виходячи із діючих умов.

Законодавством України регулюються питання контролю за діяльністю інвестиційних фондів. Так, відповідно до Закону України «Про цінні папери і фондову біржу» та Положення про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії державний контроль за діяльністю фондову забезпечується Міністерством фінансів та місцевими фінансовими органами. Державний кон-

троль за комерційною діяльністю фондів з приватизаційними паперами згідно з п. 27 Положення забезпечує Фонд державного майна. Міністерство фінансів та Фонд державного майна встановлюють і порядок контролю за діяльністю фондів щодо розміщення приватизаційних паперів.

Серед органів фінансового контролю певне місце належить Державній митній службі України. До неї входять Державна митна служба України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи. Територіальні митні управління створюються Кабінетом Міністрів, а створення, реорганізація і ліквідація митниць та інших митних установ здійснюється Державною митною службою. Органи митної системи здійснюють контроль за ввезенням та вивезенням за межі України товарів та інших предметів. Проте такий контроль має свої складності, характерні як для інших видів контролю, що діють чи створюються у нашій державі, так і ознаки, притаманні лише йому: це протяжність кордонів, кадрове й технічне забезпечення та недостатній досвід роботи; багато проблем, пов'язаних із недосконалістю законодавства, потребою регулювати велику кількість питань. У результаті маємо факти, коли допомога для дітей, що постраждали від радіаційного забруднення, затримується на кордоні, за неї вимагають сплати мита, а цінні метали за підробленими ліцензіями вивозять з України і ніякий контроль не стає на перешкоді. Сюди слід віднести й ввезення на територію України шкідливих відходів та отруйних речовин. За таких умов вкрай важливою є постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р. № 117 «Про впорядкування ввезення в Україну і транзит через її територію відходів (вторинної сировини)». Вона містить положення про обов'язковий дозвіл Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки на ввезення в Україну або транзит через її територію відходів (вторинної сировини) та відповідальність за незаконне ввезення в Україну або транзит через її територію відходів, а також речовин і матеріалів, що належать до категорії небезпечних відходів.

Вказаною постановою затверджено Перелік груп речовин і матеріалів, що належать до категорії небезпечних відходів, ввезення в Україну яких забороняється, та порядок видачі дозволів на ввезення і транзит через її територію відходів (вторинної сировини). Видача дозволу є одним з видів попереднього контролю, попередження неправомірних дій чи непередбачених наслідків. До того ж Мінекобезпеки при розгляді питання про видачу дозволу погоджує своє рішення з головним санітарним лікарем України. Видача дозволу на ввезення відходів з метою складування, знешкодження чи захоронення зовсім не допускається.

Як бачимо, набуває правового забезпечення та підтримки як попередній, так й інші види контролю. При цьому у тісному зв'язку мають діяти органи, на яких покладено здійснення державного контролю. У наведеному прикладі ними є Мінприроди, органи санітарного контролю та Державна митна служба і органи на місцях.

Зважаючи на ситуацію, що склалася у сфері виробництва та споживання, митний контроль, а отже й органи що його здійснюють, потребують особливої уваги.

Митний контроль та відповідні органи існують в усіх країнах, і кожна країна по-своєму вирішує проблеми контролю. Стосовно умов, то вони ускладнюються ще й тим, що відбувається вирішення проблем становлення самих контролюючих органів, вирішення процедурних питань та набуття практики такого контролю. Для нього характерні жорсткі підходи та рішення, але цього вимагають обставини, в яких перебуває економіка нашої країни та й розвиток усіх інших сфер нашого життя.

Як свідчить досвід інших країн, і сама система контролю, системи окремих його видів не є статичними з раз і назавжди визначеними змістом і обсягом, формами і методами. Вони формуються, змінюються та удосконалюються згідно з тими завданнями, що їх держава вирішує на певних етапах розвитку.

Однією із організаційних форм контролю є державні інспекції. Це спеціальні органи в системі державного управління, що здійснюють надвідомчий контроль, а сфера їх діяльності й владні повноваження поширюються на суб'єкти незалежно від їх відомчої підлеглиості.

Зазначимо, що в Україні досить інтенсивно відбувається формування правового інституту державних інспекцій. При цьому на практиці і в законодавстві терміном «державна інспекція» користуються не лише стосовно контрольних органів з надвідомчими повноваженнями, а й щодо органів, які здійснюють внутрішньовідомчий контроль, або й такий, який не має інспекційного характеру. Такі органи з надвідомчою функцією контролю і владними повноваженнями в деяких випадках називаються службами, управліннями.

Про специфіку роботи такого правового інституту, як державна інспекція, проблему відповідності назви основному змісту діяльності свого часу відзначалося у працях наукових дослідників. З часом ці проблеми набули нового змісту при формуванні органів державного контролю в Україні.

Створювані державні інспекції з нагляду в окремих галузях управління відрізняються порядком створення, правовим положенням та повноваженнями. В Україні діють державні інспекції,

які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів або як структурна ланка, що діє в системі міністерства чи відомства.

При створенні контролюючого державного органу слід керуватися потребою органу, в складі якого або при якому він буде діяти, обсягом його контрольних повноважень, підконтрольними суб'єктами. Спеціалізація створюваних державних інспекцій різноманітна і теж визначається потребою практики в контролі у певній галузі управління.

Дослідники зазначають, що в пошуках найбільш доцільної підпорядкованості кожної держінспекції для забезпечення максимальної ефективності її діяльності слід співставляти функції відомства, в складі якого знаходиться інспекція, з функціями самої інспекції як частини цілого. З часом практика зможе дати відповідь на питання, чи правильно поєднані різні функції в одному органі, наскільки вони сумісні та чи можуть при такому поєднанні їх виникати розбіжності державних та відомчих інтересів. При можливості виникнення таких колізій та з метою уникнення відомчого підходу у діях державної інспекції вона має бути виведена зі складу міністерства чи відомства.

Такий підхід, на нашу думку, слід використати особливо тепер, коли відбувається інтенсивний процес формування систем державних інспекцій у різних галузях управління. Зокрема, для зведення паралельних функцій контролю до необхідного мінімуму. Адже здійснення екологічної експертизи окрім Міністерства навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України мають право Державний комітет по земельним ресурсам, Державний комітет по водному господарству, Держгіртехнагляд, Міністерство охорони здоров'я, Державний комітет по геології та використанню надр тощо.

При реалізації такого права мова може йти не лише про дублювання, що не завжди й погано, оскільки результати експертизи різних відомств можна буде проаналізувати для виявлення повної картини справжнього становища, а й про зіткнення різних інтересів як самих відомств, так і території чи підприємств, відомств.

Постановою Кабінету Міністрів було створено Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки. Це міністерство є міжгалузевим органом виконавчої влади, і його контрольна діяльність носить міжгалузевий характер. Однак при проведенні екологічного контролю, спеціальним органом контролю якого є Державна екологічна інспекція, при застосуванні санкцій за порушення законодавства в сфері охорони навколишнього середовища можуть виникати проблеми, які виходять далеко за рамки

повноважень. Це проблеми соціального, економічного характеру, що при своєму розв'язанні потребують координації дій органів виконавчої влади.

Повертаючись до питання відношення спеціальних органів контролю з іншими органами, слід зупинитися на Державній інспекції України по контролю за цінами, яка підвідомча Кабінету Міністрів. Згідно із Законом України про ціни і ціноутворення контроль за цінами (тарифами) входить до повноважень уряду, який забезпечує здійснення державної політики цін. Державний контроль за цінами здійснюється при встановленні і застосуванні державних фіксованих та регульованих цін і тарифів. У сфері дії вільних цін державою контролюється правомірність їх застосування та додержання вимог антимонопольного законодавства. Господарські суб'єкти мають у встановленому порядку подавати необхідну інформацію для здійснення контролю за правильністю встановлення і застосування цін.

З іншого боку, нагляд за динамікою цін і тарифів здійснюють органи статистики, які обчислюють вплив змін і тарифів на рівень життя населення. Отже, й тут відбувається взаємодія спеціальних органів контролю з іншими державними органами, що виконують функцію контролю.

Всі інші діючі державні інспекції в Україні створені при відповідних міністерствах і виконують частину загальної компетенції таких органів, наділених надвідомчими повноваженнями.

Незалежність державних інспекцій від відомчого впливу гарантується організаційною їх самостійністю, призначенням керівника та затвердженням положення Кабінетом Міністрів. Так, наприклад, головний державний інспектор ветеринарної медицини України призначається на посаду Кабінетом Міністрів. Положення про Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства затверджується урядом України, а головний державний інспектор ветеринарної медицини з питань державного ветеринарного контролю підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів.

Інше правове положення Головної державної інспекції з карантину рослин України. Вона є центральним спеціально уповноваженим державним органом з карантину рослин з центральною науково-дослідною карантинною лабораторією та центральним фумігаційним загоном Міністерства сільського господарства і продовольства. Головний державний інспектор з карантину рослин, який є керівником Головної державної інспекції з карантину рослин України, призначається та звільняється з посади Міністерством сільського господарства і продовольства.



Наведені приклади свідчать про існування різних підходів у визначенні правового положення державних інспекцій та їх взаємовідносинах з іншими органами державного управління, призначенні керівників.

За таких підходів слід зважати, що державна інспекція — спеціальний орган державного управління із самостійними завданнями. Тому правовий статус, організація й компетенція держінспекцій мають бути закріплені в самостійному нормативному акті, яким є положення. При цьому виникає питання про те, хто має затверджувати таке положення — уряд, міністерство чи міністр за дорученням уряду. Практика, коли таке положення затверджується Кабінетом Міністрів, нам здається, має свої переваги перед передачею урядом такого права міністерствам. Адже державна інспекція — не звичайний структурний підрозділ міністерства. Для виконання контрольних дій вона має широкі надвідомчі повноваження, а тому у визначенні її правового статусу має брати участь інстанція, яка наділила само міністерство надвідомчими повноваженнями.

За такого порядку визначення правового статусу державної інспекції, отримання владних повноважень від найвищого органу державного управління значно підвищиться роль і авторитет цього контрольного органу. Такий підхід сприятиме й створенню правового забезпечення діяльності державних інспекцій, визначення їх структур, взаємовідносин і розмежування компетенції між структурними підрозділами. Разом з тим чіткий правовий регламент державних інспекцій сприятиме й ефективності їх діяльності. При визначенні повноважень державних інспекцій необхідно встановити правило, за яким державна інспекція наділяється лише тими повноваженнями, які характерні для неї як специфічного органу державного управління — органу контролю. Тому неприпустимо покладати на неї відповідальність ще й за стан справ у сфері управління, де вона здійснює контроль.

У процесі подальшого державотворення в Україні, розвитку економіки, структурно-організаційної перебудови системи державного управління, змін у завданнях і конкретних функціях органів державного управління переглядається щодо відповідності їм й сама система контролю. Тому створення нових та діяльність уже існуючих органів контролю у сфері управління потрібно розглядати з урахуванням нових завдань, що постали перед державним управлінням, змін у самій системі управління та функціях органів державного управління. І перш ніж ліквідувати, а потім створювати заново, потрібно використовувати вже існуюче, залишивши в ньому те, що виправдане практикою. А для цього слід чітко розібратися, яка система контролю

потрібна за тим чи іншим напрямом державного управління з урахуванням його завдань.

Рішення про доцільність існування органів державного контролю має визначатися не суб'єктивно, чийось бажанням, а шляхом глибокого обґрунтування потреб практики. Якщо орган загальної компетенції справляється з виконанням контрольної діяльності й сама така діяльність не потребує специфічної роботи, обсяг її може бути виконаний органом, який наділено правом контролювати діяльність органів державного управління, то й потреби у створенні спеціального органу контролю, звичайно ж, немає. Але інша справа, коли наявними можливостями виконання функції контролю не охоплюється повною мірою.

Існування значної кількості контролюючих органів ще не означає загального покращання справ у державному управлінні. Головним є не сама їхня кількість, а результат, ефективно використання наслідків контролю для поліпшення ситуації у конкретній сфері. На такий результат має бути спрямована координація діяльності контролюючих органів у системі державного управління, детальна регламентація діяльності численних перевіряючих органів (інспекцій, служб, управлінь, комісій тощо), процедурні аспекти.

Така регламентація й кількість нормативних актів не є бюрократизацією. Вона дає змогу чітко визначити права й обов'язки, межі діяльності, а також координацію різних органів контролю, уникнути значної кількості перевірок і ревізій, на які так часто скаржаться ті, кого контролюють. Контроль відповідатиме своєму призначенню тільки тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат; організація його проведення і процедури здійснення не будуть заважати роботі тих, кого контролюють і відбуватиметься в чітко встановлених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання окреслених завдань.

## Глава X

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### I. Адміністративно-правові норми та їх застосування

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності й структур апарату управління [1]. Тому повною мірою необхідно використати можливості правових засобів, і насамперед, нормативного масиву не тільки для надійного функціонування системи управління, але й для цілеспрямованого зростання його ефективності.

Якщо проаналізувати, наприклад, прийняті за період з липня 1990 р. закони з окремих галузей законодавства, то побачимо: в галузі конституційного законодавства було прийнято 94 закони (з них нових — 44), адміністративного — відповідно 139(61), фінансового — 104/44), цивільного — 47/21), господарського — 56(23), трудового — 64(18), кримінального — 33(7), кримінально-процесуального — 54(13), цивільно-процесуального — 10(1) тощо. Таким чином, найбільшу увагу законодавець приділяє реформуванню адміністративного права, оскільки воно відіграє важливу роль у створенні суверенної, демократичної, соціальної, правової Української держави.

У системі права будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку у відповідності з об'єктивними потребами.

Майже одностайно у правовій літературі визнається, що предметом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини в сфері державного управління.

Державне управління — одна з форм діяльності держави — це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча

діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави.

Об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання й можуть бути урегульовані правовою нормою.

Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами — індивідуальними актами (правозастосувальними актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини — діловими звичаями, адміністративними прецедентами. У зв'язку з цим «значне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів, посідають також норми неюридичного характеру — політичні, моральні, корпоративні та ін.» [2]. Як свідчить законодавча практика, деякі акти вже почали передбачати необхідність дотримання, зокрема, етичних норм при здійсненні державно-управлінських функцій [3].

Зрозуміло, кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції. Не применшуючи значення інших елементів, слід зауважити, що провідне місце у ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Характеризуючи соціальну значимість правової норми, О.В.Сурилов зазначає, що вона не тільки соціально корисна, а й суспільно необхідна, є головним засобом забезпечення цілісності суспільства, виключає анархію й оклократію [4].

Певною мірою ця соціальна роль притаманна адміністративно-правовій нормі, оскільки вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя — у сфері державного управління, у тій, яка побудована на засадах принципу «влада-підпорядкування».

У державно-управлінських відносинах одним з суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав і обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта — носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах праводієспроможності, встановленої правовою нормою.

Суб'єкт, стосовно якого здійснюються державно-владні повноваження, діє на підставі принципу — «дозволено все, що не заборонено законом», але якщо правова норма встановлює його певні обов'язки, він має їх виконувати під загрозою можливості застосування до нього, як і до носія державно-владних повноважень, примусових засобів.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є, і надалі буде, основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління.

Інтеграція України у світове співтовариство, початок ринкових реформ — все це обумовило не тільки оновлення адміністративно-правових норм, а й створення зовсім нових, що відповідають світовим стандартам й вимогам. Але ці стандарти, як і вся чинна міжнародна (світова) правнича система, будуються на принципах захисту прав людини. Між тим адміністративно-правові норми, які Україна успадкувала від командно-адміністративної системи колишнього Радянського Союзу, були орієнтовані насамперед на захист інтересів держави. Тому при створенні сучасних адміністративно-правових норм слід передусім мати на увазі, що у взаємостосунках людини з державним апаратом центральною постаттю є людина.

Ст.3 Конституції встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Принцип відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, закріплений цією статтею, конкретизується в інших нормах Конституції (ст. 56, 79 та ін.). Особливо важливе значення для формування адміністративно-правових норм має положення, сформульоване ст.19 Конституції: ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тобто держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини та громадянина, а й неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання у життя і діяльність особи та примусового впливу на неї, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання та вольових рішень органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Разом з тим органи державної влади й місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно у межах, визначених відповідними видами правових норм.

Органи державної влади та і зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі, які передбачені Конституцією та іншими законами України, оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству та державі.

Тому одним з напрямів адміністративної реформи в Україні стає політика дерегуляції та розвитку системи управлінських послуг, які надаються на різних рівнях державної влади фізичним та юридичним особам, подолання бюрократизму й адміністративної тяганини.

Визнання людини не об'єктом управління, а, навпаки, необхідність спрямування державного управління на забезпечення потреб людини, обумовлює потребу нового підходу щодо функцій адміністративно-правової норми. Як відомо, функція — це напрям, в якому відображена соціальна роль й основне призначення адміністративно-правової норми у певний період суспільного життя. Природно, що одна функція, незалежно від характеру суспільного життя, завжди притаманна цій правовій нормі — це функція організації й регулювання управлінських відносин, оскільки без неї неможливо перетворити фактичні відносини в сфері управління в адміністративно-правові.

У правовій літературі цілком справедливо зазначається, що адміністративно-правова норма виконує ще й інші функції, які є функціями нижчого порядку. Особливих заперечень на це твердження не виникало б, як би до цих функцій автор не відніс функцію забезпечення прав і здоров'я людини [5]. Зрозуміло, у той же час дослідник керувався пануючим паритетом цінностей, за яким він навіть цю функцію серед функцій «нижчого порядку» поставив після функції «забезпечення ефективної діяльності органів державного управління в системі радянського суспільства».

Незважаючи на те, що правова система України ще й досі має значну низку адміністративно-правових норм, що залишилися або з загальносоюзного законодавства, або з законодавства Української РСР, які закріплюють пріоритет інтересів державного апарату над інтересами людини, вже починають з'являтися норми, спрямовані насамперед на захист інтересів громадян, їх об'єднань, інших об'єктів управління [6].

Цей процес має прискорюватися, оскільки Україна прагне увійти до єдиного правового простору цивілізованих країн. Такі наміри покладають на Україну нові й досить складні обо-

в'язки щодо узгодження національного адміністративного права з чинними міжнародними нормами.

Особливо це важливо у сфері прав людини, в якій Україна прагне активно включатися у міжнародне співробітництво держав з питань прав людини та конвенцій. Серед них необхідно зазначити такі акти, як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права. 10 грудня 1991 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про дію міжнародних договорів на території України», за яким ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність розробки механізму реалізації норм, що містяться у ратифікованих договорах і пактах.

Зрозуміло, мова йде не тільки про норми, за допомогою яких встановлюються й здійснюються у сфері державного управління права людини, але й про норми, що встановлюють аналогічні права й інших учасників управлінських відносин — громадських і господарських утворень тощо. Певні норми такого змісту вже з'явилися.

Поняття «належна організованість управлінських відносин» як напрям дії адміністративно-правової норми залежно від конкретних соціальних умов тлумачити можна по-різному. Найчастіше до цього вдавалися у роки радянської влади. В той час державне управління здійснювалося шляхом обмеження прав людини, зосередження неконтрольованої населенням влади в руках владної верхівки й реалізації її переважно за допомогою примусових заходів.

Демократичній Україні така «організованість управлінських відносин», зрозуміло, не потрібна. Вона має будуватися на гуманних засадах суспільного життя, з дотриманням прав, свобод учасників цих відносин, з урахуванням їх інтересів. Тому функцію адміністративно-правової форми — забезпечення організації й регулювання суспільних відносин у сфері державного управління — необхідно сприймати тільки у такому розумінні.

Такий же напрям повинні мати й інші функції, про які згадує В.А. Юсулов й котрі віднесені ним до функцій «нищого порядку». Тому немає потреби поділяти функції норм адміністративного права на функції «вищого» і «нищого» порядку, як немає умов для процесу формулювання інших функцій на відміну від функції забезпечення організації та регулювання управлінських відносин: всі вони певною мірою діють у напрямі організації належних управлінських відносин.

Мабуть, доцільніше зупинитися на визначенні тієї обставини, що адміністративно-правова норма має єдину функцію

— забезпечення організації й регулювання відносин у сфері державного управління шляхом встановлення обов'язкового правила поведінки суб'єктів цих відносин.

Однак деякі адміністративно-правові норми безпосередньо що функцію не виконують. Їх соціальне призначення в іншому — сприяти функції організації управлінських відносин. Таке сприяння здійснюється або шляхом визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або шляхом презумптування. Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга — як норми-презумпції.

Довгий час законодавець не звертав уваги на необхідність норм-дефініцій, що не сприяло правильному й однаковому застосуванню законів, однаковому їх тлумаченню. Нині становище дещо змінюється, й законодавець дедалі частіше звертається за допомогою до норм-дефініцій для роз'яснення свого ставлення до того чи іншого поняття, яке використовується в правовому акті.

Норми презумпції, які наявні в міжнародному законодавстві, з'явилися у нас через документи міжнародного значення (міжнародні договори, конвенції, угоди). Вони презумпують певні права й свободи громадян, а також покладають відповідні обов'язки на виконавчі органи. Але, на жаль, ці норми, як правило, не мають механізму своєї реалізації, в першу чергу відсутні санкції, які б забезпечили обов'язковість їх виконання.

З'явлення таких норм у вітчизняному законодавстві пов'язано насамперед зі зміною характеру впливу держави на економіку, а також характеру планування. Так, наприклад, план економічного й соціального розвитку України на 1994 р. вже не має директивно-обов'язкового значення, у ньому наявні індикативні показники, тобто норми-презумпції. Державна програма заохочення іноземних інвестицій в Україні містить теж чимало такого виду норм.

З урахуванням цих обставин можна підкреслити, що адміністративно-правова норма — це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації й регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

Зрозуміло, норми адміністративного права досить різноманітні, тому в адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації. В сучасній теорії права останнім часом поширюється думка щодо поділу норм права головним чином на дозвільні й заборонні. Але, на нашу думку, така кла-



сифікація не враховує особливостей адміністративно-правового регулювання відносин, що складаються у сфері державного управління. Ці відносини надто різноманітні за своїм характером, тому не можуть бути упорядковані тільки двома групами норм.

І.М.Пахомов цілком справедливо підкреслював, що «класифікація адміністративно-правових норм дає можливість більш глибоко пізнати їх юридичні властивості, а також їх ефективність у перетворенні дійсності, що має велике практичне значення у процесі їх виконання й застосування» [7].

Тривалий час в адміністративно-правовій науці був найбільш поширений поділ адміністративно-правових норм на окремі види залежно від:

а) характеру тієї чи іншої групи суспільних відносин, що регулюються цією галуззю права;

б) характеру правил поведінки (диспозицій);

в) території й часу дії норми [8].

Але, на думку І.М.Пахомова, класифікація норм адміністративного права за зазначеними вище підставами не вичерпує всіх можливих випадків їх поділу на окремі види [9]. В кінці 80-х років в адміністративно-правовій науці були зроблені спроби знайти інші критерії класифікації норм цієї галузі права. Так, Р.С.Павловський вважав, що режим адміністративного права поділяється на окремі види залежно від адресата, юридичного змісту, юридичного характеру [10]. А.П.Коренев поділяв ці норми залежно від предмета регулювання, методів впливу на поведінку суб'єкта адміністративного права, форми впливу, часу дії [11]. Були й інші думки щодо класифікації адміністративно-правових норм [12]. Але на яких би підставах не будувалася та чи інша класифікація, одна із них завжди згадується обов'язково. Це — поділ норм залежно від характеру правил поведінки на норми зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі (дозвільні). А.П.-Коренев доповнює такий перелік ще й нормами рекомендаційними. І це не випадково, така класифікація має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Від того, яка група норм домінує у регулюванні управлінських відносин, залежить й характер режиму в сфері державного управління.

Інфраструктура правового регулювання управлінських відносин складається з різноманітних за своїм характером норм, оскільки здійснити надійну організацію цих відносин за допомогою норм єдиного напрямку, наприклад, за допомогою тільки забороняючих або лише уповноважуючих норм неможливо.

У літературі іноді стверджується, що для адміністративного права найбільш властиві норми зобов'язуючої орієнтації [13].

Світовий досвід свідчить, що норми заборони можуть складати 5 — 10, а норми зобов'язання 10 — 15 відсотків від загальної кількості правових норм. Існує думка, що «у суспільстві настає криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знижується до 50 відсотків. Таке суспільство вже неможливо назвати демократичним» [14]. На жаль, останнім часом спостерігається тенденція до збільшення норм заборони, порушення яких тягне адміністративну відповідальність, у той час як є можливість замінити норми заборони дозвільними нормами.

На нашу думку, практичне значення має також поділ норм адміністративного права за джерелом їх походження. Як зазначалося, чинне адміністративне законодавство України містить норми різноманітного походження (міжнародні договори, конвенції, угоди, акти СРСР, акти УРСР тощо). Така еkleктика важливої галузі права не сприяє її внутрішній єдності. Адміністративне право, як й інші галузі права кожної держави, повинно мати внутрішню єдність, базуватись на єдиних загальних засадах. Тому створення адміністративної галузі українського права потребує заміни норм, які надійшли із законодавства інших країн з іншим соціальним ладом, іншою політичною організацією, нормами, які б відповідали сучасному періоду розбудови Української держави.

Адміністративно-правова норма, як і норми інших галузей права, має свою структуру. Структура — це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання. Загально визнано, що норма повинна мати три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Таку ж структуру має й адміністративно-правова норма (за винятком вже згаданих норм-дефініцій й норм-презупцій).

Гіпотеза — це такий елемент адміністративно-правової норми, в якому зазначаються умови, обставини в сфері управління, з настанням яких норма (її диспозиція) здійснюється. Диспозиція — основна частина норми, в якій визначаються права або обов'язки учасників державно-управлінських відносин. Санкція — це така частина норми, в якій визначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі невиконання обов'язків (а в деяких випадках і прав) учасників державно-управлінських відносин.

Однак призначення адміністративно-правової норми, коло й характер суспільних відносин, які вона має впорядковувати, впливають на її внутрішню форму. Торкаючись особливостей структури адміністративно-правової норми, А. П. Коренев підкреслював, що «характерним для більшості адміністративно-правових норм, які фіксують права й обов'язки, форми і

методи діяльності органів державного управління й державних службовців, є те, що гіпотеза в них не формулюється» [15]. З цим не можна погодитися, оскільки необов'язково, щоб структура норми була тотожна структурі статті закону. Деякі адміністративно-правові норми мають загальну гіпотезу, але вона логічним аналізом завжди може бути знайдена.

Органи державного управління (їх посадові особи) повинні мати оперативну самостійність, тобто у межах закону й з урахуванням ситуації здійснювати свої повноваження шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин. Таку можливість надає їм невизначена гіпотеза [16]. Подібного роду гіпотези характерні для адміністративно-правової норми. Свого часу ще М.М.Коркунов зазначав, що «норми з невизначеною або з відносно невизначеною гіпотезою частіше зустрічаються у адміністративному праві» [17].

Деякі автори звертають увагу ще на такі види гіпотез, які формулюються у адміністративно-правовій нормі. Це абсолютно визначені гіпотези, за їх допомогою законодавець виключає можливість органу управління приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця й часу, пов'язуючи його єдиною умовою [18]. Але більшість адміністративно-правових норм має відносно визначену гіпотезу.

Залежно від складу адміністративно-правові гіпотези можуть бути прості або складні. Частіше зустрічається перший вид гіпотез.

Характерна ознака адміністративно-правової диспозиції — це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників управлінських відносин. Значна частина диспозицій має посилковий характер, для детальнішого роз'яснення правила поведінки слід звернутися до іншого правового акту. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язань і норм-заборон. Так, ст.168-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил, тягне відповідну відповідальність. Тому прийняття постанови про відповідальність правопорушника пов'язано з аналізом стандартів, вимог тощо.

Взагалі, стандарти, вимоги та інші технічні нормативи часто формулюються як диспозиції адміністративно-правових норм, тому ці норми слід вважати «нормами з технічним змістом».

Існування норм такого виду обумовлено роллю, яку виконує державне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів, з урахуванням галузевих,

регіональних, міжгалузевих інтересів окремих організацій тощо [19].

В окремих випадках адміністративно-правова норма може мати й дозвільну диспозицію — коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитись щодо правила взаємної поведінки у сфері державного управління. Таким чином регулюються відносини при договорі на управлінські послуги.

Як правило, диспозиція адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму, хоч зустрічається й казуїстична форма, коли зміст диспозиції розкривається шляхом переліку дій, ознак та ін. (Див., напр., ст.173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій міститься перелік дій, що складає дрібне хуліганство).

Санкція, як елемент адміністративно-правової норми, встановлює наслідки її порушення. Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст.24 дає перелік таких санкцій: попередження, штраф, оплатне вилучення предмету, який став знаряддям вчинення або був посереднім об'єктом адміністративного проступку; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт. Але визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного проступку обумовило появу нових видів санкцій — обмеження, або тимчасова заборона певного виду діяльності тощо.

Так, Державний комітет у справах захисту прав споживачів, його органи в областях мають право у справі порушень прав споживачів припинити тимчасово або обмежити виконання певних робіт і надання послуг [20].

Деякі автори намагалися розширити коло санкцій адміністративно-правових норм за рахунок внесення до нього відновлюючих заходів з метою відшкодування завданого збитку [21]. Але ця думка не знайшла підтримки, як і думка віднести до санкції заходи припинення. Розвиток ринкових відносин обумовив зростання ролі цивільно-правових (майнових) санкцій, насамперед штрафів. Це дало змогу окремим авторам вважати адміністративні штрафи, що застосовуються до юридичних осіб, або економічними, або цивільно-правовими стягненнями [22].

Адміністративний штраф, що накладається на юридичних осіб, впливає на наслідки їх економічної діяльності, але за своєю природою він є правовим, і якщо застосовується до праворушника органом державного управління, то є адміністративно-правовим. Цивільно-правовий штраф має компенсаційний характер (компенсувати залодіяний збиток), в той же час штраф як адміністративно-правова санкція застосовується з метою покарання, тобто має каральний характер.

Й останнє щодо тлумачення норм адміністративного права. Серед видів тлумачення цих норм головне місце займало офіційне.

Верховна Рада України, зробивши суттєвий внесок у розвиток адміністративного законодавства, користувалася своїм правом розкриття смислу норм після того, як вони набрали чинності. Але відповідно до ст.147 Конституції України Верховна Рада позбавлена цього права. Офіційне тлумачення законодавства зараз здійснює Конституційний Суд України.

Іноді серед видів тлумачення виділяють функціональне. Кожен випадок такого тлумачення є прецедентом і має факультативне значення. Однак деякі органи виконавчої влади здійснюють таке тлумачення як обов'язкове не тільки для підпорядкованих органів та осіб, але й для громадян.

Для втілення норм адміністративного права в життя необхідно забезпечити безумовну відповідність поведінки суб'єктів адміністративного права (тобто майбутніх учасників державно-управлінських відносин) вимогам правової норми. Тому правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права й полягають в здобутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм.

В адміністративно-правовій теорії стверджується, що реалізація таких норм здійснюється у чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування [23]. Вважається, що використання — це така форма реалізації, яка полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління, що здійснюється ними за їх власним бажанням. Виконання — полягає в активних діях, відносинах суб'єктів, але здійснюється незалежно (а інколи й всупереч) від їх власного бажання. Реалізація норм у формі дотримання полягає у пасивній поведінці суб'єктів (теж незалежно від бажання цих суб'єктів).

Але в теорії права остання форма — застосування — відокремлюється від інших форм реалізації норм, оскільки вважається, що застосування — це організаційно-правова діяльність компетентних державних органів, уповноважених на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами. Таке застосування полягає у встановленні піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм [24]. На жаль, автори своєї позиції не роз'яснюють, хоча вони, на нашу думку, мають рацію: застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання, є державно-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажан-

ням (чи з його відсутністю) уповноваженого суб'єкта, а має здійснюватися з появою певних умов, обставин.

Окремі автори вважають, що правозастосування є конкретизацією правової норми [25]. Але конкретизація — це функція нормотворця. Ніхто, крім тієї особи, яка створила норму, не може її конкретизувати. Головне завдання застосування адміністративно-правової норми полягає саме у втіленні її приписів щодо суб'єктів управлінських відносин залежно від характеру життєвої ситуації. Умовою цього є абстрактний характер норми й конкретність кожної життєвої ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин.

Держава доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій й порівняння її з умовами, передбаченими в гіпотезі норми й при їх співпадінні — довести до суб'єкта, що перебуває в сфері державного управління, припис щодо його оптимально-обов'язкової поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення (зміни, скасування) його прав чи обов'язків. Цим приписом є акт застосування.

Акт застосування норми адміністративного права — це правило поведінки індивідуального характеру, але не всі індивідуальні акти є правозастосувальними. Серед індивідуальних актів правозастосувальні займають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Тому службовим призначенням діяльності щодо застосування адміністративно-правових норм є також організація управлінських відносин. Це тягне за собою цілу низку специфічних рис такої діяльності.

По-перше, діяльність щодо застосування адміністративно-правових норм виконують усі без винятку державні органи, органи регіонального та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, які мають державно-владні повноваження (або їх посадові особи). Але якщо для органів виконавчої влади застосування норм адміністративного права є основною частиною їх правозастосувальної діяльності, то для інших суб'єктів воно є додатковою до діяльності, пов'язаною з застосуванням норм інших галузей права (кримінального, цивільного тощо) — вони застосовують норми адміністративного права переважно для регулювання внутрішньо-організаційних відносин.

По-друге, застосування норм адміністративного права — це насамперед застосування її диспозиції. Свого часу П.О.Недбайло вказував, що застосування правової норми головним чином є застосування її диспозиції [26].

Диспозиція може застосовуватися всіма суб'єктами правозастосування, тоді як санкція адміністративно-правової норми

тільки уповноваженими органами державного управління (в окремих випадках — судом або іншими уповноваженими на це суб'єктами).

По-третє, правозастосування становить юридично значущу державно-управлінську діяльність тільки тоді, коли воно відбувається на підставі правових норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами.

У теорії держави та права норми, які встановлюють порядок застосування норм матеріального права, здобули назву процесуальних. Свого часу В.М.Горшенев майже першим висловив думку про існування не тільки кримінального й цивільного процесів, але й інших, нетрадиційних форм процесу [27]. В структурі юридичного процесу певне місце знайшлося й адміністративному, але ще й досі немає єдиного погляду щодо його обсягу.

Існує три основних точки зору: Г.І.Петрова, С.С.Студенікіна та деяких інших авторів про те, що адміністративний процес являє собою сукупність певних процесуальних правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність; Ю.М.Козлова, В.Д.Сорокіна, О.Є.Луньова та деяких інших фахівців — адміністративний процес є порядок правозастосувальної діяльності органів державного управління; Н.Г.Саліщевої, О.І.Іванова про те, що «адміністративний процес — передусім порядок застосування заходів адміністративного примусу» [28].

Але останнім часом більшість авторів вважає, що поняттям адміністративного процесу охоплюється порядок діяльності державних органів (уповноважених громадських формувань) щодо застосування норм права з метою організації й регулювання управлінських відносин. Тому структуру адміністративного процесу складають:

а) провадження щодо застосування норм адміністративного права органами держави (крім виконавчої влади) та місцевого самоврядування з метою регулювання індивідуальної поведінки працівників у внутрішньо-управлінських відносинах;

б) провадження щодо застосування норм права різних галузей права органами виконавчої влади з метою реалізації й регулювання управлінських відносин індивідуального характеру шляхом встановлення, зміни або скасування прав і обов'язків учасників цих відносин у конкретній життєвій ситуації: як у внутрішньо-, так і зовнішньоорганізаційній діяльності.

Застосування адміністративно-правової норми, незалежно від ініціатора цього застосування, є завжди організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'я-

діяльність здійснювалася на законній підставі й у порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами.

Цим нормам властиві дві основні ознаки: по-перше, вони регулюють відносини, що виникають в сфері державного управління (незалежно від того, хто є обов'язковою стороною цих відносин); по-друге, вони регулюють не всі державно-управлінські відносини, а лише ті, які виникають у зв'язку з необхідністю розв'язати конкретну життєву ситуацію, тобто вирішити конкретну справу.

Таким чином, адміністративно-процесуальна норма — це встановлене державою правило поведінки, яке закріплює порядок використання прав або виконання обов'язків, передбачених у матеріальних нормах окремих галузей права у конкретній життєвій ситуації в сфері державного управління.

На думку В.Д.Сорокіна, є всі підстави для відокремлення адміністративно-процесуальних норм у самостійну галузь права [29].

Підстави виконання цього завдання майже у повному обсязі створюються й в Україні. Законодавець розуміє, що надійний захист прав і свобод у сфері державного управління, оптимізація діяльності апарату управління обумовлює розвиток адміністративно-процесуальних норм, проведення систематизації, включаючи кодифікацію. Тому як важливий крок до створення адміністративно-процесуального права слід розцінювати, наприклад, ідею підготовки Антимонопольного процесуального кодексу України, кодифікацію податкових процесуальних норм тощо.

Однак лише факт існування процесуальних норм автоматично не тягне за собою забезпечення оптимального правозастосування. У юридичній літературі сформульовані певні вимоги правильного застосування правових норм. Це, насамперед, вимоги законності, що означає прийняття правозастосувального рішення тільки:

- а) у межах повноважень правозастосовуючого органу;
- б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються;
- в) за процедурою, встановленою законом;
- г) у цілковитій вішповідності зі змістом закону;
- д) у формі, передбаченій законом.

У сучасній адміністративно-правовій літературі, на жаль, мало уваги приділяється вивченню процесу застосування правових норм. Цей процес складається з окремих стадій, кожна з



яких вміщує кілька пов'язаних дій, спрямованих на вирішення часткового завдання правозастосування. Діяльність уповноваженого органу щодо застосування норми адміністративного права починається з встановлення фактичних обставин ситуації, що потребує свого вирішення за допомогою правозастосувального акту.

Встановлення фактичних обставин адміністративної справи здійснюється за допомогою доказів. Докази — це фактичні дані, на підставі яких у встановленому законом порядку уповноважена особа (орган) встановлює об'єктивну істину в ситуації, котра потребує застосування адміністративно-правової норми. Ці дані містяться у різноманітних джерелах: письмових документах, поясненнях свідків, актах експертиз тощо. Службова мета доказування — забезпечення прийняття його на основі всебічного й об'єктивного знання обставин справи.

До основних стадій застосування адміністративно-правових норм належать стадії прийняття рішення у справі та оформлення його в акті застосування. Якщо проблемам прийняття рішення у сфері державного управління присвячено в літературі чимало уваги [30], то значно менше місця відведено характеристичі акту застосування. Проте він виконує важливі функції у сфері державного управління. По-перше, слід зазначити функцію реалізації конкретних завдань державного управління. Акт застосування забезпечує прогнозування, планування, контроль, координацію та інші призначення державного управління. По-друге, це функція реалізації норм адміністративного права; за допомогою акту застосування здійснюється перехід державної управлінської волі від абстрактного до конкретного волевиявлення щодо інтересів учасників суспільних відносин. По-третє, це функція реалізації неправових соціальних норм. При правозастосуванні реалізуються звичаї та інші соціальні норми.

Тому проблематика актів застосування адміністративно-правових норм залишається актуальною для подальшого розвитку науки адміністративного права.

## **2. Законодавство про адміністративну відповідальність**

Адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності, що має постійну тенденцію до розширення середовища свого застосування.

Так, тільки за останні п'ять років кількість осіб, які були притягнені до адміністративної відповідальності, зросла вдвічі.

Має місце, зокрема, тенденція до зростання кола органів та осіб, котрі наділяються адміністративно-юрисдикційними

повноваженнями, а також кола осіб, у тому числі юридичних, що притягаються до адміністративної відповідальності. Це обумовлює необхідність поглиблення теоретичного аналізу, його ролі та значення в умовах формування демократичної правової держави.

Свого часу проблемам адміністративної відповідальності приділяли увагу відомі українські вчені Г.П.Бондаренко, А.П.Клюшніченко, Р.С.Павловський, О.М.Якуба та багато ін. Але нове законодавство про адміністративну відповідальність, особливо практика її застосування, висунули цілу низку питань, які потребують термінового розв'язання, особливо у зв'язку зі створенням нового Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У чинному законодавстві відсутнє поняття адміністративної відповідальності. Автори наукових досліджень цієї проблеми не мають спільних поглядів. З урахуванням законодавства, практики його застосування, розробок науковців адміністративну відповідальність необхідно розуміти як визначення повноважними державними органами (посадовими особами) через застосування адміністративно-примусових засобів обмеження майнових та особистих благ та інтересів юридичних осіб за скоєні адміністративні правопорушення.

Оскільки адміністративна відповідальність є різновидом юридичної, їй притаманні усі ознаки, що властиві останній, разом з тим вона має й свої особливості.

Адміністративна відповідальність застосовується за скоєні адміністративні правопорушення (проступки). Ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність за правопорушення настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності.

Згідно з чинним законодавством адміністративна відповідальність застосовується також за діяння, які містять ознаки злочину (ст.51 КК України). Але кількість справ про ці діяння незначна. Так, у 1995 р. десь із 2,4 мільйонів справ про притягнення до адміністративної відповідальності лише 1803 було розглянуто районними (міськими) судами України про звільнення від

кримінальної відповідальності з застосуванням заходів адміністративного стягнення. В той же час, коли у 1990 р. кількість осіб, притягнених до адміністративної відповідальності, ледве перевищувала 7 мільйонів, таких справ було розглянуто судами майже вдвічі більше. З іншого боку, злочинність в країні значно збільшується, а кількість справ за ст.51 КК України зменшується.

Це пов'язано зі зміною структури й характеру злочинності — вона набула більш жорсткого характеру, в її структурі переважають злочини проти життя й здоров'я людини, які скоюються організованими групами, тому діяння, які тільки мають ознаки злочину в цьому криміногенному становищі, не потрапляють у коло зору органів слідства та інших правоохоронних органів. Такий процес й надалі триватиме, тому діяння, що підпадають під ознаки ст.51 КК України, опиняються зовсім без правового реагування. У зв'язку з цим, проводячи роботу щодо вдосконалення кримінального законодавства, доцільно декримінізувати діяння, які не мають великої суспільної небезпеки й містяться зараз у КК України, передбачивши їх охорону адміністративно-примусовими заходами.

Адміністративне правопорушення — це порушення не тільки норм адміністративного права, а й норм інших галузей права. Так, ст.49 Закону «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» передбачає, що «посадові особи та інші громадяни, винні в порушенні прав та свобод громадян похилого віку, несуть встановлену законом матеріальну, дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність». Або ст.41 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за порушення вимог актів законодавства про працю й про охорону праці; ст.53 встановлює відповідальність за порушення правил використання земель тощо.

Важливою рисою адміністративного правопорушення є його протиправність. На жаль, чіткого розподілу повноважень щодо встановлення цього виду правової відповідальності немає. Нині діють чотири групи актів, що встановлюють норми, порушення яких тягне адміністративну відповідальність.

По-перше, це Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс), який було прийнято 7 грудня 1984 р. Він охопив норми матеріального та процесуального права.

Особлива частина Кодексу, яка містить перелік діянь, скоєння яких тягне адміністративну відповідальність, спочатку мала 172 статті. Щорічно їх кількість збільшувалася, а з 1 січня 1996 р. складалася з 267 статей.

Створена згідно з постановою Верховної Ради України від 14 грудня 1991 р. робоча група з підготовки проекту нового Кодексу про адміністративні правопорушення пропонує розширити особливу частину до 346 статей і таким чином зробити «протиправними» численні вчинки громадян та органів. Але є питання щодо змісту особливої частини у тому вигляді, в якому подали її автори проекту нового Кодексу, оскільки більшість нових заборон та обов'язків запропоновані під тиском міністерств і відомств, які вважають, що виконувати свої завдання вони можуть тільки за допомогою адміністративно-примусових заходів, а не шляхом удосконалення заходів організаційних.

По-друге, це укази Президента, декрети й постанови уряду. Норми про адміністративну відповідальність, що містяться у цих актах, рано чи пізно будуть внесені до Кодексу, але певний час вони діють самостійно. Так, тривалий час до Кодексу не вводилася ст.29 Закону України про приватизацію майна державних підприємств, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення цього закону.

По-третє, акти місцевих рад (виконавчих органів), які вони приймають згідно зі ст.5 Кодексу України про адміністративні правопорушення з питань боротьби із стихійним лихом, епідеміями, а також епізоотіями.

По-четверте, це рішення місцевих рад, які встановлюють адміністративну відповідальність у вигляді штрафу для фізичних та юридичних осіб за влаштування смітників у не відведених для цього місцях, забруднення вулиць, площ, інших територій, які підпорядковані раді, належать міському транспорту, закладам культури тощо; знищення або пошкодження зелених насаджень, клумб і т. ін.; порушення правил торгівлі; порушення правил паркування автомобілів; порушення громадського спокою шляхом використання гучномовців або потужних освітлювальних приладів. До речі, місцеві ради швидко скористалися цими повноваженнями насамперед для поповнення своїх позабюджетних коштів.

Марно доводити, що ці розбіжності у правовому регулюванні адміністративної відповідальності не сприяють зміцненню законності, ущемлюють певною мірою права та інтереси громадян, організацій і установ, тому слід встановити жорстке правило, за яким тільки Кодекс України про адміністративні правопорушення може те чи інше діяння вважати адміністративним правопорушенням.

Це обумовлено тим, що відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції тільки законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Але зрозуміло, що відразу скасувати всі підзаконні акти, які встановлювали адміністративну відповідальність, навряд чи можливо — велика кількість управлінських відносин буде позбавлена захисту.

Тому, незважаючи на те, що норми Конституції є нормами прямої дії, слід мати на увазі ст.1 Розділу XV Конституції України «Перехідні положення». Вона закріплює правило, за яким закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цієї Конституції, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

Водночас слід звернути увагу на те, що пленум Верховного Суду в своїй постанові № 9 від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» дав вказівки судовим органам на підставі ст.124 Конституції визнавати такими, що не відповідають Конституції чи законам України, акти органів виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій. Суди при цьому мають виходити з того, що нормативно-правові акти, в тому числі й ті, що містять норми адміністративного права, підлягають оцінці на відповідність як Конституції, так і Закону.

Особливо це стосується оцінки актів, які передбачають за адміністративне правопорушення таке стягнення, як конфіскацію. Відповідно до ст.41 Конституції України вона застосовується виключно судами. Але Кабінет Міністрів 24 жовтня 1996 р. своєю постановою затвердив порядок реалізації або знищення конфіскованих алкогольних напоїв та тютюнових виробів, ст.3 якої передбачає, що «голови державних податкових адміністрацій та їх заступники приймають постанову про конфіскацію алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

За чинним законодавством адміністративна відповідальність настає за скоєний адміністративний проступок, відповідальність за замах настає лише в окремих випадках.

Але проект нового Кодексу ці винятки робить правилом, що покладає на адміністративно-юрисдикційні органи (особи) важку роботу з вивчення стадій розвитку протиправної поведінки, яка веде до скоєння адміністративного проступку.

Як явище реальної дійсності адміністративне правопорушення має багато ознак, але не всі вони мають юридичне значення, тобто не всі з них можуть бути використані для кваліфікації скоєного проступку. Відповідальність настає тоді, коли у діянні є обов'язкові юридичні ознаки, які встановлені нормою права. Інакше кажучи, діяння повинно мати склад адміністративного проступку. Склад проступку — це логічна конструкція, що закріплюється правовою нормою й переліком зафік-

сованих у ній ознак, які характеризують діяння як адміністративний проступок і відмежовують його від інших правопорушень.

Склад адміністративного проступку має ознаки суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта і об'єктивної сторони. Суб'єктом визнаються особи, винні у скоєнні адміністративного проступку й здатні нести за це адміністративну відповідальність. Суб'єктивна сторона виражається у психічному ставленні суб'єкта до скоєного ним діяння та його наслідків. Суб'єктивну сторону становлять вина, мета й мотив. На відміну від вини, яка є обов'язковим елементом цієї сторони, мета й мотив є факультативними. Об'єкт проступку — це суспільні відносини, на які спрямоване посягання.

Об'єктивна сторона містить у собі ознаки діяльності (бездіяльності), суспільно небезпечного результату, який настає внаслідок здійсненого діяння, причинного зв'язку між діянням і його результатом. Факультативними елементами можуть також бути ознаки місця, часу, засобу й способу проступку.

Відсутність хоча б одного елемента робить неможливим притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Питань щодо складу адміністративного проступку свого часу торкалися багато фахівців, але останнім часом законодавець вніс суттєві зміни у характеристику ряду елементів, що потребує подальшого аналізу. Найбільше вони стосуються ознак, що характеризують суб'єкти проступку.

Тривалий час в адміністративно-правовій науці суб'єктом проступку визнавалася лише фізична особа, що знайшло своє відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Однак розвиток ринкових відносин, виникнення приватного підприємництва зробили необхідним посилити контроль з боку держави за додержанням юридичними особами обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади й встановити адміністративну відповідальність у разі порушення цих обов'язків.

Згадаймо ст. 13 Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», за якою радам були надані повноваження щодо прийняття рішень, у яких встановлюється адміністративна відповідальність юридичних осіб за деякі проступки.

Потім була прийнята в Україні ціла низка актів, якими передбачається адміністративна відповідальність юридичних осіб. На виконання Закону України «Про охорону праці» Кабінет Міністрів затвердив Положення про порядок стягнення штрафів з підприємств, установ і організацій за порушення нормативних актів про охорону праці, встановив таким чином механізм

реалізації адміністративної відповідальності щодо юридичних осіб. Тому в проєкті нового Кодексу про адміністративні правопорушення мусять знайти закріплення положення про те, що суб'єктами проступку виступатимуть також і юридичні особи [31].

Ознаки, що характеризують суб'єкт адміністративного правопорушення, розподіляються на загальні та спеціальні. Перші містяться у загальній частині Кодексу — це ознаки віку суб'єкта та його осудності. Другі характеризують особливості правових статусів осіб, які можуть вчиняти окремі правопорушення, вони отримали назву спеціального суб'єкта.

Сьогодні коло останніх значно розширилось: законодавець врешті визначив поняття посадової особи, відповідальність якої була зазначена багатьма статтями Кодексу.

Згідно із Законом України «Про державну службу» посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції [32].

Більше того, законодавець окремими актами прирівняв до посадових осіб, як спеціальних суб'єктів адміністративних проступків, велику кількість осіб, що виконують аналогічні функції, але не в державних структурах. Так, у 1993 р. Кодекс України про адміністративні правопорушення був доповнений новими ст. 41-2, 41-3, 41-4 (у зв'язку з реалізацією Закону України «Про колективні договори і угоди»), де суб'єктами були зазначені, поряд з посадовими особами, також громадяни-власники підприємств, установ, організацій чи уповноважені ними особи. Деякі статті Кодексу були викладені у новій редакції з прирівнянням до посадових осіб громадян, які здійснюють організаційно-розпорядчі функції на об'єктах, незалежно від їх форми власності.

Економічна перебудова країни обумовила появу в нашій державі нової суспільної групи — підприємців. Чинним законодавством цій групі надано значні права, але вони мають виконувати й певні обов'язки, невиконання яких тягне адміністративну відповідальність. Це свідчить про появу нового спеціального суб'єкта — підприємця. Вже зараз діє досить багато нормативних актів, які встановлюють відповідальність тільки тих осіб, які зареєструвалися як підприємці [33], а Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено статтями, які передбачають адміністративну відповідальність підприємців (ст. 164-2, 186-3 та ін.).

Адміністративно-юрисдикційна практика свідчить, що все

частіше адміністративний проступок здійснюється групою осіб. Але, на жаль, законодавець дуже повільно включає співучасть в проступку як кваліфікаційну ознаку. Тільки у 1989 р. Кодекс був доповнений ст. 122-1, яка вперше встановлює відповідальність за групові правопорушення (участь водіїв у груповому русі). Певні зміни здійснені щодо встановлення відповідальності за порушення порядку організації й проведення зборів, мітингів, вуличних рухів і демонстрацій (ст. 185-1, 185-2 Кодексу).

Адміністративна відповідальність характеризується також певним колом примусових засобів, які застосовуються до правопорушників. Довгий час тривала дискусія з цього питання. Більшість авторів вважала, що адміністративна відповідальність пов'язана лише зі стягненнями, які перераховані у ст. 24 чинного Кодексу [34]. Але визнання суб'єктом адміністративного проступку юридичної особи змусило переглянути цю точку зору, оскільки законодавець розширив коло адміністративно-примусових заходів, встановивши такі, як обмеження певного роду діяльності, тимчасову заборону певного роду діяльності тощо. Тому в проекті нового Кодексу ці засоби мають доповнити перелік адміністративних стягнень.

Певні зміни стосуються й такої міри стягнення, як штраф. Законодавець все більше відмовляється від фіксованого розміру штрафу й встановлює його або залежно від офіційної мінімальної заробітної плати, або у відсотковому процентному відношенні до фонду заробітної плати чи місячного доходу. В окремих випадках розмір штрафу залежить від сум незаконно одержаного прибутку. Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» від 18 березня 1997 р. встановив: «штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України».

Таке формулювання бажано ввести до нового Кодексу, але встановити максимальний розмір штрафу, який може бути стягнений з фізичних і юридичних осіб. До речі, в нинішньому проекті Кодексу передбачені також нові стягнення, які застосовуються до фізичних осіб: позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю, а також — громадською роботою. Адміністративна відповідальність характеризується також колом органів (осіб), що мають право притягати до цієї відповідальності. Це коло дуже різноманітне: суди, виконкоми, державні інспекції, посадові особи та інші службовці державних органів, при цьому воно далі розширюється, хоча кон-



цепцією судово-правової реформи в Україні передбачено подальше обмеження адміністративно-юрисдикційних органів і створення адміністративних судів [35].

Лише в останні роки адміністративно-юрисдикційні повноваження отримали органи державної статистики, органи по земельних ресурсах, органи державної контрольно-ревізійної служби та багато інших. На думку деяких державних діячів, органи виконавчої влади неспроможні виконати свої завдання без цих повноважень, хоча у багатьох країнах світу ні міністерства, ні відомства, ні їх місцеві органи не мають аналогічних повноважень — все вирішує адміністративний суд (або інші судові установи).

Адміністративна відповідальність здійснюється також у спеціальній процесуальній формі. На жаль, єдиного порядку притягнення до адміністративної відповідальності не існує. Як зазначалося, самостійні адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок притягнення до відповідальності юридичних осіб (Положення про порядок накладання штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці). Мають місце певні розбіжності у порядку притягнення до адміністративної відповідальності також фізичних осіб залежно від скоєного правопорушення. Так, за порушення митних правил притягнення до відповідальності здійснюється не за Кодексом про адміністративні правопорушення, а за Митним кодексом України (Розділ VIII. «Порушення митних правил. Проведення у справах про порушення митних правил»).

Продовжує діяти також тимчасовий порядок ведення й розгляду справ про порушення митних правил, який був встановлений листом № 1-5/396 від 8 серпня 1996 р. Верховного Суду України, Міністерства юстиції України та Державного митного комітету України. Правомірність цього листа досить сумнівна.

Деякі особливості процедури притягнення до адміністративної відповідальності передбачає наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 64 «Про затвердження Інструкції про порядок накладання і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства» (zareєстровано у Міністерстві юстиції України 10 серпня 1995 р. № 291/827).

Певні особливості має порядок притягнення до відповідальності іноземних осіб.

Такі розбіжності, природно, не сприяють створенню єдиної практики застосування адміністративної відповідальності, не створюють надійного захисту прав та інтересів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тому

бажано здійснити уніфікацію адміністративно-процесуальних норм й встановити єдиний порядок притягнення до адміністративної відповідальності, незалежно від виду суб'єктів проступку і його об'єкта. Все це має бути закріплено у новому Кодексі України про адміністративні правопорушення, який, на наш погляд, мусить мати назву «Кодекс України про адміністративні проступки».

### 3. Питання організації та юрисдикції адміністративних судів в Україні

Конституція України гарантує широку систему правового захисту від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, що порушують права і свободи людини та громадянина.

У абзаці 2 статті 55 Основного Закону визначено: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». У повсякденному житті ця конституційна гарантія права звертатися до суду здійснюється через систему адміністративної юстиції.

З точки зору громадянина необхідними є гарантії, що закріплені в Конституції або випливають з принципів правової держави.

*Право на вільний доступ до суду* — вимоги до скарги не мають бути неприйнятними, наприклад, через надто короткий термін подання скарги чи занадто високі вимоги до її форми. Соціально незахищеним держава надає для судових витрат фінансову допомогу.

*Право бути заслуханим судом:*

— усе, про що повідомляє громадянин, суд мусить враховувати;

— суд не має обмежувати повідомлення громадянина;

— при винесенні судового рішення враховуватись має лише те, про що громадянин зміг висловитись;

— з принципу коректного провадження справи у правовій державі впливає право на адвокатську допомогу.

*Право на усний розгляд у змагальному процесі*, в якому адміністративний орган є стороною з такими ж правами, що й громадянин. Розглянемо детальніше юрисдикцію адміністративних судів, їх структуру й склад.

Організація адміністративної процедури й адміністративно-процесуальної діяльності тісно пов'язані з історією відповідної країни. Україна вже здавна намагалась ввести адміністративну

юрисдикцію, подібну до західноєвропейських зразків. Нагадаємо про проект Народного комісаріату юстиції України від 1921 р. і ст. 158 українського адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927 р., за якою усі важливі заходи щодо здійснення розпорядчих актів управління могли бути оскаржені. Крім того, за законом СРСР від 30 червня 1987 р. про процедуру судового оскарження протиправних і порушуючих права громадян дій офіційних осіб в Україні у першій половині 1988 р. розглядалось 187 позовів. Після прийняття глави 31-А ЦПК України 31.10.1995 р. судами розглянуто вже понад 10 тис. таких справ.

Проект нового Адміністративно-процесуального кодексу України передбачає в адміністративній юстиції такі три інстанції: — першу, другу (апеляційну) та третю (касаційну).

Територія, на яку поширюється діяльність адміністративного суду, відповідає, як правило, території, на яку поширюється діяльність органів влади, тобто території адміністративної одиниці. Касаційною інстанцією є лише один Верховний Суд. Цим забезпечується єдине тлумачення адміністративного права. Першу й другу інстанцію утворюють місцеві та апеляційні суди.

Очолює суд голова, який на цій посаді виконує лише завдання, пов'язані з управлінням судом. Одночасно він є суддею — рівний з іншими суддями. Якщо суддя, як голова суду, здійснює службовий нагляд, це не має порушувати незалежності інших суддів. Якщо суддя вважає, що захист службового нагляду з боку голови порушує його незалежність, він може звертатись за допомогою до відповідної кваліфікаційної комісії суддів.

Головуючий суддя, як правило, призначається на довічно. У апеляційному суді голова й професійні судді — це призначені на довічно судді. До складу колегій мають входити не менше трьох професійних суддів.

Колегія із адміністративних справ Верховного Суду складається з професійних суддів, призначених на довічно.

Судді в адміністративних судах, як правило, спеціалізуються в окремих галузях, наприклад в галузі будівельного права, екологічного права, атомного права, шкільного права тощо. Ця спеціалізація визначається у плані розподілу повноважень.

Суд, який розглядає адміністративні справи, є компетентним у тому разі, якщо мова йде про «публічно-правовий спір». Але іноді визначити межу між публічно-правовим і приватно-правовим спором досить важко.

При цьому необхідно виходити з природи правовідносин, з яких виводиться вимога позивача. Публічно-правовим спір є

тоді, коли звернення (наприклад, надання дозволу чи скасування заборони) пов'язане з положеннями публічного права. Тому для визначення компетенції суду вирішальним є те, що правовідносини у даному порядку ґрунтуються на положеннях публічного чи приватного права.

Але й таке розмежування в окремих випадках може бути не простою справою. Якщо до приватного права належать законодавчі норми, що принципово ґрунтуються на принципах рівних прав кожного, то до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілеєве право держави чи іншого представника публічної влади (громади, іншої територіальної публічно-правової юридичної особи). Положення публічного права, звичайно, характеризують відносини між вищими й нижчими суб'єктами. Тут держава здебільшого виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у договорі, а як носій суверенної влади, який може наказувати й забороняти громадянину чи підприємству певну поведінку, або надає дозвіл на певну діяльність чи, навпаки, скасовує раніше наданий дозвіл.

До публічного права належать норми конституційного права, адміністративного, (будівельного, екологічного, транспортного, військового, зовнішньогосподарського і промислового, податкового й соціального права (положення щодо страхування на випадок хвороби, безробіття й пенсійного страхування, щодо соціальної допомоги та інших державних послуг).

Але публічно-правовими відносини можуть бути й тоді, коли їх характеризує принцип рівних прав сторін, як, наприклад, при укладанні публічно-правового договору. Так, до публічного права належить, скажімо, договір між двома громадами, предметом якого є спільне виконання певних публічних завдань.

Словом, публічно-правовими положення є тоді, коли вони застосовуються адміністративними органами й іншими суб'єктами публічного права при виконанні публічних завдань і можуть поширюватись лише на правовідносини між носіями публічного права чи між державою (або іншими суб'єктами публічного права), з одного боку, і громадянами чи підприємствами — з іншого.

Щодо судів, які розглядають адміністративні справи, Конституція передбачає подальше розширення компетенції судів. Право звертатись до суду є не лише у тому разі, коли спір носить публічно-правовий, але й конституційно-правовий характер. Це означає, що загальні суди (суди загальної юрисдикції) компетентні, якщо сторонами у правовому спорі є конституційні

органи (наприклад, парламент, Президент, Кабінет Міністрів, місцеві держадміністрації, органи місцевого самоврядування тощо) і правові норми, які належать до конституційного права.

Але ст. 150 Конституції обмежує компетенцію загальних судів розглядом таких справ, які належать до компетенції Конституційного Суду України.

Вирішення більшості публічно-правових спорів принципово належить до компетенції загальних судів, деякі з таких спорів є компетенцією судів у цивільних справах. Це стосується можливого правового спору щодо розміру компенсації, яка сплачується у разі здійсненого в публічних інтересах примусового відчуження, а також компенсації чи відшкодування збитків чи шкоди.

Згідно з основною схемою адміністративних проваджень позивачем, як правило, є громадянин, який заперечує проти дій адміністративного органу. Можливо, що сторонами у правовому спорі в суді виступають адміністративні органи. У такому разі відповідачем є той, проти кого спрямований позов. У більшості випадків, коли громадянин заперечує проти дій адміністративного органу, відповідачем принципово є структура, орган якої здійснив чи мав здійснити дію.

Суд має право залучати до справи третіх осіб. Це може служити захисту інтересів самих залучених, а також інтересам ефективного захисту права позивача. Наприклад, сусід протестує проти наданого підприємству дозволу налагодити небезпечне виробництво. Тут позивачем виступає сусід, заперечуючи проти надання дозволу. Відповідачем є структура, орган якої надав підприємству цей дозвіл. Підприємство залучається тому, що в цьому судовому спорі йдеться про законність надання дозволу. Поряд з позивачем і відповідачем — головними учасниками — передбачено можливість участі у процесі також інших осіб: представника державних інтересів й представників інших (фахових) інтересів. Пояснюється це так. Оскільки наслідки саме адміністративно-правового спору часто виходять за межі конкретного випадку, при розгляді його мають враховуватися усі пов'язані з ним питання — як правові, так і інші публічного характеру. Тобто результат такого судового спору має не залежати від «випадковостей» даного випадку. Можливість для викладення «публічної зацікавленості» у формуванні правильного, необмеженого специфічними рамками конкретного випадку рішення повинні мати також інші органи.

Проект Адміністративно-процесуального кодексу передбачає для здійснення матеріальних вимог кілька видів позовів й проваджень. З метою забезпечення кваліфікованого і насампе-

ред ефективного правового захисту були створені різноманітні форми правового захисту, які адекватні процесуальним засобам.

Вибір виду позову залежить від мети, якої домагається позивач. Тому справою особи є передусім визначення провадження, яке підходить для досягнення цієї мети й здійснення необхідних кроків. Суд зобов'язаний надавати йому у цьому допомогу. Здійснення формальних процесуальних прав чи матеріальних претензій не має відхилятися через неосвіченість чи безпорадність позивача.

Визначити предмет спору мусить сам позивач. Своєю заявою й певним обґрунтуванням позивач визначає зміст і обсяг своєї вимоги. Без однозначної згоди позивача суд не має права її змінювати. Формою ж такої заяви суд не зв'язаний.

Остаточні різні види позовів проект кодексу не регулює. Законодавець виходить з того, що це питання врегульовано. У адміністративному та цивільному судочинстві розрізняють позов про зміну правовідносин, виконання зобов'язань і позов про визначення. Регулює різні види позовів проект Адміністративно-процесуального кодексу лише тоді, коли на адміністративно-правові провадження поширюються певні особливості. Так, у ньому повно висвітлені позов про визнання недійсним адміністративного акту і позов про примушення до виконання зобов'язання.

За допомогою позову про визнання недійсним акту позивач може добитись скасування порушуючого його права обтяжуючого адміністративного акту. Цей позов застосовується переважно в галузі поточного управління. У разі виграшу справи адміністративний акт скасовується безпосередньо судом.

Через позов про примушення до виконання зобов'язання він є однією з форм позову про виконання зобов'язання — висувається вимога про присудження відповідача до видання відповідного адміністративного акту. У разі виграшу справи позивач одержує виконавчий документ. Цей позов застосовується передусім там, де громадянину для здійснення свого задуму потрібен дозвіл, а також в галузі послугового управління, якщо рішення про послугу виносяться через адміністративний акт.

За допомогою загального позову про здійснення зобов'язання — однієї з форм позову про здійснення зобов'язання — висуваються вимоги про здійснення інших адміністративних дій, які не є адміністративними актами.

Позов про визнання має кілька форм: превентивний позов про визнання, який має запобігати правопорушенню; проміжний позов про визнання — для визнання у позововому виробництві попередніх правовідносин; наслідковий позов про визнання.

У межах абстрактної перевірки дійсності норм апеляційний чи касаційний суд може приймати рішення про відповідність законодавчих норм нижчих за рангом.

Рішення апеляційного чи касаційного суду, за яким законодавча норма визнається недійсною, є обов'язковою для всіх. Абстрактна перевірка дійсності норм має важливе значення передусім при перевірці статутів, планів забудови.

Позов про визнання недійсним адміністративного акту і позов про примушення до виконання зобов'язання може подавати лише той, хто вважає, що його права порушені адміністративним актом, відмовою видати чи невидати його. Право подавати такий позов повинен мати лише той, захищену законом сферу життя якого ці заходи зачіпають. Таким чином, позови про визнання недійсним акту й позови про примушення до виконання зобов'язання служать захисту індивідуальних прав. З метою відстоювання інтересів суспільства чи третіх осіб ці позови подаватись не можуть.

Право на позов вимагає, щоб позивач міг висунути претензії, що адміністративним актом, відмовою видати його чи невиданням були ущемлені його власні інтереси. Суворих правил для претензій позивача щодо порушення права немає. Досить, якщо порушення його прав за викладом позивача здається можливим.

Як вже згадувалось, позов про визнання недійсним адміністративного акту чи примушення до виконання зобов'язання подається протягом одного місяця з часу вручення рішення про заперечення. Для усіх інших позовів, визначених законом строків, подання не має. Таким чином, загальні позови про виконання зобов'язання, а також провадження за заявою, як перевірка дійсності норм, певними строками не зв'язані.

Щодо процесуальних принципів. В адміністративному процесі діє передусім принцип офіційності (об'єктивного з'ясування усіх обставин справи). Суд офіційно досліджує обставини справи і не зобов'язаний обмежуватися доводами чи заявами сторін про долучення доказів. Навпаки, суд зобов'язаний залучати сторони і стежити за тим, щоб вони доповнювали чи спростовували свої фактичні доводи та наводили необхідні докази.

Ще один процесуальний принцип — це принцип безперервності, за яким необхідно домагатися вирішити спір по можливості за один усний розгляд. Тому суду слід ще до усного розгляду віддавати усі необхідні для цього розпорядження.

Розглянемо принцип диспозитивності — вільне розпорядження сторін предметом позову, тобто провадженням у цілому. Цей принцип діє в адміністративному процесі. Про його зна-

чення свідчить протилежний принцип, що застосовується, скажімо, в кримінальному процесі — принцип офіційності. За принципом офіційності сторони не можуть вільно розпоряджатися предметом спору; провадженням розпоряджається суд.

Принцип диспозитивності означає, що суд не починає діяти сам, а тільки за заявою однієї зі сторін і не має права виходити за межі вимог позивача. Сторони можуть закінчити справу мировою угодою чи оголосити правовий спір вирішенням по суті справи. Позивач може також відмовитись від висунутої позовом вимоги. А відповідач може визнати висунуту до нього вимогу. Сторони мають право оскаржити рішення суду.

З процесуальних принципів слід назвати ще усність і публічність.

Адміністративний процес — принципово усний процес. Суд виносить рішення, як правило, на основі усного розгляду. Це означає також, що суд може брати за основу свого рішення лише ті факти, які були предметом усного розгляду і щодо яких сторони мали змогу викласти свої точки зору. Принцип публічності означає, що адміністративні процеси принципово відкриті для громадськості, тобто слухачі й представники преси мають право бути присутніми у залі засідань під час розгляду справи.

Одержавши заяву, суддя пропонує відповідачу відповісти на позов і подати необхідні документи. Після надходження відповіді на позов її пересилають позивачу. Усім учасникам надається можливість ознайомитись з поданими судом документами. Як тільки справа підготовлена для вирішення, суддя визначає термін усного розгляду та запрошує на нього учасників. Суддя відкриває усний розгляд і керує ним. Потім суддя-доповідач викладає основний зміст справи й проводиться розгляд за участю сторін предмету позову з фактичної й правової точки зору. Після такого правового обговорення сторонам надається можливість ще раз обґрунтувати свої заяви. Під кінець голова повідомляє термін оголошення судового рішення й закриває усний розгляд.

Про хід усного розгляду справи ведеться протокол.

Після усного розгляду справи відбувається таємна нарада, під час якої судді приймають рішення про результати усного розгляду. Якщо досягти єдиної думки не вдається, провадиться голосування.

Як правило, адміністративно-правове позовове провадження завершується остаточним судовим рішенням щодо допустимості й обґрунтованості позову.

Судове рішення ухвалюється судом іменем України. Воно складається з вступної частини, резолютивної, описової та мо-



тивувальної частин; роз'яснення щодо права на оскарження і його порядку.

Резолютивна частина містить у собі також рішення щодо витрат, тобто в ній визначається, хто несе процесуальні витрати. До них входять судові й позасудові витрати інших учасників у справі. В резолютивній частині також вирішується питання попереднього виконання судового рішення.

Рішення суду може бути оскаржене як громадянином, так і відповідним адміністративним органом, який виступає стороною у справі.

Загального державного нагляду з боку прокуратури не існує. Але в адміністративному процесі може брати участь так званий представник публічних інтересів, який не виконує функцій нагляду за діяльністю суду й уповноважений оскаржувати рішення суду.

Рішення адміністративного суду протягом місяця може бути оскаржене за допомогою апеляційної скарги до апеляційного суду. В апеляційному суді провадження з власним з'ясуванням обставин справи повторюється у повному обсязі; при цьому дозволяється подавати нові докази і факти. Далі здійснюється перегляд справи з правової точки зору. Це означає, що претензії можуть бути визнані апеляційним судом і в тому разі, якщо їх не бачили ні адміністративний орган, ні суд. Якщо апеляційний суд вважає, що апеляційна скарга є необгрунтованою, він може своєю постановою відхилити її. В усіх інших випадках після усного розгляду виноситься рішення.

На рішення апеляційного суду може подаватись касаційна скарга до Верховного Суду, але лише у тому випадку, коли її дозволив апеляційний суд.

В рамках касації перевіряється лише право і робиться це тільки у разі принципового значення судової справи чи у випадку процедурних вад. Якщо ж були допущені дуже серйозні помилки, касація провадиться без допуску. Це, наприклад, випадки, коли склад апеляційного суду не відповідав правилам, учасники не мали можливості викласти свої пояснення чи судові рішення не було обгрунтовано.

Таким чином, незалежні суди можуть відіграти особливу роль при формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами.

Завдання, яке покладається на суди при повній реалізації адміністративної юрисдикції, надзвичайно важливе, адже кожного окремого громадянина захищає від втручання будь-якого органу, яке ґрунтується лише на адміністративному акті. Так попереджується можливість свавільних дій адміністративного

органу, і, видаючи адміністративний акт, орган змушений зважувати, чи витримає цей акт перевірку судом згідно з законом і правом.

Упевненість в тому, що в кожному окремому випадку можливою є перевірка на відповідність закону і праву, надає кожному громадянину самостійність і незалежність у відносинах з адміністративним органом.

#### **4. Напрями реформування адміністративного законодавства України**

Сучасний етап перетворень в державно-правовій сфері з метою забезпечення у ній реалізації свободи особистості, верховенства права зумовлює підвищення ролі й значення адміністративного законодавства у правовій системі України, його регулюючих можливостей у вирішенні завдань формування демократичної, соціальної, правової держави й громадянського суспільства.

Чинне адміністративне законодавство ще не повною мірою відповідає вимогам часу, тому важливе значення має науково обгрунтоване вироблення напрямів та шляхів реформи адміністративного законодавства, якісного вдосконалення його системи й змісту на основі набутого як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду. Ці напрями визначаються як першочерговими завданнями формування правової держави й громадянського суспільства, так і специфікою предмета регулювання цієї галузі законодавства, а також особливостями її системи та змісту. На наш погляд, є підстави говорити про такі напрями здійснення реформи адміністративного законодавства України.

Ця галузь потребує прийняття ряду законодавчих актів і кодексів.

Доречно нагадати, що у двадцятих роках було прийнято Адміністративний кодекс УРСР. Він містив норми права, які регулювали як адміністративну відповідальність, так й інші суспільні відносини в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Ї це надавало важливого значення цьому кодексу. В процесі його застосування він систематично вдосконалювався і перевидавався. І це також сприяло уніфікації законодавства і зміцненню законності, оскільки правозастосовчим органам надавалась можливість користуватися тільки кодексом, а не численними некодифікованими актами.

Вимоги практики змусили Міністерство юстиції УРСР видати у 1956 р. Адміністративний кодекс Української РСР з додатком систематизованих законодавчих і інструктивних матері-

алів. Це, звичайно, не могло вирішити питання нової кодифікації адміністративного законодавства. У 1957 р. в Україні було розроблено новий проект Адміністративного кодексу, система якого мало чим відрізнялась від системи чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення. У 1958 р. знову почалась розробка проекту Адміністративного кодексу УРСР, однак у подальшому не була завершена.

У 1980 р. були прийняті Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, а у 1984 р. — Кодекс України про адміністративні правопорушення, який діє й дотепер.

Зрозуміло, предмет регулювання галузі адміністративного права не обмежується адміністративно-деліктними відносинами. Цей предмет є досить широким, він містить всю управлінську діяльність органів виконавчої влади.

Необхідність реформування адміністративного законодавства зумовлюється тим, що чинне адміністративне законодавство не повно регулює суспільні відносини, відстає від вимог нинішнього розвитку суспільства. Норми цієї галузі мають встановити адміністративно-правові відносини нового типу, які б вели від командно-тоталітарної системи до встановлення системи адміністративних правовідносин, спрямованих на забезпечення пріоритету прав і свобод людини й громадянина, дотримання принципів верховенства права та законності.

Реформування адміністративного законодавства необхідно здійснювати на основі положень нової Конституції України при комплексному підході до реформування інших галузей законодавства (цивільного, кримінального, трудового, фінансового тощо).

Зокрема, слід передбачити динаміку розвитку адміністративного права, пов'язану з поступальними змінами перехідного періоду розвитку суспільства, визначити пріоритетні напрями становлення цієї галузі законодавства на майбутнє, послідовність прийняття законів, виходячи з необхідності забезпечення прав і свобод громадян, інтересів держави й суспільства в цілому, з урахуванням зростання темпів розвитку економіки, соціальної та політичної сфер.

При реалізації основних засад правової реформи необхідно приймати законодавчі акти та норми адміністративного права на основі висновків адміністративно-правової науки та науки державного управління, встановлювати нові адміністративно-правові відносини й розвивати їх.

Адміністративно-законодавчі акти тільки недавно почали

прийматися певною мірою системно. Такому новому підходу до послідовності їх розробки дещо сприяла нещодавно обґрунтована вченими Концепція адміністративної реформи в Україні. На основі ідей цього документа уже розроблені спеціалістами й прийняті Верховною Радою нові адміністративно-правові акти (наприклад, Закони України «Про Кабінет Міністрів», «Про місцеві державні адміністрації» та ін.).

Реформування адміністративного законодавства в нашій державі має здійснюватись у таких напрямках:

а) реформа організаційних адміністративно-правових відносин і відповідного законодавства;

б) реформа адміністративно-деліктного законодавства;

в) реформа адміністративного законодавства, що забезпечує права громадян та інших суб'єктів адміністративного права, які порушуються органами держави та місцевого самоврядування;

г) реформа адміністративно-процесуального законодавства;

д) реформа інститутів адміністративного права, які є складовою частиною нових галузей законодавства (податкового, митного, комерційного та ін.)

Конституція України встановила основні засади правового регулювання управлінських відносин. Вона визначила основи компетенції Президента, Кабінету Міністрів, місцевих органів виконавчої влади. В цілому основний закон у цій частині є добротним і якісним. Звичайно, можна і в ньому знайти певні недоліки, але вони є настільки незначними, що суттєво впливати на суспільні відносини не можуть, і тому зміни й доповнення до Конституції тривалий період вносити не варто. У проєктуванні адміністративного законодавства сьогодні слід ними керуватися й розвивати їх в нормах майбутнього чинного законодавства.

Частина положень основного закону України врахована у прийнятих законах про органи виконавчої влади. Процес оновлення законодавства під впливом цих положень триває. На черзі розробка інших нормативних актів, що встановлюють компетенцію міністерств, відомств, державних адміністрацій міст Києва та Севастополя, державних службовців, суб'єктів підприємницької діяльності, адміністративно-правове положення фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства). Необхідно удосконалити та прийняти у новій редакції Закон України «Про державну службу», адже й дотепер залишається нерегульованим правовий статус державних службовців політичної кар'єри та службовців державних установ,

підприємств та організацій (професійної державної служби).

При цьому реформа адміністративного законодавства має стати часткою реформування системи виконавчої влади. Її важливим елементом є ефективне правове регулювання процесів централізації і децентралізації у сфері виконавчої влади України, включаючи поділ функцій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між Кабінетом Міністрів та міністерствами і відомствами.

Необхідно внести відповідні зміни до законодавства, що регулює управління економікою. Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України свідчить про якісні зміни правових форм і методів, які застосовуються для регулювання суспільних відносин. Основою такого процесу є перехід від командно-адміністративних методів управління економікою до економічних (реєстрація, ліцензування, квотування, пільги, податок, позика тощо). Важливою частиною процесу регулювання є перспективне державне планування, яке застосовується у ряді високорозвинених країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону «Про індикативне планування», в якому необхідно закріпити способи й методи економічної діяльності Української держави. Йдеться про встановлення мети, визначення порядку розробки, склад і зміст прогнозів індикативних планів соціально-економічного розвитку України, тобто про законодавче регулювання певних видів діяльності органів виконавчої влади на усіх рівнях.

Необхідно здійснити перехід від галузевого управління, що передбачає підпорядкування відповідних суб'єктів підприємницької діяльності, що функціонують на засадах державної власності, до функціонального управління, зміст якого полягає у виконанні окремих функцій щодо підприємств, незалежно від форми їх власності. Наприклад, функції регулювання, контролю, розміщення державних замовлень та ін.

Складовою частиною реформи адміністративного законодавства є перебудова податкових відносин, зменшення податкового тягаря на виробника за рахунок розширення об'єкта оподаткування. Адміністративне законодавство покликане регулювати також сферу соціально-культурної діяльності. Це означає, що воно не тільки має відновити правове положення суб'єктів управління у цій сфері, але й своєчасно реагувати на зміни у громадському житті, регулюючи соціальний захист громадян, особливо тих прошарків населення, які потребують допомоги з боку держави, забезпечити гідне життя та вільний розвиток людини.

Зрозуміло, із регулюванням адміністративно-правових

відносин у цій сфері пов'язані такі питання, як порядок розподілу житла, пенсійне забезпечення, соціальна підтримка інвалідів, осіб, що постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи та інше. Тому нагальною потребою є реформування житлового законодавства, визначення принципів придбання житла; ринкового — для громадян, які спроможні купити квартиру чи будинок, і за чергами із державного житлового фонду — для усіх інших громадян України.

Необхідний диференційований підхід до призначення пенсій громадянам, яким внаслідок інфляційних процесів в Україні розмір пенсій державою фактично був зрівняний. Причому порядок індексції розмірів пенсій визначався не законодавчо, а безпосередньо урядом.

Сплата податків, соціальне забезпечення, виконання певних обов'язків щодо військової служби та інші відносини громадянина України із державою потребують обліку і реєстрації населення, порядок якого дотепер законодавчо не визначений. Назріла потреба прийняти Закон «Про єдиний державний реєстр фізичних осіб в Україні».

Відповідно до висновків науки адміністративного права і управління здійснюється реформування адміністративно-політичної сфери управління. Тут також є необхідність в законодавчих нормах закріпити зміни, що викликані необхідністю реформування армії, міліції, СБУ, митної служби і прикордонних військ.

Дотримуючись рекомендацій Ради Європи, Україна реформує пенітенціарну систему, паспортну систему та деякі інші інститути держави. Передбачається, що будуть передані Мін'юсту України пенітенціарна служба та реорганізована міграційна, реєстраційна та паспортна служби.

Тому є необхідність прийняття нового Закону «Про міліцію», а також Закону «Про реорганізацію Міністерства внутрішніх справ України».

У плані реформування адміністративно-деліктного законодавства потребують вивчення питання про стан деліктності, суб'єкти адміністративних проступків, фактори, що зумовлюють адміністративні правопорушення і відповідні попереджувальні заходи щодо них. Ці та інші аспекти адміністративної деліктології підлягають детальному дослідженню і закріпленню в окремому розділі Закону України «Про профілактику правопорушень».

Необхідно уточнити поняття адміністративного правопорушення, відмежування його від адміністративного та дисциплі-

нарного проступків, а також кримінального проступку та злочину, виходячи з того, що адміністративне правопорушення є будь-яким порушенням норм адміністративного законодавства. З цього приводу заслуговують на увагу пропозиції щодо введення у кримінальне законодавство поняття кримінального проступку, відмежування від законодавства про адміністративні правопорушення тих проступків, за які встановлена адміністративна відповідальність у вигляді арешту чи виправних робіт, з переведенням їх до нового Кримінального кодексу України.

Поряд з відповідальністю фізичних осіб, доцільно законодавчо встановити адміністративну відповідальність юридичних осіб, у зв'язку з чим слід внести зміни до адміністративно-деліктного законодавства.

Суттєве значення має також забезпечення більшої чіткості у регулюванні специфічних елементів (підсистем) управлінського апарату і, отже, відповідних інститутів адміністративного права. Серед них варто відзначити, наприклад, проблему регулювання митної служби.

Вона становить складову частину апарату державного управління, а її діяльність — різновид виконавчої влади. У нормах митного законодавства чітко простежується адміністративно-правовий метод регулювання, тобто закріплення правової нерівності сторін, можливості адміністративного примусу, прав і обов'язків сторін.

Митна служба України — типове адміністративне відомство, яке здійснює адміністративний нагляд, адміністративний примус. Простежується левна її схожість з іншими наглядовими службами, а саме: Держсаннаглядом, ДАІ, Держміськтехнаглядом. Митний режим — один із найдавніших адміністративних режимів, а розгляд усіх митних справ — це лише специфічні форми адміністративного процесу.

Митній справі притаманні дві групи цілей:

а) економічні. Це — чисто фіскальні, тобто поповнення прибуткової частини бюджету країни, та регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм виявляє митними тарифами (методами непрямого керівництва), а також заборонами, обмеженнями, ліцензуванням, квотуванням експорту й імпорту (методами прямого, адміністративного керівництва). Регулювання покликане: стимулювати розвиток національної економіки; залучати іноземні інвестиції; забезпечувати виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню інших цілей;

б) захисні, тобто забезпечення економічної, санітарної без-

пеки країни, захист громадського порядку, здоров'я населення, культурних цінностей.

Цим цілям служать усі основні компоненти митної справи: митна служба, митна діяльність, митне право, митна політика та ідеологія. Системі контролю й платежів служать також юридичні норми і митне оформлення, боротьба з контрабандою й іншими правопорушеннями.

Виходячи з аналізу цілей діяльності, можна зробити висновки, що митні органи одночасно виступають як фіскальні та правоохоронні, і ці їхні ролі органічно пов'язані між собою.

Між інститутом адміністративного права, що регулює організацію митної служби, і сукупністю норм, які регулюють діяльність зазначеного відомства, не можна ставити знак рівності: поряд із організаційними існують специфічні відносини, які потребують спеціального регулювання. Наприклад, дізнання, невідкладні слідчі дії митні органи проводять на підставі норм кримінально-процесуального законодавства. У ряді випадків застосовуються загальні норми, якщо нормами митного права не встановлені спеціальні правила.

Іншими словами, правова основа митної справи складається із норм різних галузей права, а саме: адміністративного, фінансового, цивільного і навіть кримінального, яке регулює відносини відповідальності за контрабанду. Отже, митного права, як самостійної галузі права, що має окремий предмет регулювання, пов'язаний однорідністю відносин, не існує. Тут доцільно вести мову про окрему галузь законодавства — митне законодавство, яке регулювало б комплекс різномірних відносин і ставило б за мету захист економіки країни, життя і здоров'я громадян, національно-культурних цінностей та ін.

Слід зазначити, що нормами матеріального адміністративного права певною мірою врегульовані відносини, які складаються між їх суб'єктами (органами виконавчої влади, громадянами, об'єднаннями громадян та іншими). Чого не скажеш про процесуальні відносини, що визначають порядок провадження у справах щодо поновлення порушених прав громадянина або іншого суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Відповідно до норм ряду законодавчих актів громадянин (інший суб'єкт правовідносин) має право на захист своїх прав, що встановлені ними. Такі права гарантовані, наприклад, у Законах України «Про власність», «Про інформацію», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та ін. Але сам процес відновлення права громадя-



нина адміністративним законодавством не врегульований. За своїм змістом правозахисні адміністративно-процесуальні відносини щодо захисту прав громадян та інших суб'єктів знайшли своє місце у відповідній главі Цивільного процесуального кодексу і в законодавстві про арбітражний процес. Скарги й позови з приводу захисту прав суб'єктів адміністративно-правових відносин розглядаються загальними судами і в арбітражному суді. Але, як свідчить практика, порушень прав людини й громадянства в управлінських відносинах трапляється багато, а скарг до судів надходить мало, загальні суди не спроможні ретельно займатися такими справами у зв'язку з перевантаженістю судів і необхідністю вивчати ними досить широку галузь матеріального адміністративного права. З цього випливає необхідність розподілу юрисдикційної праці суддів: створення, як і передбачається ст. 125 і 127 Конституції України, спеціалізованих судів. Однією із ланок судової структури має бути система адміністративних судів, для чого необхідно розробити й прийняти Закон України «Про адміністративні суди».

Слід також розробити проект Адміністративно-процесуального кодексу України та якнайшвидше прийняти його. Нормами такого закону можна було б врегулювати ряд проваджень у справах про:

- поновлення прав громадян та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- відшкодування шкоди, завданої органами адміністративної юрисдикції й дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суду;
- встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;
- притягнення до відповідальності об'єднань громадян;
- адміністративні проступки та ін.

З урахуванням зазначених напрямів реформування адміністративного законодавства, що складає правову основу державного управління, важливого значення набуває визначення шляхів та засобів систематизації цього законодавства. Систематизація адміністративного законодавства має здійснюватись у формах кодифікації та інкорпорації. Нині існують кодекси, норми яких регулюють управління різними об'єктами власності (Кодекс про надра, Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс та ін.), а також Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Як вже зазначалось, необхідно кодифікувати адміністратив-

но-процесуальне законодавство та оновити Кодекс України про адміністративні правопорушення, уточнивши його назву, а також розробити концепцію, структуру та черговість прийняття узагальнюючого Адміністративного кодексу України. У подальшій перспективі слід розпочати підготовку Зводу адміністративного законодавства України.



---

**Розділ ІІІ**

**ОСОБЛИВОСТІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В ОКРЕМИХ СФЕРАХ**



## Глава XI

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ЕКОНОМІКА РИНКОВОЇ ОРІЄНТАЦІЇ

### 1. Загальна характеристика державного управління економікою та його правові засади

Держава, економіка і право — є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи.

На сучасному етапі наша держава прагне створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи. І це цілком закономірно.

Однією з важливих форм забезпечення реалізації економічної політики держави є здійснення державного управління народногосподарським комплексом. Його зміст, як і зміст управління у будь-якій сфері, розкривається через зміст і характер функцій, що реалізуються в процесі такої діяльності.

Узагальнення й аналіз відповідних наукових досліджень та практики здійснення державного управління свідчать, що функціям управління економікою, як і управлінським функціям в інших сферах, властиві відповідні ознаки. Функції державного управління є складовим елементом управлінської діяльності; вони є частиною державних функцій і здійснюються від імені держави відповідними органами виконавчої влади (посадови-

ми особами); функції державного управління носять, як правило, державно-владний характер і закріплюються в правовій формі; вони розподіляються між різними органами державної виконавчої влади і з урахуванням сфер, галузей, областей, територій і т. ін.; функції реалізуються через прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами державного управління, розкривають процес їх взаємодії.

Функції управління економікою є різновидом функцій державного управління взагалі. Вони уособлюють у собі господарсько-організаційну функцію держави, яка реалізується нею щодо відношення до народногосподарського комплексу як керованого об'єкта. Взагалі, зміст і обсяг конкретних функцій управління залежать від завдань органу державного управління, через який держава здійснює свою господарсько-організаційну функцію, свою цілеспрямовану політику у відповідній сфері економіки.

У процесі здійснення функцій управління в економічній сфері між органами державної виконавчої влади, посадовими особами, трудовими колективами, окремими працівниками та іншими учасниками управлінського процесу виникають певні відносини, які потребують правового регулювання. Здебільшого ці відносини регулюються нормами адміністративного права. Однак окремі відносини носять комплексний характер і потребують використання, крім норм адміністративного права, норм інших галузей права: конституційного, цивільного, трудового, фінансового та ін.

Зазначимо, що сфера безпосереднього державного управління економікою сьогодні звучується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалась державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, то вона була покликана через систему своїх органів здійснювати пряме управління ними.

Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно їй зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. За даними Фонду державного майна України, протягом 1996 р. було приватизовано близько 5 тисяч підприємств. Причому майже половина з них — підприємства загальнодержавної власності, решта — комунальної. Якщо розглянути у галузевому розрізі, то найбільше приватизованих підприємств спостерігається у будівельній галузі, переробній та у сфері торгівлі. Щодо територіального показника, то найбільше підприємств приватизовано у центральних та східних регіонах країни.

На відміну від перших етапів так званої ваучерної прива-

тизації або передачі державного майна у власність трудових колективів підприємств і організацій, які виявились не досить ефективними, зараз в Україні розпочався процес переважно грошової приватизації, в тому числі продаж великих українських підприємств на міжнародних торгах. У 1998 р. в такий спосіб передбачається приватизувати 900 підприємств, у тому числі 100 машинобудівних, 7 металургійних і 80 підприємств транспорту і зв'язку [1].

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо в даний час майно перебуває переважно у державній власності, то це, звичайно, обумовлює необхідність існування відповідної розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі й розпорядчі функції щодо використання цього майна. Адже в такому випадку держава, виступаючи монополістом — власником цього майна, покликана організувати ефективне управління. Якщо ж буде забезпечено значне зменшення долі майна у державній власності, то це викличе адекватні зміни у системі державного управління й призведе до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує у економічній сфері.

Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміняться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповняться більш координуючим, регулятивним змістом і характером. Практично відпаде необхідність використання так званих адміністративних методів управління.

Як відомо, адміністративні методи управління впливають із самої сутності державного управління, яке передбачає владність одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава як суб'єкт і власник майна здійснювала необхідні функції в економічній сфері. В основу адміністративних методів покладено насамперед прийняття обов'язкових для нижчих ланок управління рішень, які здійснювали прямий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а у ряді випадків — шляхів і засобів їх розв'язання. Таким вагомим інструментом свого часу, наприклад, виступало планування з боку держави. Це одночасно було і функцією, і методом державного управління.

Звичайно, держава використовувала й економічні методи, поєднуючи їх з адміністративними. В основу цих методів покладено використання таких економічних важелів та стимулів, як ціна, кредит, прибуток (дохід), державне замовлення тощо. Зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала відповідну їм поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість.

В умовах домінування недержавної власності держава здійснюватиме відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. Але в той же час у такій політиці має домінувати не диктат, а регулювання, контроль, координація й т.ін., а також переважно методи економічного характеру, в основу яких покладається розумна податкова система, що стимулювала б виробництво та підприємництво. Потребує свого вдосконалення й кредитна політика, яка проводиться державою.

Взагалі, у такій економічній ситуації, з урахуванням структурної перебудови власності, завдання полягає у тому, щоб перетворити перші, хоча ще далеко й не розвинені ринкові засади, в активний інструмент, який сприяв би ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.

Одночасно сьогодні висловлюється немало думок, зміст яких зводиться до повного ігнорування необхідності централізованого регулювання економіки з боку держави, абсолютизації можливості її функціонування лише на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштабність і структурна складність народногосподарського комплексу, ні поділ праці та її кооперація, ні інші фактори, наявність яких вимагає централізованого регулювання економічних процесів.

Однак суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей, які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх просто так ігнорувати і будувати економіку лише виключно на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від провідної ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління.

Важливим інструментом державного регулювання економіки, як і державного управління в цілому, було, є й буде право. Україна, як суверенна держава, зробила значні кроки у ство-



ренні своєї власної цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою прийнято понад 400 законів, нормативних актів, багато з яких регулюють відповідні відносини, пов'язані з власністю, підприємництвом, банківською, інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю, оподаткуванням, захистом прав споживачів, здійсненням валютної політики, приватизацією тощо. Це так звані економічні закони.

Окрім економічних законів, у багатьох інших законах міститься чимало норм, які стосуються регулювання відносин в економічній сфері. Наприклад, Закон України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення» не слід розглядати як закон, який спрямований лише на захист населення від безробіття, створення соціальних гарантій з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Цей закон пов'язаний із економікою як підприємств, так і України в цілому.

Наскільки важливе значення має належне законодавче регулювання для вирішення складних проблем економічного розвитку свідчить, зокрема, досвід створення та розвитку правових умов іноземного інвестування. Більш детально ця проблема досліджується далі. Ми ж зазначимо, що залучення іноземних інвестицій є одним із суттєвих засобів фінансування виробничого, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави. Навіть такі високорозвинені держави, як США, Великобританія, Японія, Німеччина, Франція та інші, широко користуються іноземними інвестиціями для економічного розвитку держави.

Чинне законодавство визначає два основні види іноземного інвестування: інвестування, яке використовується спільно з вітчизняними підприємцями, та інвестування як різновид самостійної, на власний ризик, підприємницької діяльності іноземної юридичної або фізичної особи. Чотири роки тому Верховна Рада ухвалила Закон України «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні», введений у дію з 1 березня 1994 р. Ця програма мала на меті заохочення вкладення іноземного капіталу в пріоритетні галузі економіки України за рахунок надання податкових пільг й страхових гарантій найбільш ефективним інвестиційним проектам, вдосконалення системи правового регулювання іноземного інвестування, розвиток інфраструктури міжнародного бізнесу та інших передумов іноземного інвестування. Проте в силу багатьох політичних, економічних, правових та організаційних факторів більшість передбачених програмою інвестиційних проєктів не були реалізовані.

Практика свідчить, що, незважаючи на деякі здійснені державою заходи, іноземні інвестори надто обережно надають свої

кошти. Це зумовлено низкою причин: соціально-економічними труднощами в сучасній Україні, дефіцитністю продукції виробничо-технічного призначення, товарів та послуг, непослідовністю законодавця та рішень уряду України тощо. У цих умовах потрібно ширше застосовувати міжнародно-правове регулювання інвестиційної роботи через укладання міжнародних угод про заохочення та взаємний захист капітальних вкладень, що мають на меті створення нормального інвестиційного клімату в Україні.

Такі угоди сприяли б, з одного боку, залученню до національної економіки провідних іноземних фірм передової техніки та технологій, досвіду керівництва, підвищенню кваліфікації робітників, залученню матеріальних та фінансових ресурсів. З іншого боку, такі угоди заохочували б зарубіжних партнерів виконувати свої зобов'язання щодо стимулювання та забезпечення сприятливих умов для дії українських капітальних вкладень на своїй території.

Під час підготовки цих угод необхідно визначати вид режиму, який надається іноземному інвестору: режим найбільшого сприяння чи національний режим. Вважають, що більшого рівня інтеграції в національну економіку надає іноземному капіталу національний режим, тобто надання таких самих умов, що мають місцеві інвестори. Ця, на наш погляд, позиція не завжди правильна, оскільки деякі держави мають спеціальне регулювання стосовно іноземних капітальних вкладень. Причому положення відповідних документів можуть бути як більш, так і менш сприятливими порівняно до умов підприємницької діяльності власних інвесторів.

Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необхідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному і валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів. Кожний з цих сегментів загальнонаціонального економічного ринку потребує власних і водночас взаємоузгоджених та визначених законами механізмів державного регулювання.

В умовах перехідного періоду є цілком виправданим і доцільним розвиток підприємницького законодавства шляхом створення норм, які закріплюють принципові засади в межах галузевих кодифікованих актів, а також в законодавчих актах інтеграційного характеру, що вже утворили окрему комплексну галузь законодавства. Основними складовими частинами цього за-

конодавства можна розглядати законодавство про цінні папери, інвестиційне, антимонопольне, біржове, страхове, банківське законодавство тощо. Саме у цьому законодавстві має бути визначений обсяг публічно-правового регулювання підприємницьких відносин, форми, методи й межі втручання державних інституцій у ці відносини.

Серед правових актів, які могли б сприяти реалізації цієї мети, можна назвати Закон України «Про державну підтримку і правовий захист підприємництва», а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, рекетом, котрі мали б гарантувати безпечні умови для розвитку підприємницької діяльності. Необхідно різко скоротити кількість дозволів та ліцензій, одержання яких вимагається у процесі зайняття підприємницькою діяльністю. Значну увагу також необхідно приділити чіткому визначенню порядку здійснення стягнення на майно, на кошти. Зокрема, доцільно спростити процедуру банкрутства з метою надання можливості кредиторам повернення своїх коштів шляхом конфіскації окремих актів підприємств-банкрутів.

Закон України «Про підприємства в Україні» має бути переглянутий у частині уточнення правового статусу категорії державних (казенних) підприємств, які потребують встановлення особливого режиму функціонування. Закон України «Про господарські товариства» має залишатись базовим при створенні майбутнього законодавчого акта про суб'єкти підприємництва та ділове партнерство. Цей акт має чітко визначити правовий статус акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та різних типів партнерства.

Регулювання «вертикальних» відносин в економіці має бути реалізовано поза межами дії Цивільного кодексу, де держава може втручатись за допомогою адміністративних важелів у сферу економічних відносин. У цьому випадку вона (держава) покладає обов'язки на учасників економічної діяльності в галузях енергетики (насамперед ядерної), транспорту і зв'язку загальнонаціонального призначення, охорони здоров'я, соціального захисту, природокористування й захисту навколишнього середовища, громадської безпеки тощо.

Вдосконалення галузей законодавства з питань державного регулювання економічного розвитку суспільства має бути спрямоване на створення умов, які сприяли б стимулюванню фізичних і юридичних осіб до інвестиційних нагромаджень за рахунок капіталізації прибутків, а також оптимальної та ефективної державної податкової політики.

Важливо врегулювати податкові відносини за рахунок створення необхідної правової бази, яка гарантувала б суб'єктам підприємницької діяльності, а також громадянам стабільність і прогнозованість оподаткування, забезпечувала б умови та механізм належної сплати податків усіма платниками.

Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України переконливо свідчить про перехід від переважно адміністративних методів управління (реєстрація, ліцензування, квотування) до економічних (пільги, податок, позика тощо). Важливою особливістю процесу регулювання є індикативне державне планування, яке застосовується у ряді високорозвинених країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону України «Про індикативне планування».

Ефективним засобом залучення в економіку України приватного капіталу (у тому числі іноземного) могло б стати ширше запровадження спеціальних (вільних) економічних зон, яке не можливе без використання й запровадження відповідних правових механізмів та прийняття Верховною Радою спеціальної державної програми з цього питання.

У галузі фінансового забезпечення економічної реформи подальшого вдосконалення потребує бюджетне законодавство та законодавство про банки і банківську діяльність. Необхідно спеціальним законодавчим актом визначити правовий статус Національного банку України як центральної банківської установи держави та чітко врегулювати його компетенцію. Слід також у законодавчому порядку розмежувати функції Національного банку та комерційних банків, розширити повноваження Національного банку щодо здійснення контролю та нагляду за банківською діяльністю.

Одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства є законодавче встановлення системи поставок для загальнодержавних потреб, стабілізація господарських зв'язків у сферах транспорту і зв'язку, паливно-енергетичному комплексі, державному секторі агропромислового комплексу, легкої промисловості тощо.

У найближчій перспективі спеціальними законодавчими актами мають бути врегульовані відносини щодо гарантованого державою забезпечення об'єктів агропромислового комплексу сучасною технікою, мінеральними добривами, отрутохімікатами й сервісним обслуговуванням, організації закупівель сільськогосподарської продукції для державних потреб. Головне завдання державного регулювання економічного розвитку аграрного сектора полягає у ширшому використанні економічних важелів, забезпеченні еквівалентності товарообмінних опе-

рацій між сільським господарством та іншими галузями економіки.

У сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід скоротити перелік експортних та бартерних контрактів, які мають реєструватися в Міністерстві зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі України, а також відмінити квотування та ліцензування експорту, інститут уповноважених експортерів. Представництвам іноземних компаній та підприємств з іноземними інвестиціями дозволити виплачувати заробітну плату українським громадянам в іноземній валюті.

У найближчій перспективі доцільно змінити норми українського законодавства, які регулюють відкриття та використання банківських рахунків іноземними інвесторами та іноземними фізичними особами в українських банках, що гарантувало б спрощення процедури відкриття та використання таких рахунків в національній та іноземній валютах.

Крім зазначених напрямів вдосконалення правового забезпечення державного управління та регулювання в економічній сфері слід, по-перше, розробити й впровадити відповідну концепцію розвитку та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в економічній сфері, її окремих галузях. При цьому слід враховувати, що ця концепція має бути складовою частиною більш загальної концепції розвитку законодавства в цілому в Україні. Адже будь-які закони, й зокрема економічного характеру, мають базуватися та впливати з основного закону держави, а не навпаки, що спостерігається інколи сьогодні, коли деякі прийняті закони суперечать нормам Конституції. Таким чином, порушується принцип єдності і системності у законотвірчій діяльності, а сама Конституція втрачає своє значення і роль основного закону, найважливішого джерела права.

По-друге, необхідно розробити таку структуру законодавства, яка б містила не лише закони, а й підзаконні нормативні акти; відзначалася логічною послідовністю прийняття таких актів, системною їх узгодженістю. Мається на увазі їх узгодженість не лише в рамках певної галузі законодавства, а й законодавства в цілому. Адже відносини в економічній сфері потребують комплексного впливу на них з боку норм різних галузей права і законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, господарського, кримінального та ін.).

По-третє, слід враховувати, що Україна виступає як самостійний суб'єкт міжнародних відносин, зокрема і міжнародних економічних відносин. Вона як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає

з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій тощо. Тому необхідно, і це стосується особливо міжнародного економічного співробітництва, здійснювати кроки, спрямовані на трансформацію вітчизняної правової системи відповідно до міжнародно-правових зразків.

Нарешті, однією із причин недосконалості нашого законодавства, у тому числі в сфері державного регулювання економічної сфери, невідповідності його новим потребам розвитку, є те, що в Україні фактично відсутня практика експериментальної перевірки його ефективності. Тому вельми назріла потреба запровадити у практику законотворчого процесу експериментальну перевірку норм майбутніх законів, які покликані регулювати відносини економічного характеру. Експериментальною базою могла б стати галузь, група підприємств, регіон і т.п. Взагалі, слід відпрацювати таку технологію законотворчого процесу, яка передбачала б порядок розробки, обговорення, експериментальної апробації (коли це потрібно) та прийняття законів.

## **2. Державне управління іноземним інвестуванням в Україні**

Однією із складових частин впливу держави на економіку є державне управління іноземним інвестуванням. Воно лише починає розвиватися в Україні і набуває перспективного значення в умовах реформування вітчизняної економіки, правового забезпечення ринкових відносин.

Створення інвестиційного ринку — проблема не менш актуальна, ніж створення товарного ринку, оскільки товари — це певною мірою похідний продукт від інвестицій (національних чи іноземних).

Разом з тим залучення іноземних інвестицій набуває також важливого зовнішньополітичного значення. Адже активний розвиток міжнародного економічного співробітництва, у тому числі інвестиційного, сприяє не лише активізації функціонування національного господарського механізму. Таке співробітництво, як свідчить практика міжнародного життя, дає змогу створювати систему міжнародної економічної безпеки, уникати військових конфліктів при розв'язанні суперечливих питань.

Залучення іноземних інвестицій є відповідним елементом подальшого розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, оскільки загальний інвестиційний клімат у країні, умови проведення

зовнішньоекономічної діяльності характеризують її як привабливу чи ні для іноземних інвесторів. Слід підкреслити, що розмір іноземних інвестицій є також одним із показників ступеня інтеграції країни у світове господарство.

Суспільні відносини, що виникають в результаті здійснення іноземного інвестування, характеризуються складністю та багатоманітністю.

Під іноземними інвестиціями, як правовою категорією, слід розуміти юридично регламентовану власність у вигляді будь-якого майна або майнових прав, які мають походження за межами приймаючої країни та дозволені для інвестування її законодавством або міжнародними договорами та вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти підприємницької й іншої діяльності приймаючої країни з метою отримання прибутку (доходу) та досягнення соціального ефекту.

Одним із найважливіших факторів, який сприяє притоку іноземних інвестицій в країну, є наявність ефективного, стабільного законодавства про іноземні інвестиції та зовнішньоекономічну діяльність. На сьогодні в Україні відбувається процес формування нормативно-правової бази, яка покликана регулювати інвестиційні процеси в економіці країни.

Як відомо, 19 березня 1996 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про режим іноземного інвестування» [2]. До його прийняття діяв Декрет Кабінету Міністрів України «Про режим іноземного інвестування» № 55-93 від 20 травня 1993 р. [3], яким було зупинено дію Закону України «Про іноземні інвестиції» від 13 березня 1992 р.

Особливістю правового регулювання діяльності іноземних інвесторів на території України є те, що, поряд із вищезгаданим законом, мають враховуватися також положення цілого ряду інших законів та підзаконних нормативних актів. Це Закони «Про інвестиційну діяльність» [4], «Про захист іноземних інвестицій в Україні» [5], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [6], «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [7] та багато інших нормативних актів.

Норми права, що регулюють відносини в сфері іноземного інвестування, закріплені в законодавстві різної галузевої належності (конституційному, адміністративному, фінансовому, цивільному, кримінальному та ін.). Таким чином, назване законодавство має комплексний, міжгалузевий характер.

В сучасних умовах однією із найважливіших сфер суспільного життя, в яких реалізує свої внутрішні функції держава, є економічна. Оскільки іноземні інвестиції є одним із джерел

фінансування розвитку економіки України, то державне управління іноземним інвестуванням в таких умовах набуває особливо важливого значення.

В Україні порядок державного управління інвестиційною діяльністю та іноземним інвестуванням, як її складовою частиною, визначається у Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів № 384 від 1 червня 1995 р. [8]. Можна сказати, що в Україні вперше на концептуальному рівні в названому документі визначається державна політика щодо здійснення процесу інвестування в країні та іноземного інвестування зокрема.

Відповідно до Концепції державна інвестиційна підтримка має надаватися переважно для розвитку пріоритетних напрямів у економіці. Такими напрямами пріоритетного інвестування є розвиток паливно-енергетичного комплексу і впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; соціальна сфера, розширення і нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентоспроможної продукції, що поставляється на експорт; розвиток агропромислового комплексу; прискорення розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Таким чином, Концепція стала першим документом, де йдеться про державне управління іноземним інвестуванням в контексті державного управління інвестиційною діяльністю взагалі. Проте враховуючи важливість іноземного інвестування як одного із альтернативних державному виду інвестування та його складність, вважається необхідним створення концепції державного управління іноземним інвестуванням як окремого нормативного документа, в якому б визначалися пріоритетні напрями державної політики в сфері залучення та використання іноземних інвестицій.

У межах такої концепції необхідно передусім визначитися стосовно вибору загальної політики щодо іноземних інвестицій (така політика може бути ліберальною, контролюючою або обмежувальною); чітко визначити роль і місце іноземних інвестицій в економіці України. В основу системи управління іноземним інвестуванням мають бути покладені такі вимоги: повне та стабільне правове забезпечення іноземного інвестування, створення системи державного контролю, обліку надходження та використання іноземних інвестицій, створення на державному рівні інформаційної бази даних про надходження та використання іноземних інвестицій, розробка системи нау-



ково обґрунтованих пріоритетів в процесі залучення іноземних інвестицій.

Принципи державного управління іноземним інвестуванням впливають із загальних принципів управління економікою.

За змістом принципи державного управління іноземним інвестуванням можна поділити на соціально-політичні, організаційні та спеціальні. Оскільки в літературі вже дана характеристика соціально-політичним і організаційним принципам, які властиві для всіх сфер управління [9], зупинимося на виділенні та розгляді спеціальних принципів, що характерні для державного управління іноземним інвестуванням.

Насамперед, зазначимо, що державне управління іноземним інвестуванням має базуватися на таких принципах: взаємна відповідальність іноземних інвесторів і держави, дотримання основних прав і свобод іноземних інвесторів, принцип юридичної відповідальності іноземних інвесторів за порушення вимог законодавства України або міжнародних договорів. Практичним втіленням цих принципів можна назвати встановлення у законодавстві України ряду гарантій для іноземних інвесторів (див. розділ II Закону України «Про режим іноземного інвестування»), кримінальної, адміністративної та інших видів відповідальності за порушення ними вимог законодавства України та ін.

Однією із загальних характеристик сучасної інвестиційної політики України є те, що роль держави в інвестуванні економіки має поступово зменшуватися, а роль інших джерел інвестування, зокрема й іноземного, — зростати. Саме цим визначаються такі спеціальні принципи державного управління іноземним інвестуванням, як принцип послідовної децентралізації інвестиційного процесу та розширення змішаного фінансування інвестиційних проєктів.

Оптимізації використання іноземних інвестицій в економіці нашої країни має сприяти залучення іноземних інвестицій переважно для реалізації державних пріоритетних програм (проєктів), спрямованих на здійснення структурної перебудови економіки та надання переваги завершенню раніше розпочатих будов, технічному переоснащенню та реконструкції діючих підприємств. Ці принципи знайшли своє втілення в положеннях Державної програми заохочення іноземних інвестицій в Україні [10] (втратила чинність), постанові Кабінету Міністрів України № 126 від 2 березня 1994 р. «Про затвердження переліку підприємств, приватизацію майна яких, що перебуває у загальнодержавній власності, доцільно здійснити із залученням іноземних інвестицій» [11], постанові Кабінету Міністрів України № 32 від 17 січня 1995 р. «Про затвердження переліку

підприємств, приватизацію майна яких, що перебуває у загальнодержавній власності, доцільно здійснити із залученням іноземних інвестицій» [12] та ін.

Проте застосування вищезазначених принципів державного управління іноземним інвестуванням неможливе без вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність іноземних інвесторів в Україні. І це насамперед визначається тим, що право за своєю природою є універсальним регулятором суспільних відносин.

Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються в процесі цієї діяльності. Самі ж функції закріплені у положеннях та інших документах, що визначають правовий статус відповідних органів виконавчої влади.

До загальних функцій управління належать: інформаційна, керівна, прогнозування, планування, організація, координація, контроль [13].

Загальні функції характерні для всієї системи управління економікою, і тому їх існування не пов'язане із конкретним суб'єктом управління. На відміну від них існують і спеціальні функції, властиві органам виконавчої влади, до яких входить управління іноземним інвестуванням.

Проаналізувавши спеціальні функції державного управління іноземним інвестуванням, їх можна умовно поділити на дві групи: функції по залученню іноземних інвестицій та функції по використанню іноземних інвестицій.

Серед функцій по залученню іноземних інвестицій можна виділити формування державної політики щодо залучення іноземних інвестицій; участь у міжнародному економічному співробітництві, роботі міжнародних економічних і фінансових організацій з метою залучення іноземних інвестицій, укладання міжнародних договорів з питань іноземного інвестування; визначення пріоритетних напрямів структурно-інвестиційної політики, пріоритетних напрямів використання іноземних інвестицій; здійснення обліку інформації стосовно джерел іноземних інвестицій, потреб у їх залученні, напрямів та ефективності використання; створення сприятливих умов для діяльності іноземних інвесторів на території України та ін. Виходячи із аналізу змісту положень та статутів про відповідні органи виконавчої влади та інші установи, а також практики їх діяльності, можна визначити, що зазначені функції входять до компетенції Президента, Кабінету Міністрів, Валютно-кредитної ради при Кабінеті Міністрів, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Міністерства економіки, Міністерства фінансів,

Міністерства закордонних справ, Української державної кредитно-інвестиційної компанії, Національного агентства з питань розвитку та європейської інтеграції.

До функцій по використанню іноземних інвестицій можна віднести організацію експертизи та конкурсного відбору інвестиційних проєктів і програм, пошук їх виконавців; організацію, збирання, вивчення й узагальнення пропозицій суб'єктів інвестиційної діяльності щодо надання та отримання іноземних інвестицій, ведення обліку заявок іноземних інвесторів та українських реципієнтів на участь в інвестиційних проєктах і програмах; здійснення реєстрації інвестиційних проєктів і програм. Деякі із зазначених функцій спрямовані на створення сприятливих умов для використання іноземних інвестицій. Відповідний аналіз засвідчує, що виконання вказаних функцій певною мірою покладено на Валютно-кредитну раду при Кабінеті Міністрів, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Українську державну кредитно-інвестиційну компанію.

Спеціальними функціями державного управління щодо використання іноземних інвестицій є інформування відповідних державних органів про можливість надання іноземним інвесторам пільг, що можуть бути передбачені законодавством та міжнародними договорами України; надання консультацій та забезпечення обміну інформацією між українськими та іноземними учасниками інвестиційних процесів; сприяння формуванню інфраструктури для забезпечення інвестиційної сфери міжнародного співробітництва в Україні; створення системи інформаційного супроводження проєктів і програм міжнародного інвестиційного співробітництва; використання нагромадженої інформації для економічної оцінки інвестиційних проєктів і програм, надання довідок, ведення звітності. Ці функції певною мірою належать до компетенції місцевих державних адміністрацій, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Української державної кредитно-інвестиційної компанії, Національного агентства з питань розвитку та європейської інтеграції.

Важливими є функції контролю за ефективністю використання іноземних інвестицій, за виконанням суб'єктами інвестиційної діяльності вимог законодавства України та зобов'язань за міжнародними договорами, які становлять компетенцію Валютно-кредитної ради при Кабінеті Міністрів, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Міністерства закордонних справ та інших органів виконавчої влади (в тому числі правоохоронних органів).

Допоміжні (обслуговуючі) функції також необхідні у про-

цесі здійснення управління іноземним інвестуванням. Це насамперед питання, пов'язані із адміністративно-господарським обслуговуванням: оформлення та розмноження необхідних документів, здійснення діловодства, забезпечення господарськими засобами й т.д. Допоміжні функції не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак вони певною мірою сприяють здійсненню загальних та спеціальних функцій управління іноземним інвестуванням. Саме в цьому й полягає їх обслуговуючий та допоміжний характер.

Органом виконавчої влади загальної компетенції, до функцій якого належить управління іноземним інвестуванням в Україні, є Кабінет Міністрів. Також загальні функції державного управління виконує Президент як глава держави. У встановлених законом рамках вони здійснюють керівництво іншими органами (функціональної та галузевої компетенції).

Кабінет Міністрів України має розробляти загальні основи, принципи, напрями державної інвестиційної політики, спрямовувати та координувати роботу міністерств, інших підпорядкованих йому центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення та використання іноземних інвестицій в Україні.

Аналізуючи зміст нормативних актів, що визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, можна дійти висновку, що в межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації також мають брати участь у державному управлінні іноземним інвестуванням (наприклад, розробка програм соціально-економічного розвитку відповідних територій та подання їх на схвалення до відповідних органів виконавчої влади, внесення пропозицій щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон, сприяння створенню підприємств з іноземними інвестиціями, здійснення управління інвестиційною діяльністю, внесення до відповідних органів пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, реєстрація іноземних інвестицій, ведення їх обліку, проведення на місцевому рівні переговорів з потенційними іноземними інвесторами, врахування частки іноземних інвестицій при складанні місцевих бюджетів тощо).

Зрозуміло, місцеві державні адміністрації мають відігравати важливу роль у розробці державних інвестиційних програм розвитку регіонів та окремих територій. Це визначається тим, що саме вони мають оперативну інформацію щодо соціально-економічних потреб регіонів і тим самим можуть повніше виразити їх потреби у залученні іноземних інвестицій.

Специфікою державного управління іноземним інвестуван-

ням в Україні є те, що функції щодо його здійснення розподілені між кількома центральними органами виконавчої влади як функціональної, так і галузевої компетенції. Це обумовлено міжгалузевим характером даного об'єкта державного управління.

Органами функціональної (міжгалузевої) компетенції, до завдань яких певною мірою входить управління процесом залучення та використання іноземних інвестицій в Україні, є Валютно-кредитна рада при Кабінеті Міністрів, Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство закордонних справ, Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції, Фонд державного майна, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація.

Даючи загальну характеристику органів виконавчої влади галузевої компетенції, необхідно зазначити, що їх завданням є керівництво окремими галузями економіки — промисловістю, сільським господарством, транспортом та ін. Оскільки державне управління іноземним інвестуванням в Україні, належить до компетенції ряду функціональних органів державного управління, то в структурі галузевих органів можуть створюватися лише певні підрозділи, які можуть займатися координацією залучення та використання іноземних інвестицій в конкретних галузях економіки України із єдиним державним органом виконавчої влади, до функцій якого входить управління іноземним інвестуванням.

Особливий правовий статус має Українська державна кредитно-інвестиційна компанія, засновником якої є Кабінет Міністрів. Вона є державним підприємством і діє на принципах повної господарської самостійності, самоокупності, самостійно планує свою діяльність, несе відповідальність за її наслідки та виконання зобов'язань перед державним бюджетом і партнерами, реалізує власну продукцію, виконує роботи, надає послуги за цінами та тарифами згідно з чинним законодавством України. Керівним органом компанії є рада директорів, яку очолює президент компанії, контролюючим органом — наглядова рада компанії. Наглядову раду компанії очолює Прем'єр-міністр. Президент компанії призначається Президентом України, інші члени ради директорів компанії призначаються на посаду й звільнюються з посади Кабінетом Міністрів за поданням президента компанії.

Спільним для названих органів виконавчої влади є те, що до компетенції кожного з них певною мірою належить державне управління іноземним інвестуванням. В цьому можна пересвідчитися, ознайомившись з переліком конкретних завдань та функцій кожного з цих органів.

Аналізуючи практику державного управління іноземним

інвестуванням в Україні, необхідно зазначити негативний вплив на інвестиційний клімат в Україні частих змін у системі державного управління іноземним інвестуванням.

Так, у вересні 1993 р. постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 1993 р. № 695-93 «Про створення Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій» на базі Національного центру реалізації міжнародної технічної допомоги утворено Агентство міжнародного співробітництва та інвестицій. Це Агентство було центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів і мало статус міністерства. Агентство мало реалізовувати державну політику в галузі міжнародного співробітництва та інвестицій, сприяти прискоренню інтеграції України у світову економіку та здійснювати координацію цих процесів з урахуванням пріоритетних напрямів розвитку економіки. Згідно з розпорядженням Президента України «Про заходи щодо координації роботи органів державної виконавчої влади з міжнародними фінансовими організаціями у питаннях економічного співробітництва» від 7 лютого 1995 р., на базі Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій було створено Агентство координації міжнародної технічної допомоги, положення про яке було затверджене Указом Президента України від 26 червня 1995 р. № 488/95. Також Указом Президента України від 8 серпня 1995 р. № 719/95 було створено Українську державну кредитно-інвестиційну компанію. Таким чином, питання координації міжнародного співробітництва України у галузі іноземного інвестування, отримання іноземних кредитів та технічної допомоги розподілялися відповідно між цими двома органами.

Проте на цьому зміні не припинилися. 2 липня 1996 р. було видано Указ Президента України № 493 про утворення Національного агентства України з реконструкції та розвитку. Положення про нього було затверджене Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. № 771. В подальшому це агентство перейменовано в Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції. Зазначеними указами передбачено, що завданням згаданого агентства має бути участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями, відповідними міждержавними та регіональними організаціями, в тому числі кредитно-фінансовими установами іноземних держав, їх угруповань з метою залучення кредитів, грантів, міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, іноземних інвестицій та здійснення контролю за ефективністю їх використання. При цьому Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції має статус міністерс-

тва і є правонаступником ліквідованого Агентства координації міжнародної технічної допомоги.

Аналіз завдань згаданого агентства показує, що, по суті, було створено орган виконавчої влади подібний тому, яким було Агентство міжнародного співробітництва та інвестицій. Це свідчить про те, що у державному регулюванні зовнішніх надходжень до економіки України (іноземних інвестицій, іноземних кредитів, іноземної технічної допомоги) знову прийшли до раніше напрацьованого — до об'єднання функцій державного управління в зазначених напрямках у межах одного органу виконавчої влади.

Форми і методи державного управління іноземним інвестуванням можна розбити на дві великі групи: форми і методи державного управління економікою країни, що властиві й для державного управління іноземним інвестуванням, форми і методи державного управління, що мають свою специфіку й стосуються лише державного управління іноземним інвестуванням, як одного із важливих напрямів державного управління економікою.

Правові форми державного управління іноземним інвестуванням пов'язані із встановленням та застосуванням норм права, а їх використання викликає певні юридичні наслідки. В юридичній літературі до правових форм державного управління відносять видання нормативних та індивідуальних актів управління [14]. В результаті аналізу цих праць можна зробити висновок, що в правових формах управлінської діяльності найбільш чітко виражаються повноваження державно-владного характеру, що належать органам виконавчої влади.

Наведені висновки притаманні й для форм державного управління в сфері інвестиційної діяльності. Так, орган виконавчої влади, здійснюючи нормотворчу діяльність та видаючи нормативні акти, встановлює норми права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі іноземного інвестування.

Діяльність органів виконавчої влади щодо видання індивідуальних актів управління іноземним інвестуванням також є однією із основних правових форм. Це можуть бути рішення про надання пільг або встановлення обмежень конкретним іноземним інвесторам або підприємствам з іноземними інвестиціями, встановлення особливих правил їх діяльності тощо.

До неправових форм державного управління іноземним інвестуванням належать діяльність щодо здійснення організаційних та матеріально-технічних дій, спрямованих на впорядкування інвестиційного процесу. Такі форми можуть мати місце як всередині самих органів виконавчої влади у процесі здійснення ними виконавчо-розпорядчих функцій щодо управління іно-

земним інвестуванням (наради, інструктування та інші форми), так і у відношеннях між цими органами та суб'єктами інвестиційної діяльності (проведення спільних семінарів та ін.).

До зовнішніх проявів управлінської діяльності належать матеріально-технічні операції, укладання адміністративних договорів і т. ін.

При розгляді матеріально-технічних дій необхідно враховувати їх різне юридичне значення. В одних випадках це суто технічні операції (передрук службового матеріалу), а в інших — юридично значущі дії (видача довідки, що офіційно підтверджує певні факти чи події).

Форми державного управління іноземним інвестуванням в Україні набуватимуть все більшого вдосконалення та розвитку, оскільки сьогодні воно перебуває на етапі становлення. Специфікою об'єкта управління, тут є те, що він потребує поєднання різних форм управління, комплексного їх застосування. І це видно зі змісту, наприклад, Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, про яку йшла мова вище. Проаналізувавши її зміст, передбачені в ній форми реалізації державної інвестиційної політики можна поділити на дві групи.

До першої слід віднести форми проведення структурної перебудови економіки та залучення іноземних інвестицій шляхом сприяння розвитку конкуренції на інвестиційному ринку через залучення інвестицій на основі випуску цінних паперів під конкретні проекти для широкого залучення коштів підприємств та населення, залучення матеріальних, фінансових та інших ресурсів позабюджетних інвестиційних, пенсійних, страхових та інших фондів, страхових компаній, комерційних банків, внутрішніх інвестиційних позик, використання кредитних ліній та кредитів міжнародних фінансових організацій, використання капіталу, що має повернутися до України в результаті забезпечення економічної стабілізації та створення відповідної законодавчої бази, проведення податкової політики, спрямованої на стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання тощо.

До другої групи належать заходи, спрямовані на розвиток та захист внутрішнього інвестиційного ринку та прав іноземних інвесторів.

Виходячи із аналізу нормотворчої практики в нашій державі, подальший розвиток форм управлінської діяльності в галузі іноземного інвестування характеризується посиленням правового впливу на суспільні відносини, що виникають при іноземному інвестуванні, більш тісним поєднанням правових та



неправових (організаційних) форм управління при розширенні діапазону дії правових норм. Про це свідчить динаміка розвитку законодавства України про іноземні інвестиції, в якому постійно збільшується кількість норм, якими регламентується процес іноземного інвестування. Інша справа, що цей нормативний масив є складним та суперечливим, проте динаміка його розвитку свідчить про зростання ролі правових форм управління іноземним інвестуванням.

При використанні різних форм державної управлінської діяльності застосовуються певні методи управління.

За допомогою адміністративних методів здійснюється централізоване управління процесом іноземного інвестування. Об'єктом регулювання в цьому випадку можуть виступати як безпосередньо іноземні інвестори, так й інші суб'єкти інвестиційних відносин (в тому числі й органи виконавчої влади, що займаються управлінням іноземним інвестуванням). Прикладами такого регулювання можна назвати обов'язкову державну реєстрацію іноземних інвестицій, державну реєстрацію договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора без створення юридичної особи тощо.

Важливим є питання й про економічні методи управління економікою взагалі, та іноземним інвестуванням зокрема, про їх співвідношення із адміністративними методами. До цієї групи методів відносять систему економічних засобів, пов'язаних із застосуванням в умовах існування товарно-грошових відносин таких економічних важелів, як економічні інтереси, матеріальне стимулювання, використання системи цін, фінансування виробництва, надання податкових, митних, торгових та інших пільг іноземним інвесторам тощо.

В юридичній літературі до економічних методів управління відносять такі методи, як планування, економічний аналіз, госпрозрахунок, фінансово-кредитні методи [15] та ряд інших.

Так, планування, як метод розробки і прийняття рішень з питань управління іноземним інвестуванням, слід розглядати і як метод безпосереднього управління іноземним інвестуванням; де він трансформується в метод прямого планового впливу на вибір форм і методів державного управління іноземним інвестуванням, його джерел, пріоритетних для іноземного інвестування секторів економіки, визначення перспективних цифрових показників розмірів залучення іноземних інвестицій, виходячи з потреб економіки України та ін.

Економічний аналіз, як метод державного управління іноземним інвестуванням, застосовується з метою оцінки ефективності вже здійснених і запланованих інвестицій, визначення ос-

новних напрямів вдосконалення інвестиційного процесу, а також контролю за здійсненням іноземних інвестицій. Економічний аналіз має служити всебічному вивченню проблем залучення та використання іноземних інвестицій, дає змогу з'ясувати можливі наслідки підготовлених рішень з цих питань.

При виконанні зазначених функцій щодо управління іноземним інвестуванням доцільним є також використання госпрозрахункового методу управління, оскільки надання інформаційних, консультативних та інших послуг учасникам інвестиційного процесу на договірній платній основі буде не лише додатковим джерелом фінансування діяльності відповідних органів виконавчої влади, а й фактором, що підвищить якість наданих послуг.

Прикладами застосування економічних методів в управлінні іноземним інвестуванням, в основу яких покладено фінансово-кредитні відносини, можна назвати надання податкових, митних та експортно-імпорتنих пільг іноземним інвесторам, можливість отримання пільгових кредитів для підприємств з іноземними інвестиціями тощо. Проте нестабільність законодавства з цих питань негативно впливає на інвестиційний клімат в Україні, що вимагає вдосконалення та стабілізації законодавчого регулювання використання цих методів управління.

Аналізуючи зміст адміністративних та економічних методів державного управління іноземним інвестуванням, можна зробити висновок, що їх співвідношення в кожному окремому випадку є різним. І це залежить як від джерел іноземного інвестування, хто виступає інвестором — іноземна держава чи іноземні недержавні юридичні особи, фізичні особи, так і від того, в державний чи приватний сектор економіки України здійснюється таке інвестування. Якщо інвестором є іноземна держава або інвестиція здійснюватиметься в державний сектор економіки України, то в такому випадку переважатиме тенденція адміністративних методів управління. Якщо ж інвесторами виступають іноземні недержавні юридичні особи або фізичні особи та інвестиції здійснюватимуться в недержавний сектор економіки України, то переважатимуть економічні методи управління. Це пояснюється різним правовим статусом названих учасників інвестиційних відносин та об'єктів інвестування.

Серед методів, що використовуються у процесі державного управління іноземним інвестуванням, важливе місце займають методи опрацювання управлінських рішень та пов'язані з ними методи їх прийняття. Розмежовуються ці методи за змістом, а саме: організаційні (системні), соціальні, природничо-технічні.

Так, визначаючи курс щодо залучення та використання іно-

земних інвестицій, державні органи мають враховувати не лише позитивні наслідки, але й можливий негативний вплив іноземного інвестування на розвиток національної економіки України та стан її економічної безпеки (скорочення національного виробництва, зниження конкурентоспроможності продукції вітчизняних товаровиробників, відставання в розвитку науки і технологій та ін.). Застосування цього методу є особливо важливим при визначенні пріоритетних для іноземного інвестування галузей економіки та регіонів України, видів та обсягу пільг, що можуть надаватися іноземним інвесторам та в ряді інших випадків. Виходячи із важливості такого методу управління, органи виконавчої влади мають постійно використовувати його в своїй практиці.

Багатогранність процесу іноземного інвестування, а отже, складність врахування всіх моментів, що можуть впливати на правильність управлінського рішення в цій сфері, вимагають вдаватися до особливого методу управління іноземним інвестуванням — проведення експерименту.

На нашу думку, в сфері державного управління іноземним інвестуванням цікавою формою перевірки ефективності тих чи інших форм і методів управління могло б стати надання певним територіям тимчасового статусу вільних економічних зон. Застосування такої форми дало б можливість повною мірою використати положення Закону України «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р. Тимчасовий характер таких заходів, поряд з розробкою інших попереджувальних механізмів, сприяв би зменшенню впливу можливих негативних наслідків їх проведення. Проте такі заходи можуть бути кроком вперед у вирішенні питання про створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що зважена державна політика щодо організації управління іноземним інвестуванням може стати одним із важливих факторів поступового піднесення національної економіки.

### **3. Основні риси державного регулювання сільського господарства в сучасних умовах**

Стан державного регулювання економіки України переконливо свідчить про нові підходи щодо форм і методів, які застосовуються нині у сільському господарстві. Основою такого процесу є перехід від командно-адміністративних методів управління до економічних (прибуток, пільги, податок, позика тощо).

В ряді випадків здійснено перехід від управління до регулювання економічними відносинами. Проте це не означає, що Українська держава не має впливати на формування ринку. Адже вільного ринку, який функціонував би без регулятивної діяльності держави, у світі не існує.

В період великомасштабних звершень з усією гостротою постає проблема відповідного правового регулювання нових суспільних відносин, подальшого розвитку аграрного законодавства. Без її вирішення неможливо забезпечити здійснення реформ у центральній ланці аграрно-промислового комплексу (АПК) — сільському господарстві, створення економічно незалежної Української держави. І у цій справі надзвичайно важливого значення набуває нова Конституція — основа розвитку усіх галузей законодавства України. Адже збільшення кількості прийнятих тих чи інших правових актів ще не свідчить про належне урегулювання відповідних суспільних відносин. Тут, на наш погляд, потрібний комплексний підхід, маючи на увазі одночасне проведення необхідних організаційних змін у структурі державних органів управління. На Всеукраїнській нараді з питань агропромислового комплексу, яка відбулася 10 січня 1997 р., зазначалося, що в нових умовах існуюча система управління АПК виявилась неефективною, діють застарілі стереотипи як в центральних апаратах Мінсільгосппроду, Держхарчопрому, Мінрибгоспу, Держсадвинпрому, так і в їх місцевих органах, особливо у керівників господарств, підприємств і організацій. Життя настійливо вимагає переходу до системи управління АПК на засадах єдиного державного органу. Йдеться не про реанімацію колишнього Держагропрому, а про ефективну координацію економічних взаємовідносин на всіх стадіях — від виробництва сільгоспсировини до реалізації готової продукції [16].

Зазначимо, що наявність кризових явищ в економіці та політичному житті України свідчать також про те, що здійснювані в останні роки відповідно до нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів спроби трансформувати систему державного управління економікою виявилися малоефективними. Криза в державі та суспільстві, що набула в багатьох випадках системного характеру, є певною мірою кризою державного регулювання економіки.

Межі державного регулювання, його мета й зміст перебувають у повній залежності від домінуючих в суспільстві економічних відносин, а також характеру самого соціально-політичного устрою. Державне регулювання, як і управління, — це завжди впорядковуюча й організуюча діяльність. Державне регулювання надає можливість господарським суб'єктам вибору бажан-

ного й вигідного для них варіанту поведінки, спрямованого насамперед на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру.

Державному регулюванню відносин у сфері сільського господарства і АПК в цілому, як і в інших галузях господарства України, притаманний ряд загальних ознак.

Передовсім слід вказати на державно-правовий характер регулювання. В його процесі, по-перше, реалізуються завдання, функції та інтереси Української держави, громадян і суспільства в цілому. По-друге, функції регулювання здійснюються відповідними суб'єктами, які утворюються державою (це органи державного управління у сфері сільського господарства). По-третє, ці суб'єкти діють за дорученням держави і наділені необхідними повноваженнями. По-четверте, вони діють в рамках встановлених для них державою відповідних правових актів.

Державне регулювання сільського господарства необхідне насамперед для того, щоб організувати безперервний «ланцюг» міжгалузевих відносин з метою одержання спільного кінцевого продукту діяльності та доведення його до споживача. Його зміст полягає у регулятивному впливі на відповідні об'єкти.

Принципи державного регулювання становлять основні вихідні положення, які визначають найголовніші й найсуттєвіші особливості аграрної політики Української держави. До них слід віднести: аграрний протекціонізм; узгодженість і координацію дій суб'єктів сільськогосподарського виробництва різних форм господарювання; господарську самостійність; рівність усіх форм господарювання; поєднання економічних і соціальних цілей.

Комплексний підхід до функціонування й розвитку сільського господарства може бути ефективним за умов, що органи державного управління однаковою мірою будуть застосовувати форми й методи регулювання щодо ставлення до усіх форм власності, сфер і галузей АПК.

Правотворча форма регулятивної діяльності знаходить своє вираження у виданні органами виконавчої влади відповідних правових актів. Цим шляхом уповноважені на те органи регулюють суспільні відносини щодо приватизації землі, майна; у сфері планування, заготівлі сільськогосподарської продукції; забезпечення агропромислових товаровиробників технікою, паливом, мінеральними добривами, отрутохімікатами; проведення аграрної реформи; забезпечення рівності усіх форм господарювання і т.д. У правотворчій формі найбільш чітко проявляються повноваження, які надаються тому чи іншому органу для прак-

тичної реалізації закріплених за ним функцій щодо регулювання сільськогосподарського виробництва.

У відповідних законодавчих актах передбачені повноваження органів виконавчої влади щодо видання нормативних актів тощо. Так, наприклад, перелік основних питань, які віднесені до компетенції Кабінету Міністрів, визначений безпосередньо у тексті Конституції України. Більш детально вони закріплені у законодавчому акті, який визначає правовий статус цього органу. Важливе значення для комплексного вирішення проблем розвитку села і АПК належить Законам України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» та іншим правовим актам. Отже, суспільні відносини в АПК в переважній більшості регламентуються безпосередньо законами, в яких визначаються також статус того чи іншого органу, його повноваження тощо.

З правотворчою діяльністю безпосередньо пов'язана правозастосовча практика, яка становить по суті її основний регулятивний зміст. Практично її основною формою є видання юридичних актів індивідуального характеру. На їх основі прямі приписи законів та інших норм права застосовуються щодо конкретних сфер і галузей сільського господарства. Їх видання пов'язане з необхідністю виникнення, зміни або припинення певних відносин. Прикладом цього можуть бути нормативні акти, прийняті Кабінетом Міністрів у зв'язку з реалізацією аграрної реформи, приватизацією й орендою землі, функціонуванням селянських (фермерських) господарств тощо.

Ефективна правотворча й правозастосовча діяльність неможлива без правоохоронної і нерозривно пов'язана з нею. По суті, вона є однією із сторін правотворчої і правозастосовчої діяльності органів державного управління, при здійсненні регулятивних функцій щодо сільського господарства якої і відбувається захист інтересів безпосередніх виробників сільськогосподарської продукції — колективних сільськогосподарських підприємств, радгоспів, селянських (фермерських) господарств, підсобних господарств громадян і т.д.

У здійсненні цієї діяльності важлива роль належить безпосередньо управлінським органам міжгалузевої компетенції, а також органам, які здійснюють функції контролю та нагляду з питань землекористування й землеустрою, ветеринарії, боротьби з захворюванням тварин і рослин, використанням і зберіганням сільськогосподарської техніки, тощо.

Правоохоронна діяльність як одна з важливих форм держав-

ного регулювання сільського господарства свідчить, по-перше, що державне регулювання цим сектором економіки відповідні правові основи, закріплені в законах, підзаконних актах. По-друге, про необхідність своєчасного і правильного забезпечення змін в організаційній структурі та діяльності органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва. По-третє, правоохоронна діяльність є важливим інструментом, який забезпечує ефективність функціонування апарату органів державної виконавчої влади, формування виконавчої дисципліни їх працівників.

Наведене дає підстави розглядати державне регулювання як організаційно-економічну й політично-правову категорію. Зокрема, це чітко проявляється у виконавчій діяльності, пов'язаній з впровадженням у життя законів і підзаконних актів. Саме держава через відповідні органи в процесі регулювання різних сфер і галузей господарського комплексу реалізує широкий спектр економічних, політичних, соціально-культурних та інших функцій, використовуючи для цього правовий механізм.

Регулятивна діяльність щодо аграрного сектора виробництва за світовою практикою є прерогативою держави. Така діяльність здійснюється з урахуванням повноважень законодавчої та виконавчої влади, визначених Конституцією України та іншими відповідними законодавчими актами. На ці державні органи повною мірою поширюється чинність ст. 19 Конституції, за якою державні органи і відповідні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Основним напрямом сучасної аграрної політики, як про це згадувалося вище, є формування ринкових відносин з вільним і рівноправним розвитком усіх організаційних форм господарювання. Відповідно методи державного регулювання сільського господарства не можуть залишатися незмінними. Під методом розуміються способи, прийоми, чи їх система для досягнення якої-небудь мети, для виконання певної операції. Як регулятивні принципи методи впливають на свідомість і поведінку людей, відносини між якими виступають як об'єкти регулювання.

Серед засобів, прийомів і способів, що досить часто використовуються як методи державного регулювання сільського господарства, слід виділити: переконання, дозвіл, метод прямих вказівок (імперативний); адміністративні й економічні методи, а також метод рекомендацій. Перша класифікація не дублює другу. Методи, передбачені ними, органічно поєднуються та мають застосовуватися одночасно (відповідно з обставинами

чи необхідністю регулювання тих чи інших відносин).

Основний зміст переконання як методу державного регулювання сільського господарства полягає в безпосередньому впливові на поведінку з метою добровільного виконання тих чи інших вимог держави, відображених в законах і підзаконних актах. В сучасних умовах переконання як метод державного регулювання є, по суті, одним з основних. Це пояснюється тим, що переважна більшість громадян — працівників сільського господарства свідомо виконує й дотримується норм права, оскільки в них враховані як особисті, так і громадські інтереси.

Прикладом цього можуть бути заходи, які вживаються в Україні щодо розвитку селянських (фермерських) господарств. Закон України від 22 червня 1993 р. «Про селянське (фермерське) господарство» гарантує, зокрема право громадян України на добровільне створення цих господарств, рівність з іншими організаційними формами господарювання тощо [17]. Принцип добровільності на створення колективних підприємств і їх рівність закріплено також у Законі України від 14 лютого 1992 р. «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [18].

Практика застосування методу переконання в державному регулюванні сільського господарства свідчить про високу його ефективність за умов одночасного використання економічних важелів.

Успішне становлення і розвиток Української правової держави та її економіки тісно переплітаються з дотриманням одного з основних її принципів: «дозволено все, що не заборонено законом». Особливо це помітно у сфері сільського господарства, де він застосовується як метод державного регулювання. Метод дозволу тепер знайшов своє закріплення в законах і ряді нормативних актів. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», воно вправі самостійно визначати напрями виробництва, його структуру й обсяг, розпоряджатися виробленою продукцією та доходами, здійснювати будь-яку діяльність, що не суперечить законодавству України.

Про метод дозволу можна говорити, на наш погляд, в широкому і вузькому значеннях. В першому випадку його дія розрахована на необмежений законом час. У другому — метод дозволу застосовується для вирішення певної групи питань, після чого його дія припиняється (наприклад, планування обсягів постачання державними організаціями пального, мастил для сільського господарства, держзамовлення сільськогосподарської продукції й тощо.).

Застосування методів переконання й дозволу ізольовано від владних приписів не дасть бажаних результатів. Необхідний по-



рядок у господарській діяльності в інтересах всього суспільства. Для цього у передбачених законом випадках використовується метод прямих приписів (імперативний метод). Він застосовується в практичній діяльності відповідних органів держави шляхом дисциплінарного, адміністративного та іншого впливу.

Звичайно, було б неправильно обмежувати застосування цього методу в діяльності органів виконавчої влади лише використанням засобів правового характеру. Часто роль імперативного методу відіграють економічні засоби. Так, примусити суб'єктів відносити до вчинення певних дій можливо також шляхом фінансування. Наприклад, будівництва господарських об'єктів, наданням певних пільг (при переселенні, заснуванні селянських (фермерських) господарств і т. ін.).

Щодо сільськогосподарських товаровиробників імперативний метод у переважній більшості випадків зводиться до дотримання вимог аграрного законодавства й статуту колективного сільськогосподарського підприємства, охорони прав працівників сільського господарства, посилення скоронності колективної та державної власності, виконання зобов'язань, які випливають з державного контракту та замовлення; дотримання державних стандартів і технічних умов, правил ветеринарії, санітарії та гігієни, захисту рослин; ведення обліку земель, охорони оточуючого середовища; ведення обліку й державної звітності; дотримання правил протипожежної безпеки, виробничих правил техніки безпеки й т. ін.

У сфері сільськогосподарського виробництва, як відомо, широкого поширення набув метод рекомендацій. Адже визначення характеру й змісту державного регулювання цього сектора економіки країни та його застосування значною мірою залежить від особливостей спеціальної правоздатності, форм господарювання і власності, а також самоврядування, властивих діяльності колективних, державних і приватних виробників сільськогосподарської продукції. Цим, власне, пояснюється застосування методу рекомендацій щодо товаровиробників із боку державних управлінських структур, при регулюванні відносин щодо оплати праці в колективних сільськогосподарських підприємствах та в ряді інших організаційних форм господарювання. Особливістю цього методу є те, що правила і пропозиції в рекомендаційних актах органів державного управління сільського господарства або представницьких органів колективних сільськогосподарських підприємств набувають юридичної сили локальної правової норми від моменту їх прийняття чи затвердження вищим органом самоврядування сільськогосподарського підприємства.

У практиці державного регулювання в умовах переходу до ринкових відносин більш широкий розвиток отримали економічні методи, а також (певною мірою) адміністративні.

Адміністративний метод — це прямий вплив на поведінку, діяльність об'єктів регулювання засобами обов'язкових наказів, а економічний — опосередкований вплив за допомогою економічних стимулів (ціни, прибутку, кредиту й т.д.). Адміністративні методи найбільш часто використовуються в державному регулюванні сільського господарства у тих випадках, коли для втілення у життя управлінського рішення необхідний наказ або заборона. Це стосується групи деяких питань внутрігосподарської діяльності, а також міжгосподарських відносин.

Економічні методи в даний час є найбільш дієвими засобами впливу на об'єкти державного регулювання, оскільки їх застосування дає змогу створювати економічні умови, які спонукають сільськогосподарських товаровиробників діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання у відповідності із загальнодержавними та особистими інтересами. Це пояснюється тим, що застосування економічних методів в регулюванні сільського господарства дозволяє зберегти вільний вибір поведінки, більш повно враховувати інтереси товаровиробників цієї сфери економіки України.

Практичне застосування економічних методів в державному регулюванні сільського господарства здійснюється за допомогою таких важелів, як ціноутворення, пільгове кредитування, фінансування, прибуток, господарський розрахунок, а також економічних санкцій, податків дотацій, компенсацій.

Втілення в життя економічних методів завжди викликає необхідність правового регулювання їх оформлення, реалізації. Це дає змогу зробити висновок про тісну взаємодію адміністративних і економічних методів в єдиному цілеспрямованому процесі регулятивного впливу на об'єкти регулювання, необхідності пошуків найбільш раціонального їх поєднання. При розгляді цієї проблеми слід виходити із співвідношення права й економіки та їх ролі в суспільстві.

Результативність переходу України до ринкових відносин значною мірою залежить не лише від економічних факторів, використання механізмів ринку, але й від якості правового регулювання дії самих ринкових відносин. Особливо важливо це для сільського господарства.

Адже законодавство, будучи однією з форм регулювання процесів, які відбуваються в державі і суспільстві, може сприяти розвитку суспільних відносин у бажаному напрямі, прискорювати цей розвиток, усувати з їх шляху перепони. Законодав-

ство може також активно сприяти становленню нових суспільних відносин, якщо для цього існують відповідні економічні передумови. Проте, якщо законодавчі акти були прийняті без достатнього наукового обґрунтування, або застаріли — вони стають гальмом у розвитку суспільних відносин. Це одне з важливих теоретичних положень має безпосереднє відношення щодо ефективності аграрного законодавства в сучасних умовах.

Проблема ефективності аграрного законодавства та факторів, які впливають на це, особливо актуалізується тепер, коли в одному з основних секторів економіки України — агропромислому — відбувається процес приватизації, становлення нових організаційних форм господарювання тощо. Ось чому в цей період виникають суперечності між вимогами економічного розвитку й станом його законодавчого регулювання.

Становлення ринкових відносин в Україні може бути успішним за умов комплексного підходу щодо вирішення проблем в усіх сферах економіки, соціального й духовного життя суспільства, активної ролі у цій справі Української правової держави, її органів і законодавства. Особливо актуальним є ефективне функціонування АПК України, оскільки лише за умов підвищення рівня виробництва сільськогосподарської продукції та продовольства може йти мова про стабілізацію економіки країни. Проте, як свідчить практика в агропромисловому комплексі склалося надзвичайне становище. У цій сфері економіки суттєво зменшилися обсяги виробництва продукції. Галузь тваринництва є збитковою, різко скоротилося поголів'я худоби. Так, тільки за вересень 1996 р. поголів'я великої рогатої худоби зменшилося на 386 тис. голів. У повному занепаді птахівництво та державні тваринницькі комплекси; сільськогосподарська техніка у господарствах фізично та морально зношена. Загальна сума неплатежів сільськогосподарських підприємств становить близько 2 млрд. гривень, що майже вдвоє більше, ніж на початку 1996 р., а коефіцієнт платоспроможності знизився з 0,63 до 0,36. Не забезпечується реалізація вимог ряду законів України та постанов Верховної Ради України щодо надання пріоритету соціальному розвитку села та агропромислому комплексу, подолання кризового стану в цьому важливому секторі економіки [19]

За офіційною статистикою у 1990 р. в Україні збитковими були лише 51 господарство, а у 1994 р. таких стало 726, у 1995 р. — 3734, у 1996 р. — 8501. Порівняно з 1990 р. в Україні зменшено виробництво зерна на 58 відсотків, цукру й м'яса — на 60, молока — на 76. Поголів'я великої рогатої худоби скоротилося на 52 відсотки, овець — на 80, свиней — на 71 відсоток. Зно-

шеність засобів виробництва за цей час досягла такого рівня, що на їх поновлення треба 35 мільярдів доларів США [20].

Причина такого становища, на наш погляд, полягає у тому, що саме у центральній ланці АПК — сільському господарстві — основному постачальнику сільськогосподарської сировини і продовольства — протягом багатьох десятиліть мали місце глибокі теоретичні та практичні помилки. Особливо значущими вони стали в останні 3 — 4 роки. Зокрема, це стосується питань регулювання і контролю цін, еквівалентності товарообміну між містом і селом і т. ін. Лібералізація цін за умов монопольного становища підприємств, які забезпечують село технікою, паливом, мінеральними добривами тощо, недостатньо ефективна правова регламентація приватизації у сфері АПК можуть дезорганізувати весь виробничий процес на селі й призвести до продовольчої кризи.

Таким чином, йдеться практично про обвальне падіння агропромислового сектора економіки країни, який доведений до катастрофічної межі. Традиційно високорентабельні галузі АПК опинилися на межі знищення.

Досвід ряду зарубіжних країн, зокрема Франції, Німеччини, США та інших, переконливо свідчить, що стабільність і рівновага в економіці, а також її динамічний розвиток досягаються не стихійно, а під впливом регулювання з боку держави. Виходячи з виключної важливості АПК в господарстві України і, особливо, його центральної ланки — сільського господарства, слід погодитись з думкою вчених-економістів про необхідність переходу від політики аграрного патерналізму до політики аграрного протекціонізму [21]. Сільське господарство, як галузь з підвищеним виробничо-господарським ризиком, вимагає постійної державної підтримки, оскільки виробничий процес у цій сфері не може повністю контролюватися людиною. Це вимагає, на наш погляд, ґрунтовного законодавчого закріплення. Необхідна конституційна гарантія державної протекціоністської політики. Одним з можливих шляхів вирішення цієї проблеми є внесення відповідних доповнень до чинної Конституції України.

Вимагає поліпшення також регулювання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. По суті, його майже немає. При відсутності традицій не лише в Україні, а й у колишньому СРСР, в основу цієї діяльності Кабінету Міністрів можна було б покласти зарубіжний досвід. Так, у колишній ПНР ще у 1982 р. було прийнято постанову Ради Міністрів «Про регламент роботи Ради Міністрів, процедуру розробки, узгодження і опублікування правових актів». Наприкінці 1991 р. прийня-

то постанову уряду Польщі «Про основи нормотворчої техніки». У цих актах детально регламентовано процедуру й техніку нормотворчості.

Вирішення цього питання в Україні аналогічним чином дало б можливість не лише детально регулювати процедуру нормотворчості Кабінету Міністрів, а й поліпшити якість актів, що приймаються цим органом виконавчої влади. Звичайно, ця проблема є важливою не лише щодо нормотворення для регулювання тих чи інших питань діяльності сільського господарства, а й для усіх сфер соціального та господарського життя країни.

В Україні у цілому вжито певних заходів щодо законодавчого та нормативного урегулювання надзвичайно складних проблем діяльності АПК. Сукупність цих актів, на наш погляд, дає підстави говорити про становлення основ аграрного законодавства. Проте, спроба вирішити складні проблеми соціального розвитку села і АПК в законодавчому порядку, без відповідного попереднього економічного аналізу можливостей задоволення потреб цієї надзвичайно важливої та багатогалузевої сфери економіки у матеріально-технічних ресурсах на місцях не може дати бажаних результатів.

Підтвердженням цьому є теперішній стан справ щодо соціального розвитку села та АПК України. Більш ефективним засобом у цій справі могла б бути Національна програма розвитку агропромислового виробництва й відродження села до 2005 року. Про неї йшлося вже неодноразово. На необхідність завершення роботи над нею вказувалось також на Всеукраїнській нараді з питань агропромислового комплексу 10 січня 1997 р. Для надання їй загальнообов'язкового характеру вона має бути прийнята Верховною Радою України у формі закону.

Схвалення такої національної програми розвитку агропромислового виробництва й відродження села до 2005 року мало б забезпечити, по-перше, комплексне вирішення двох взаємопов'язаних проблем: розвиток АПК і відродження села. По-друге, у національній програмі можна враховувати регіональні особливості й потреби відповідно із зонами сільськогосподарського виробництва України. По-третє, загальнообов'язковість виконання Національної програми розвитку агропромислового виробництва й відродження села до 2005 року може бути гарантована формою відповідного правового акту — законом.

Важливою складовою частиною переходу України до ринкових відносин є проведення земельної реформи в Україні. Цей процес розпочався з прийняттям 18 грудня 1990 р. постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу». Цим самим,

на наш погляд, підкреслено важливість землі як об'єкта ринкових відносин та її місце в аграрній реформі. Від того, наскільки правильними та ефективними будуть заходи щодо землі, залежить і результативність реформи, а також відповідно й ринкових відносин у цій сфері. Реалізація земельної реформи, на наш погляд, загострила в Україні комплекс проблем економічного та організаційного характеру щодо землекористування. До таких можна віднести, наприклад, проблему власності на землю, удосконалення земельних відносин, оптимізацію розподілу земельних угідь між окремими галузями господарського комплексу, економічну оцінку земель, підвищення продуктивності та економічної ефективності використання сільськогосподарських угідь та ін.

Звичайно, згадані аспекти складної аграрної проблеми вимагають комплексного підходу до її вирішення. На жаль, у цій справі спостерігається фрагментарність. Нині вся увага та організаційні зусилля зосереджені на правовому забезпеченні паювання майна та земель, сертифікації, а також оренді землі. Складається враження, що автори аграрної реформи не можуть визначитись щодо кінцевої мети цих процесів у підвищенні обсягів сільськогосподарського виробництва, або не бачать шляхів їх досягнення. При переважній збитковості господарювання сільськогосподарських товаровиробників, звичайно, собівартість їх продукції є дуже високою. На жаль, це явище набуло широких масштабів. Так, при затратах на виробництво 1 тонни пшениці 140 доларів США в 1996 р., вона вивозилась з України всього за 87 доларів, а соняшник — відповідно за 177 доларів, коли затрати на виробництво становили 244 доларів. Ідентична ситуація щодо реалізації цукру і олії [22].

На наш погляд, без кардинальних змін у господарюванні на селі неможливо вийти з такої ситуації, оскільки переважна більшість сільськогосподарських підприємств є боржниками. Не дасть бажаних результатів реструктуризація й списання боргів. Таке вже неодноразово робилося в Україні у минулому. Нині потрібні принципово нові підходи щодо розробки земельного законодавства, правового регулювання відносин у сфері АПК тощо. У зв'язку з цим доцільно створити єдину систему землеустрою України, яка б сприяла уникненню різних суперечностей щодо сільськогосподарського використання земель.

Вимагає також кращої координації діяльність Верховної Ради та Президента України у сфері регулювання земельних відносин. Наприклад, певну розбіжність у цій сфері вносять Укази Президента України від 10 листопада 1996 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері

сільськогосподарського виробництва» та від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям». Ними передбачено порядок встановлення розміру земельної частки (паю), визначено коло осіб, які мають право на земельну частку (пай), а також встановлено порядок паювання земель. На наш погляд, ці питання вже були врегульовані чинним законодавством — Земельним кодексом (ЗК) України і певною мірою суперечать йому (ст. 5,6 ЗК України). Відповідно Указ Президента України від 10 листопада 1996 р. суперечив також чинній на той час Конституції України, Законам України «Про власність», «Про колективне сільськогосподарське підприємство».

Вважаємо, що у цій справі своє слово має сказати Конституційний Суд України.

Теперішній стан правового регулювання земельних відносин в Україні переконаливо свідчить про необхідність розробки та прийняття в новій редакції Земельного кодексу України, де слід, зокрема, комплексно регламентувати у взаємозв'язку складні аспекти проблеми паювання земель, їх оренди тощо. У зв'язку з цим відпаде потреба в численних законах та підзаконних актах, спрямованих на регулювання земельних відносин в умовах формування ринкових відносин в Україні.

Суттєвою особливістю сучасного етапу становлення державності України та процесу законотворення є надмірна політизація як у суспільстві, так і у діях органів законодавчої й виконавчої влади. Такі обставини негативно впливають на суспільне життя в Україні. Це має пряме відношення і до сільського господарства. Навколо нього, як слушно підкреслюють вчені-економісти, точиться політична боротьба, з якою може зрівнятися хіба що поляризація суспільства під час опрацювання та прийняття Конституції України в той час, як саме продовольчі інтереси стоять у більшості громадян на першому місці [23].

Важлива роль правового регулювання у сфері матеріально-технічного забезпечення АПК. На жаль, в державі й надалі існує монополізм і гігантоманія щодо виробництва засобів виробництва для сільського господарства. Колективні й державні сільськогосподарські підприємства, особисті підсобні господарства, селянські (фермерські) господарства, спілки селянських господарств, а також підприємства переробної промисловості, по суті, не можуть впливати на якість і комплектність сільськогосподарської та іншої техніки, зниження її вартості, оскільки серед виробників немає конкуренції за ринки збуту. Одним з можливих варіантів вирішення цієї проблеми могло бути б прийняття відповідного законодавчого акта, спрямованого на демонополізацію

виробництва у цій сфері. У ньому доцільно передбачити заборону випуску заводами-виготовниками понад 20 — 25% одного й того ж виду техніки. Цим самим можна було б стимулювати заводи виробляти більш різноманітні її модифікації.

Дієвість і ефективність сільськогосподарського виробництва залежить не лише від правового регулювання відносин у цій сфері, а й від організації державного управління. Правове становище органів державної виконавчої влади, що функціонують у цій сфері, їх структура, повноваження мають відповідати існуючим нині формам власності, різноманітності внутрішньогалузевих і міжгалузевих зв'язків в АПК, які є визначальними щодо організації управління.

Донедавна систему органів державного управління сільського господарства очолювало Міністерство сільського господарства і продовольства України. Його діяльність, на наш погляд, не була достатньо ефективною. Одна з причин такого становища полягала у відсутності у Мінсільгосппроду України координуючих функцій щодо сфер і галузей АПК.

З метою вдосконалення структури управління АПК, підвищення ефективності його функціонування в умовах реформування господарства на базі Міністерства сільського господарства і продовольства Указом Президента України від 25 липня 1997 р. утворено Міністерство агропромислового комплексу України. Одночасно Указом передбачено, що утворене Міністерство агропромислового комплексу України є правонаступником прав і обов'язків ліквідованого Міністерства сільського господарства і продовольства України, а також безпосереднім провідником у формуванні та реалізації державної політики у сфері сільського господарства, харчової та переробної промисловості.

У згаданому Указі Президента України також передбачено й інші організаційні перетворення. Так, ряд державних комітетів (харчової промисловості, з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості) реорганізовано у відповідні комітети з підпорядкуванням їх Міністерству агропромислового комплексу України [24].

Вважаємо, що проведена структурна перебудова у сфері АПК є певним кроком до комплексного удосконалення системи державного управління, що має забезпечити підвищення ефективності розвитку сільського господарства в умовах формування ринкової економіки.



## Глава XII

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### 1. Концептуальні засади законодавчого регулювання національної безпеки

Необхідною умовою підтримання соціальної й політичної стабільності у будь-якій державі є не тільки наявність ефективної економіки, а й здатність нейтралізувати можливі загрози, протидіяти спробам зовнішнього тиску, забезпечувати достатню захищеність своїм громадянам. Комплекс цих взаємопов'язаних і взаємозалежних питань (політичних, економічних, соціальних, екологічних, воєнних, інформаційних та ін.) об'єднуються поняттям національна безпека (НБ).

Під впливом останніх змін у взаємовідносинах між державами сугь його також зазнала певних змін і містить тепер не тільки гарантування надійного збройного захисту, а й проведення широкомасштабних політичних, економічних заходів щодо відвернення загрози війни, забезпечення внутрішньої стабільності та життєдіяльності суспільства. Щоб подолати традиційні й віджили підходи до проблеми національної безпеки, необхідно не просто змінити політичний лексикон, потрібно оволодіти новою парадигмою мислення. Звичайно, загальний напрям відомий: це рух від концепції балансу сил до концепції балансу інтересів.

Проблема створення власної системи НБ України набуває сьогодні особливого значення. Необхідність гарантування національної безпеки пов'язана:

по-перше, із стрімкими змінами у житті самої України, де поряд з деякими позитивними моментами на перший план виступають нові негативні економічні, політичні й суспільні процеси, що становлять небезпеку розвитку її державності (криза у виробництві, порушення господарських зв'язків, зниження життєвого рівня людей, погіршення стану навколишнього середовища, зростання злочинності тощо);

по-друге, з необхідністю об'єктивно і реалістично визначити місце України у міжнародному співтоваристві, не тільки скоригувати, а й подолати політичні стереотипи, що склалися ще в період конфронтації та «холодної війни»;

по-третє, з настійною потребою переглянути шляхи та засоби гарантування НБ з урахуванням змін, що відбуваються як у світі, так і в самій державі. В ході такого перегляду необхідно встановити відповідність проголошених цілей реальному стану справ;

по-четверте, з необхідністю нової оцінки реально існуючих загроз і виклику часу, виявлення співвідношення між цілями і шляхами їх досягнення, способами і засобами їхнього усунення;

по-п'яте, із зростанням загрози глобального характеру (інтенсивна експлуатація природних ресурсів підвела світ до такої межі, коли її нарощування без адекватного ресурсозбереження й ресурсовідновлення призведе до непередбачених наслідків, а потім і до екологічного колапсу). Непродумана або ж егоїстична політика окремої держави в цій сфері може спричинити загострення й конфлікти з іншими країнами.

Перелічені обставини зумовлюють гостру необхідність створення основ державної політики НБ країни, що має визначатись у Концепції національної безпеки України і забезпечити, по-перше, єдність принципів формування та проведення державної політики НБ і, по-друге, поєднати підходи до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, державних і відомчих програм у різних сферах безпеки і оборони.

Національна безпека України тісно пов'язана з поняттям її національних інтересів, які виражають вищі інтереси всього суспільства на відміну від інтересів групи громадян або окремих осіб. Фундаментальний національний інтерес України полягає насамперед у формуванні справді демократичного громадянського суспільства, у якому мусять бути забезпечені політичні, соціальні, економічні, духовні інтереси і права всіх його членів на базі використання тих матеріальних благ, які можливі на сучасному етапі дивілізації, мають загальне життєво важливе значення для стабільного функціонування й розвитку держави.

Пріоритетними національними інтересами України є: досягнення національної злагоди, політичної та соціальної стабільності, гарантування прав національних меншин України; забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів; створення самодостатньої соціально

орієнтованої ринкової економіки; забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства; збереження та підвищення науково-технологічного потенціалу; зміцнення генофонду українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу; розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців; розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають український народ; налагодження рівноправних та взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування у європейську та світову спільноту тощо.

Захист національних інтересів України забезпечується такими державними гарантіями, як підтримання мінімальної оборонної достатності; створення розвиненої та стабільної економіки; пріоритетне дотримання прав і свобод людини; охорона навколишнього середовища, недоторканність державного суверенітету і територіальної цілісності та ін. Суспільні ж гарантії виражаються у досягненні загальнонаціональної злагоди.

Основними видами (компонентами) національної безпеки є політична, економічна, екологічна, інформаційна, військова, науково-технологічна безпека, культурного розвитку (національно-культурна, соціокультурна) та інші (наприклад, ядерна, інтелектуальна, продовольча, безпека торгівлі тощо).

Курс держави, який дає змогу знайти оптимальне співвідношення між цими видами безпеки з метою створення сприятливих умов суспільного розвитку, може бути названий політикою національної безпеки України. Суть її — вершина трикутника, основою якого є політика економічної зовнішньої безпеки і політика воєнної безпеки України. Основна ж мета і вищий зміст її полягають у забезпеченні захисту життєво важливих інтересів України, а в кінцевому підсумку — вільного розвитку особи і процвітання суспільства та держави.

Основними напрямками державної політики НБ України є:

— у політичній сфері: запобігання спробам втручання у внутрішні справи України та їх усунення; побудова надійної системи захисту конституційного ладу; запобігання порушенням законності і правопорядку та боротьба з ними; створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо з її організованими формами; забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо;

— в економічній сфері: недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перекачування в тіньову економіку; контроль за експортно-імпоротною

діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного товаровиробника тощо;

— у соціальній сфері: виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства під час переходу до ринкової економіки; стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього та культурного потенціалу країни; захист прав споживачів тощо;

— у війсьній сфері: створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливої агресії або воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків; забезпечення демократичного цивільного контролю за воєнною організацією держави тощо;

— в екологічній сфері: контроль за станом навколишнього середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України в разі небезпеки; реалізація заходів щодо зменшення впливу наслідків Чорнобильської катастрофи; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів тощо;

- у науково-технологічній сфері: вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технологічного потенціалу; створення ефективних механізмів боротьби з відпливом інтелектуального та наукового потенціалу за межі України тощо;

- в інформаційній сфері: вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України у світовий інформаційний простір; усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав; розробка й впровадження необхідних засобів та режимів отримання; зберігання, поширення й використання суспільно значущої інформації; створення розвиненої інфраструктури в інформаційній сфері тощо.

Стосовно усіх сторін і спектрів життєдіяльності суспільства і людини, проблема безпеки може мати складну структуру і вимагає для свого пізнання використання певних принципів. Головні з них: гуманізм; рівноправність національних інтересів; законність; гласність; рівність усіх перед законом; взаємна відповідальність держави і громадян; дієвість і адекватність; паритетність; динамічність та ін. Значення цих принципів неоціненне, зокрема, ще й тому, що вони дають не тільки нове розуміння природи національної безпеки на сьогодні, а й відкривають можливості передбачення змін у цих реаліях як у найближчій, так і віддаленій перспективі.

На особливу увагу заслуговує таке соціальне явище, як загроза національній безпеці, класифікація і критерії її оцінки. Як

системне соціальне утворення, НБ України покликана служити, по-перше, запобіганню реально існуючим загрозам та їх відбиттю і, по-друге, вона по суті має бути адекватною цим загрозам і відповідати принципу достатності. В разі ж невідповідності система НБ України стане економічно марнотратною, а в політичному плані може стати самостійним джерелом загрози для національних інтересів інших держав.

А якщо говорити конкретніше, то порушення рівноваги між системою гарантій національної безпеки і явними або потенційними загрозами в одних випадках може призвести до розпаду соціальних структур, а в інших — до необґрунтованих репресій у самій державі і конфліктів у міждержавних відносинах.

Отже, під загрозою національній безпеці України розуміється явна або потенційна зміна її конституційної системи, зміна стабільного стану суспільних відносин, середовища життя, при якому порушується нормальне існування людей, функціонування і розвиток самого суспільства. Оцінка загрози НБ і рівня її небезпеки — один з наріжних каменів при виробленні нової політики безпеки України як держави. Тому на кожному історичному відрізьку часу оцінка потенційних загроз і ступеня їх небезпеки для національних інтересів України є обов'язковою для Верховної Ради. Оцінка ця має здійснюватися на основі результатів спеціальних наукових досліджень на професійному рівні (наприклад, Інститутом стратегічних досліджень) і охоплювати всі сфери життєдіяльності України.

Адекватність оцінки загроз, ступеня їх реальної небезпеки для життєво важливих інтересів України визначатиме політику держави у сфері національної безпеки і відповідно визначатиме ефективність системи гарантій НБ, тенденції до її розвитку, змін її структури тощо.

До числа можливих загроз у воєнно-політичній сфері потрібно віднести посягання на основні конституційного ладу, територіальну цілісність і політичну незалежність України, а також втручання у її внутрішні справи; використання території України для підривної діяльності проти третіх країн, прояв політичного екстремізму і тероризму; саботаж розбудови Збройних Сил України, проведення військової реформи, порушення обороноздатності держави і боєздатності армії; небезпека воєнного нападу; розпалювання міжнаціональних конфліктів і послаблення морально-політичного духу особового складу Збройних Сил; втягнення у воєнні конфлікти і демонстрація сили (в т.ч. ядерний шантаж); розголошення державної та військової таємниці; створення й функціонування незаконних збройних формувань та ін.

В економічній і екологічній сферах — підлив міжнародного економічного співробітництва і валютно-фінансової системи; посягання на право власності держави, фізичних і юридичних осіб; гальмування конверсії оборонної промисловості та розвитку інформаційних технологій; саботаж переходу економіки до ринкових відносин; торговельно-економічна блокада і порушення екологічних процесів; руйнування навколишнього середовища й саботаж здійснення заходів щодо екологічного захисту; порушення режимів і технологій небезпечних виробництв; поширення епідемій і епізоотій, що загрожують життю і здоров'ю людей та інші загрози.

Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить насамперед від створення ефективної системи гарантування національної безпеки і механізму її реалізації. Діяльність щодо гарантування національної безпеки має розглядатися в широкому і вузькому (власному) розумінні. У першому випадку — як спосіб захисту життєдіяльності і розвитку державності України шляхом своєчасного і адекватного реагування на всілякі загрози внутрішнього і зовнішнього характеру. У другому — як ефективна діяльність державних органів влади, організацій і установ загальної та спеціальної компетенції, а також суспільних структур, діяльність яких здійснюється на професійній основі. Така діяльність виражається у реалізації законодавчо закріплених функцій щодо виявлення та оцінки можливих джерел загрози для національних інтересів України, а також їх локалізації та ліквідації. Діяльність щодо забезпечення НБ має бути доступною для контролю відповідно до законодавства України.

Основними функціями системи гарантування НБ в усіх сферах її діяльності є: а) створення й підтримання у постійній готовності сил та засобів гарантування безпеки; б) управління діяльністю системи гарантування НБ; в) здійснення планової та оперативної діяльності щодо гарантування НБ; г) участь у міжнародних системах безпеки.

Ефективність проведення заходів щодо захисту національних інтересів обумовлює необхідність визначення завдань органів державної влади як загальної, так і спеціальної компетенції, що вирішуються в системі національної безпеки, а також діяльність громадських структур по захисту національних інтересів України. При цьому під завданням національної безпеки розуміють заздалегідь установлену сукупність існуючих або очікуваних умов, наявність яких має зумовити виконання суб'єктом НБ конкретних функціональних обов'язків. Саме про діяльність органів державного управління щодо гарантування національної безпеки мова йтиме у наступному параграфі. Тут доцільно розглянути

концептуальні підходи щодо законодавчого регулювання гарантування національної безпеки.

Будь-яка галузь законодавства має будуватися на добротному теоретичному й практичному фундаменті, спиратися на науково обгрунтовані загальні орієнтири, добре узгоджені між собою і з усією системою конкретних правових норм. І вести мову про розвиток законодавства в галузі національної безпеки саме з цих позицій вельми проблематично. Справа у тому, що законодавства, яке б регламентувало цю сферу суспільних відносин, в Україні взагалі не було.

Адже побутувало зовсім інше, ніж сьогодні, розуміння безпеки. Все зводилося до безпеки виключно держави, але не особи й суспільства. Важливо було захистити державу, а в державі — структури, які нею керували. Першу обороняли величезною масою військ і озброєння, а другі — за допомогою відповідного комітету. Діяльність органів держбезпеки регулювалася спеціальними законами, які мали таємний характер.

Нові закони про державну безпеку покликані розв'язати багато конкретних правових проблем, котрих нагромадилося надто багато: від закріплення правових норм гарантування безпеки (військової, економічної, екологічної, інтелектуальної, інформаційної, генетичної, технологічної тощо) — до контролю й нагляду за діяльністю самих органів, які її забезпечують. Нині ж пошук має бути спрямований насамперед на вирішення триєдиного завдання: формування наукової бази правової політики — концепції національної безпеки; розробку відповідного законопроекту; вироблення концепції розвитку законодавства у цій сфері. Щоб не помилятися на практиці, для побудови принципово нової системи законодавства у сфері НБ України потрібна високоякісна теоретична база.

Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, — безперечно, нове праворозуміння, яке знаходить свою прикладну довершеність у правотворчості й правореалізації. Які ж напрями розвитку законодавства у сфері НБ? Вони визначаються першочерговими завданнями соціально-економічного розвитку України й проведення єдиної державної політики в галузі національної безпеки.

Враховуючи нові підходи до поняття НБ й — особливо — правового регулювання цієї сфери, слід визначити головні напрями розвитку законодавства перехідного періоду становлення самостійної Української держави у сфері гарантування зовнішньополітичної та внутрішньодержавної безпеки.

До зовнішньополітичної безпеки можна віднести: продов-

ження політики встановлення дипломатичних відносин з державами світової спільноти; організацію посольств та консульств, дипломатичних представництв України у державах світової спільноти з урахуванням вирішення питань розподілу зарубіжного майна колишнього СРСР (а також тісно пов'язаної з цим проблеми сплати «імперських боргів»); виявлення деструктивних тенденцій та осередків кризових ситуацій у міжнародній політиці; вдосконалення системи контролю економічних і територіальних кордонів України; формування воєнної доктрини, адекватної стану й національним інтересам України у розвитку міждержавних відносин; розбудова Збройних Сил України з урахуванням націоналізації майна Збройних Сил колишнього СРСР, яке перебуває на території України; становлення оборонно-промислового комплексу, його конверсію, впорядкування й скорочення складу озброєнь при якісному й повному забезпеченні воєнної доктрини тощо.

До головних напрямів розвитку законодавства з гарантування внутрішньодержавної безпеки України можна віднести: виявлення деструктивних тенденцій і кризових явищ у внутрішньополітичних, соціально-економічних, національно-культурних та екологічних сферах життєдіяльності держави й суспільства; сприяння процесам відродження й збереження загальнонаціональної згоди суспільства на основі соціальної справедливості, додержання прав людини, громадських свобод і національних інтересів; охорону навколишнього середовища, водних та інших ресурсів, організацію боротьби зі стихійними лихами, катастрофами тощо.

Як самостійні (з огляду на їх значення для життєво важливих національних інтересів України) можуть бути визначені напрями розвитку законодавства з гарантування безпеки, які мають як внутрішньополітичний, так і зовнішньополітичний характер, зокрема, розвиток української державності як вищої форми самовизначення українського народу з усіма необхідними ознаками суверенної державної влади, єдиним джерелом якої є український народ; формування демократичного громадянського суспільства, побудованого на засадах ринкової економіки; побудова демократичної соціальної правової держави; досягнення й підтримка загальнонаціональної злагоди; екологічний захист народу й охорона навколишнього середовища; формування механізму зовнішніх відносин на базі балансу інтересів як основи зміцнення стабільності світопорядку й відвернення міжнародних конфліктів; цивілізоване входження до систем регіональної та міжнародної безпеки; виявлення деструктивних тенденцій та кризових явищ, що зачіпають національні інтереси України;



вироблення й контроль політики щодо закупівлі й продажу зафіксованої науково-технічної інформації (щоб не допустити зниження темпів розвитку інтелектуального потенціалу й не поставити вітчизняну промисловість у залежність від імпортних поставок обладнання); глибоке вивчення кон'юнктури міжнародного ринку цієї інформації; проведення політики, спрямованої на пріоритетний розвиток наукоємних технологій в усіх сферах народного господарства; вироблення й контроль системи економічних та адміністративних механізмів, які обмежують експорт сировини й продуктів її неглибокої переробки; вироблення політики й координації діяльності галузей у справі розвитку промисловості з переробки існуючих джерел сировини; розвиток та освоєння технологій її глибокої переробки (з доведенням до повністю готової продукції); конверсія оборонних підприємств і технологій оборонного призначення тощо.

Окреслені вище напрями розвитку законодавства в сукупності становлять основу для розробки й координації державних програм (на перехідний період, короткострокових і довгострокових), спрямованих на гарантування НБ України, а також для оцінки їх ефективності.

Законотворча діяльність у цій сфері має бути спрямована на реалізацію в ній демократичних і гуманних принципів гарантування безпеки — не тільки загальних, міжгалузевих та галузевих, а й визнаних у міжнародній спільноті.

Під системою забезпечення законотворчої діяльності у сфері НБ слід розуміти комплекс взаємоузгоджених заходів (соціальних факторів) наукового, економічного (фінансового), організаційно-управлінського, політико-правового (соціально-юридичного), інформаційно-аналітичного, соціально-психологічного та іншого характеру, що здійснюються державою, її органами й посадовими особами та покликаних забезпечити реальну законотворчу діяльність, тобто створити такі умови, які впливатимуть у певній формі на виявлення потреби у правовому регулюванні, на розробку, прийняття, зміну або скасування законодавчого акта і, зрештою, на його зміст.

Система соціальних заходів містить: основні (об'єктивні та суб'єктивні) і забезпечувальні фактори. Такий поділ є, зрозуміло, умовним і ґрунтується на наявності (або відсутності) залежності між впливом фактору і діями тих чи інших суб'єктів — учасників створення закону.

До основних об'єктивних факторів належать.

**Фінансово-економічне забезпечення** — посідає провідне місце серед факторів, які виражають умови й потреби розвитку народного господарства; відбиває потреби й можливості ста-

білізації економіки України в цілому, в окремих її регіонах та галузях господарського й соціального життя як у матеріально-виробничому, так і фінансовому аспектах. Дія цього фактора на розвиток законотворчості вельми багатогранна й подекуди внутрішньо суперечлива. Практика показує, що інтереси фінансових та планових органів далеко не завжди збігаються, а їх узгодження у ході підготовки законопроектів виявляється часом складним (будь-який закон потребує грошей).

**Екологічне забезпечення** — відбиває потребу в збереженні природних багатств і раціональному використанні природних ресурсів.

**Географічне забезпечення** — відбиває особливості географічного становища України й окремих її регіонів: конфігурація території, розміри акваторії, клімат, матеріальні ресурси, національний склад населення тощо. Часто екологічний та географічний фактори взаємодіють у процесі законотворчої діяльності.

**Демографічне забезпечення** — пов'язане з потребами, які випливають із статеві та вікової структури населення, необхідності його відтворення, а також з процесами міграції, урбанізації, етнічними та конфесійними суперечностями, територіально-прикордонними суперечками.

Сукупність екологічних, географічних та демографічних факторів певною мірою створює геополітичні умови для забезпечення національних інтересів України. Геополітичні фактори становлять об'єктивну основу міжнародних воєнно-політичних відносин, оскільки визначальний спосіб впливає на формування системи взаємозв'язків і взаємозалежностей у різних регіонах світу.

До основних суб'єктивних факторів належать.

**Політико-правове забезпечення** — виступає у формі політичних директив, правових настанов та орієнтацій стосовно головних сторін розвитку законодавства України, його окремих сфер — галузей, інститутів. На законотворчу діяльність та зміст законів політико-правовий фактор впливає переважно в кількох напрямках. Його дія виявляється, по-перше, у встановленні загальних перспектив та основних напрямів розвитку законодавства — у його державній програмі. По-друге, політико-правовий фактор сприяє виконанню Конституцією України, конституційними законами ролі центрів системи законодавства, сприяючи формуванню всіх інших законодавчих актів на їх базі та в їхній розвиток. По-третє, дія цього фактора покликана забезпечити єдність системи законодавства України. Політико-правове забезпечення законотворчої діяльності у вужчому його розумінні можна назвати ще соціально-юридичним.

**Соціально-психологічне** (ідеолого-психологічне) **забезпечення** — відбиває особливості правової психології та правової ідеології суб'єктів — учасників законотворчої діяльності, в тому числі й громадян. Завдання такого забезпечення полягає в тому, щоб «підготувати» адресата до «зустрічі» із законом, який регламентує нову сферу суспільних відносин, сформувані ціннісно-значиме до нього ставлення абсолютно всіх громадян.

**Соціокультурне забезпечення** — характеризує культурний та освітній рівень населення й посадових осіб, їх правову обізнаність, розповсюдженість, розвиненість та ефективність діяльності засобів масової інформації.

До забезпечувальних факторів належить.

**Організаційно-управлінське забезпечення** — передбачає організаційно-виконавчу та організаційно-розпорядчу діяльність державних органів та посадових осіб, контроль управлінських структур за організацією й технологічним процесом створення закону. В цьому забезпеченні виявляються різноманітні аспекти демократичної процедури підготовки законодавчих актів. Вивчення даної проблеми показує, що ефективне організаційне забезпечення розвитку законодавства у нинішніх умовах можливе лише при раціональній організації управлінських структур.

**Інформаційно-аналітичне забезпечення** — відбиває типи та інтенсивність інформаційних потоків у процесі створення законів, ступінь та форму врахування громадської думки, рівень роботи довідково-інформаційної служби, наявність або відсутність автоматизованих систем пошуку правової інформації.

**Наукове забезпечення** — визначає шляхи та форми забезпечення в процесі законотворчої діяльності наукової обґрунтованості законів, участь вчених у підготовці законопроектів, проведення порівняльно-правових та інших науково-методичних і прикладних розробок, збирання й використання наукових рекомендацій.

**Програмне забезпечення** — свідчить про рівень планової організації підготовки законопроектів, планування й прогнозування розвитку законодавства.

**Інженерно-технічне забезпечення** — характеризує озброєність прогресивною оргтехнікою, яка дає змогу підвищити продуктивність законотворчої праці, вдосконалити облік, проходження, збереження й обробку документів.

Розглянута модель системи забезпечення законотворчої діяльності у сфері національної безпеки покликана сприяти поглибленому вивченню механізму підготовки законодавчих актів і в такий спосіб — удосконаленню процесу прийняття законодавчих рішень в умовах відродження Україною своєї державності.

З цих позицій систему можна розглядати як методологічне забезпечення правотворчості в цілому в державі.

Україна як суверенна держава поки що не має Закону про національну безпеку. А втім, у чинному законодавстві і правотворчості, що планується, саме такому Закону, на нашу думку, має бути відведена роль головного юридичного акта, який покликаний гарантувати безпеку (добробут) особи, суспільства й держави. Крім того, з прийняттям Закону про НБ пов'язуються надії на програмний стабільний розвиток законодавства у цій галузі.

## **2. Діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки**

Діяльність органів державного управління щодо гарантування національної безпеки носить досить складний, багатоструктурний характер стосовно суспільних відносин, які виступають в якості керуючої системи. Ці відносини суттєво відрізняються від інших об'єктів державного управління. Саме наявністю особливих об'єктів безпеки: особистості — її прав і свобод; суспільства — його матеріальних та духовних цінностей; держави — її конституційного устрою, суверенітету і територіальної цілісності та їх специфічними рисами обумовлена об'єктивна потреба створення єдиної системи гарантування НБ України.

Значення терміну «діяльність органів державного управління щодо гарантування національної безпеки» сьогодні має досить широкий зміст. Після проголошення незалежності України діяльність органів державного управління щодо гарантування НБ надає практичну спрямованість у їх роботі. Цією проблемою почали займатися фактично всі державні органи: законодавча, виконавча та судова гілки влади, а також об'єднання громадян. Саме цим пояснюється те, що в державі почала формуватися система гарантування її національної безпеки.

Загальна система суб'єктів гарантування національної безпеки охоплює:

а) орган законодавчої влади і органи державного управління загальної компетенції — Верховна Рада; Кабінет Міністрів; місцеві держадміністрації;

б) правоохоронні органи — органи прокуратури; суди загальної юрисдикції; Конституційний Суд; адвокатура;

в) органи державного управління спеціальної компетенції — Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Міністерство оборони; Комітет по охороні державного кордону; Національна гвардія; Міністерство юстиції; Національне бюро розслі-

дувань; спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо;

г) громадські структури — адвокатура; Товариство сприяння обороні України; пункти охорони громадського порядку; приватні фірми, які виконують функції в окремих сферах життєдіяльності країни тощо.

Координаційним органом з питань національної безпеки є Рада НБ і оборони України.

Таким чином, механізм гарантування національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення й усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз.

Виходячи з цього, доцільно визначити завдання суб'єктів НБ як загальної, так і спеціальної компетенції, котрі необхідно вирішувати в системі гарантування національної безпеки.

На наш погляд, обсяг і складність вирішуваних завдань у системі національної безпеки залежить від оцінки реальних загроз і ступеня їх небезпеки для життєво важливих інтересів України, зроблених на основі об'єктивного аналізу. За результатами цих оцінок завдання НБ слід розділити за часовими параметрами на оперативні, тобто такі, які потребують невідкладного вирішення, тактичні, що передбачають деякий, не дуже значний часовий інтервал для їх вирішення, і стратегічні, тобто такі, вирішення яких здійснюється у віддаленій перспективі.

У діяльності органів державного управління щодо гарантування НБ, на нашу думку, слід окремо виділити також комплекс завдань щодо гарантування зовнішньополітичної і внутрішньодержавної безпеки України на період становлення її державності.

До завдань, що гарантують зовнішньополітичну безпеку і національні інтереси України, слід, зокрема, віднести: підвищення політичного авторитету України у світовому співтоваристві (про що свідчить встановлення дипломатичних відносин з багатьма країнами); вирішення питань поділу майна колишнього СРСР, яке знаходиться за кордоном; вклад України у формування міжнародного демократичного простору; робота щодо створення відповідних політичних умов, що сприяють налагодженню торговельних, фінансових і економічних зв'язків з державами світового співтовариства; виявлення деструктивних тенденцій і осередків кризових ситуацій у міжнародній політиці; вдосконалення системи контролю економічних і територіальних кордонів України; формування воєнної доктрини України, адек-

ватної її життєво важливим інтересам у сфері міждержавних відносин; розбудова власних Збройних Сил та інших військових формувань; вирішення питань націоналізації військового майна колишніх Збройних Сил СРСР, що перебувають на території України, конверсія оборонно-промислового комплексу й скорочення виробництва бойової техніки; політико-дипломатична робота, спрямована на зняття обмежень на передачу інформації і технологій та ін.

До основних завдань, що гарантують внутрідержавну безпеку народу України, слід в свою чергу віднести: активізацію сприяння процесам відродження і збереження загальнонаціональної злагоди суспільства на основі соціальної справедливості, дотримання прав людини і громадянських свобод, а також національних інтересів; ліквідацію загрози повного розвалу економіки України, спаду виробництва і масового безробіття; охорону навколишнього середовища, особливо водних ресурсів України, а також відвернення великих аварій і катастроф, епідемій, епізоотій та інших стихійних лих; виявлення деструктивних тенденцій і кризових явищ у внутрішньополітичній, економічній, екологічній, соціокультурній, національно-етичній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності держави і суспільства; розвиток системи громадського контролю як способу політичного керівництва, в тому числі збройними силами, поширення моральної відповідальності за прийняття рішень з проблем безпеки на всіх громадян України; організацію боротьби з організованою злочинністю та ін.

В діяльності суб'єктів гарантування національної безпеки як самостійні можуть бути виділені завдання щодо гарантування економічної безпеки України, що мають як внутрі-, так і зовнішньополітичне значення, зокрема, виявлення деструктивних тенденцій і кризових явищ у сфері економіки, оцінки ступеня їх небезпеки і вжиття адекватних, аж до надзвичайних, заходів щодо її стабілізації та виведення з кризового стану; глибоке вивчення кон'юнктури міжнародного ринку наукоємних і виробничих технологій; вироблення надійних економічних і правових механізмів, що обмежують вивезення за кордон сировини та інші.

В узагальненому вигляді вирішення завдань щодо гарантування національної безпеки України є функціями відповідних державних і громадських організацій. До головних функцій можна віднести програмно-теоретичну, планово-аналітичну та організаційно-управлінську.

Спробуємо далі розмежувати повноваження органів державної влади в системі гарантування національної безпеки. Завдан-

ня це складне, оскільки, по-перше, національна безпека як соціально-правова категорія тільки входить у нашу свідомість та діяльність, по-друге, як вже зазначалось, Україна ще не має закону з НБ. І все ж таки Верховна Рада прийняла ряд законодавчих актів, які регулюють відносини в сфері національної безпеки, а 16 січня 1997 р. — Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Як політично оформлений нормативний документ, вона має забезпечити злагоджену взаємодію різних державних структур та суспільних інститутів у формуванні та проведенні державної політики в сфері безпеки й оборони країни.

На нашу думку, гарантування безпеки особистості, суспільства й держави має здійснюватись на основі розмежування повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади у цій сфері.

Верховна Рада України: визначає пріоритети у захисті національних інтересів і об'єктів безпеки; розробляє систему правового регулювання відношень у сфері безпеки; встановлює порядок організації та діяльності органів гарантування безпеки; здійснює контроль за кадровою політикою державних органів та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки; заслуховує щорічну доповідь Президента України про гарантування національної безпеки України; визначає бюджетні асигнування на фінансування органів і програм гарантування національної безпеки; ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань національної безпеки. До повноважень Верховної Ради також належать питання війни та укладення миру; направлення підрозділів Збройних Сил до іншої держави; введення воєнного чи надзвичайного стану тощо (ст. 85, 92 Конституції України).

Загальне керівництво державними органами гарантування НБ здійснює Президент України, який виступає гарантом безпеки і оборони країни. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України; спільно з Верховною Радою визначає стратегію гарантування національної безпеки; контролює й координує діяльність державних органів щодо національної безпеки; приймає оперативні рішення щодо гарантування національної безпеки в межах компетенції, визначеної законодавством; не менше як раз на рік подає Верховній Раді України звіт про забезпечення національної безпеки України.

У разі воєнного нападу або загрози збройної агресії проти України Президент приймає рішення про оголошення стану війни, загальну або часткову мобілізацію і своїм указом вводить воєнний стан на всій території України чи в окремих її

місцевостях. Про введення воєнного стану та інші заходи з цих питань Президент зобов'язаний невідкладно повідомити це Верховну Раду (внести на розгляд); Президент також приймає рішення і видає наказ Збройним Силам на ведення бойових дій (ст. 85, 106 Конституції України; ст. 5 Закону «Про оборону України»).

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань НБ і оборони при Президентові координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах безпеки і оборони (ст.107 Конституції).

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідальний перед Президентом, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, НБ України; громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Кабінет Міністрів здійснює також заходи щодо обороноздатності країни, гарантування НБ, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою, керує мобілізаційною підготовкою й мобілізаційним розгортанням народного господарства та переведення його на режим роботи в умовах воєнного стану тощо (ст.116 Конституції України, ст. 7 Закону «Про оборону України»).

У межах визначеної законом компетенції Кабінет Міністрів забезпечує керівництво державними органами щодо національної безпеки; організовує й контролює розробку та реалізацію заходів щодо гарантування національної безпеки міністерствами і відомствами, іншими підпорядкованими йому органами України, Автономної Республіки Крим і областей.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України з відповідних питань.

Суди загальної юрисдикції забезпечують захист конституційного устрою в Україні; здійснюють правосуддя у справах щодо злочинів, які посягають на безпеку особистості, суспільства та держави; забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, чий права були порушені у зв'язку з діяльністю у сфері гарантування національної безпеки.

Прокуратура України здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України.

Національне бюро розслідувань України здійснює заходи щодо зміцнення НБ держави; забезпечує належний захист конституційних прав і свобод людини і громадянина; проводить



відповідно до законодавства України досудове слідство та оперативно-розшукові заходи в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять значну суспільну небезпеку; виконує інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин та умов, які сприяють корупції, вчиненню інших небезпечних злочинів; прогнозує динаміку злочинності в суспільстві тощо.

Національний банк України розробляє і здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного й позабюджетного фінансування забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності й застосування сил та засобів щодо НБ, а також управління їх діяльністю; розробляють внутрівідомчі інструкції (положення) щодо гарантування НБ і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони.

Окрім того, ці органи несуть відповідальність за якість розробки та виготовлення озброєння та військової техніки, за здійснення заходів постачання на потреби оборони у воєнний час (ст. 9 Закону «Про оборону України»).

Звичайно, сьогодні ще передчасно повністю визначити діяльність органів державного управління в сфері гарантування національної безпеки, але вже безперечно те, що НБ України є об'єктом державного управління і йому властиві загальні для всієї системи державного управління риси та принципи.

Разом з тим конкретні прояви цих загальних рис і принципів у діяльності органів державного управління щодо гарантування НБ мають специфічний перелом, який обумовлений особливим місцем цієї сфери в системі державного управління з її виразним правоохоронним напрямом.

Це означає, що правоохоронні органи та органи державного управління спеціальної компетенції виконують багато загальних завдань в сфері безпеки, але при цьому слід мати на увазі єдине: діяльність цих органів спрямована насамперед на захист основних об'єктів безпеки — прав і свобод особистості, матеріальних та духовних цінностей суспільства, конституційного устрою, суверенітету і територіальної цілісності держави.

Всебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, різниця у засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування НБ України.

Виходячи з концептуальних підходів щодо гарантування НБ та аналізу її законодавчого закріплення, коротко визначимо коло завдань лише основних суб'єктів національної безпеки із всієї системи органів державного управління.

На наш погляд, особливе місце посідає Служба безпеки (СБ) України. В інтересах національної безпеки держава на органи СБ покладає захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп і осіб.

До завдань СБ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції і організованої злочинної діяльності в сфері управління і економіки, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

Завданням органів СБ відповідає система прав, яка містить, з одного боку, права, котрі забезпечують правильну організацію і нормальне функціонування самої системи Служби безпеки (внутрішньомісця управлінська діяльність у нових умовах розвитку країни), а з іншого, права, якими наділені вони безпосередньо для виконання завдань гарантування національної безпеки України як суверенної незалежної держави.

При цьому переважне значення мають права на проведення оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та зовнішньої адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності. Зовнішня адміністративна діяльність органів СБ — це насамперед їх діяльність як державного правоохоронного органу спеціального призначення. У ході її реалізації вони (органи) вступають у правові відносини в інтересах гарантування національної безпеки України з іншими державними органами, громадськими організаціями і громадянами на основі правових актів, виданих вищими органами державної влади.

У адміністративній діяльності органів СБ важливе значення мають передбачені законом права на застосування заходів адміністративного примусу, а саме: адміністративно-запобіжних і адміністративного запобігання. Їх призначення полягає у тому, щоб запобігти або покласти край антигромадським вчинкам, які можуть перерости у державні злочини, а також усунути ті умови, які іноземні спецслужби можуть використати на шкоду національним інтересам України.

Діяльність органів СБ згідно зі своїми завданнями конкре-

тизується у їх функціональних обов'язках, виконання яких забезпечує життєво важливі інтереси України. До узагальнених функціональних обов'язків потрібно віднести: виявлення й прогнозування загроз об'єктам безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації; створення і підтримка готовності сил і засобів гарантування національної безпеки у повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях; здійснення системи заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки у регіонах, які потерпіли в результаті виникнення надзвичайної ситуації; участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів і угод, укладених або визнаних Україною.

У комплексі заходів, які здійснюються органами державного управління в сфері національної безпеки, важлива роль належить органам МВС України. Сьогодні їх діяльність носить досить складний характер. Вона містить у собі кілька груп суспільних відносин, зокрема, організацію боротьби із злочинністю (в тому числі і з організованою); забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; паспортної системи; режиму проживання й ін.

Об'єктивно існуючий взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки в сфері управління внутрішніми справами. Разом з тим у теоретичному плані та практичній діяльності потрібно мати на увазі, що такі суспільні відносини не є ідентичними. Це самостійні інститути діяльності, що визначають головні напрями діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки (особистості, суспільства, держави) від явних та потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Нормативні акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо національної безпеки, покладають на них ряд завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природнього середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосереднього виконання цих завдань органам

внутрішніх справ надається відповідний обсяг прав і обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ містить у собі ряд організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу й охоронну функції. Всі функції нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки. При цьому зміст і діяльність органів ВС має визначатися рівнем та напрямом загроз життєво важливим інтересам України.

У гарантуванні національної безпеки, і насамперед військової безпеки, важлива роль відводиться органам військового управління Збройних Сил України. Це основний державний інститут, покликаний гарантувати захист України від зовнішньої збройної агресії (ст.17 Конституції). У такому випадку діяльність органів військового управління у цій сфері носить виконавчорозпорядчий характер. Система військового управління Збройних Сил, яка складається із центральних органів, органів управління оперативних командувань (Західного, Північного, Південного), органів управління військових об'єднань, частин тощо, об'єднується й керується Міністерством оборони України як центральним органом військового управління.

Характер управлінських функцій і обсяг компетенції щодо забезпечення оборони й військової безпеки України визначається місцем кожного органу військового управління у централізованій системі військового управління як галузі державного управління.

Якщо узагальнити діяльність органів військового управління в сфері гарантування національної безпеки, то відповідно до Законів України «Про оборону» і «Про Збройні Сили України» вона має бути спрямована на виконання певних завдань. Основними з них є: формування військової політики держави і військової доктрини України; здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; формування структури й чисельності Збройних Сил, підтримка їх боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності до оборони країни; оцінка військово-політичної обстановки і визначення рівня воєнної загрози; підготовка обґрунтувань рішень Верховної Ради з питань оборони та безпеки; організація захисту суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України від нападу зовні.

Як особливо важливий орган гарантування безпеки і виконання завдань оборони країни Міністерство оборони України також розробляє та подає на розгляд Президенту проекти дер-

жавних програм будівництва Збройних Сил, розвитку озброєння та військової техніки, пропозиції щодо зміцнення обороноздатності держави тощо (ст. 8 Закону «Про оборону України»).

В умовах введення військового стану завдання й повноваження органів військового управління в сфері забезпечення оборони та безпеки країни, підтримки громадського порядку можуть бути розширені спеціальним правовим актом.

Виконавча і розпорядча діяльність органів військового управління у цій сфері здійснюється у правових (юридичних) формах, безпосередньо виданням правових актів. З їх допомогою військові органи регулюють певні суспільні відносини, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки та оборони держави.

У системі гарантування національної безпеки особливе місце відводиться Національній гвардії України. Основними завданнями її є: захист суверенітету України, її територіальної цілісності, життя та особистої гідності громадян, їх конституційних прав і свобод від злочинних посягань; вона покликана брати участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха, брати участь у бойових діях з відбиття нападу ззовні та інших діях щодо забезпечення безпеки держави.

Правовою основою діяльності головного управління командуючого Національною гвардією в сфері гарантування національної безпеки є Конституція України, Закони «Про Національну гвардію України», «Про оборону України» тощо.

У комплексі заходів щодо гарантування НБ важлива роль відводиться Прикордонним військам, головним завданням яких є захист недоторканності державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона економічної зони України.

Виконавчо-розпорядча діяльність Державного комітету у справах охорони державного кордону України як центрального органу управління Прикордонних військ здійснюється безпосередньо шляхом видання правових актів. При виконанні службових обов'язків Прикордонні війська керуються Конституцією України, законами «Про державний кордон України» та «Про Прикордонні війська України», іншими законодавчими актами.

В числі основних суб'єктів системи гарантування НБ концепція національної безпеки України називає український народ — громадян України всіх національностей, які на виборах, референдумах, через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органами місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення національ-

них інтересів України, засобів і методів їх захисту, а також добровільно та в порядку виконання своїх конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо національної безпеки України; привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку всіма законними методами і засобами.

Таким чином, надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить: по-перше, від вироблення науково обґрунтованої концепції національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування НБ і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі НБ; по-четверте, від практичної координації діяльності органів державного управління з метою відвернення, виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

Вирішальним для реалізації гарантій національної безпеки й оборони України має стати її інтеграція в усі впливові європейські структури.

Надзвичайно важлива роль у системі гарантування національної безпеки України і насамперед її економічних інтересів належить здійсненню митної політики України.

### **3. Правове регулювання митної політики України**

Митна справа в Україні розвивається у певній гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами та стандартами. Наша держава самостійно визначає митну політику, створює власну митну систему, здійснює митне регулювання на своїй території. Митне регулювання здійснюється відповідно до вимог Митного кодексу (МК), законів України та міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних організацій з питань митної справи.

Під митною політикою слід розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної сторони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми держави у міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин.

Торкаючись співвідношення понять митної політики та митного права, слід звернути увагу на те, що Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у ст. 1 встановлюють, що митну справу складають митна політика держави, а також порядок та умови переміщення через митний

кордон товарів та транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби здійснення митної політики. Виходить, що митна політика держави є складовою частиною митної справи. Навряд чи це правильно.

Митна політика більш широке поняття, ніж митна справа. Митна справа — це тільки порядок та умови переміщення через митний кордон України товарів, валюти та транспортних засобів митного оформлення, стягнення митних зборів та платежів, митний контроль, а також інші засоби втілення митної політики у життя.

Здобуття Україною незалежності обумовило створення законодавства щодо регулювання відносин, які виникають у зв'язку з проведенням митної політики та реалізації митної справи, що відповідали б міжнародним митним стандартам та правилам.

Значною мірою таким вимогам відповідають норми, які містяться в прийнятому вже 12 грудня 1991 р. Митному кодексі України [1] та 5 лютого 1992 р. Законі України «Про єдиний митний тариф» [2], які є базою подальшого розвитку митного законодавства.

Здається, жодна галузь законодавства в Україні в період з 1992 р. і по нині так бурхливо не розвивалась. Було прийнято цілий ряд Законів («Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про іноземні інвестиції»), указів Президента України («Про заходи щодо здійснення єдиної державної політики регулювання імпорту», «Про регулювання бартерних (товарообмінних) операцій в сфері зовнішньоекономічної діяльності» та ін.), понад 10 різних актів (декретів та постанов) Кабінету Міністрів, численні акти відповідних центральних органів виконавчої влади.

За зазначений період були укладені численні митні угоди з зарубіжними державами, Україна приєдналася чи то підписала міжнародні конвенції із митних питань.

Таким чином, можна констатувати наявність значної кількості правових актів, що регулюють певні відносини в сфері митної справи. Однак сьогодні немає єдиної точки зору щодо їх галузевої належності. Одна група авторів вважає, що норми митного законодавства складають підгалузь адміністративного права [3]. Інші вчені розглядають ці норми як складову частину національного адміністративного та міжнародного торговельного права. Більшість же вчених роблять однозначний висновок: митне право — інститут адміністративного права.

Прихильники підходу до визначення митного права як підгалузі адміністративного права виходять із спільності предмета і метода правового регулювання митного та адміністративного

права. Ця група вчених підкріплювала свої доводи принципами здійснення зовнішньоекономічної політики радянського періоду і насамперед існуючою в ті часи державною монополією зовнішньої торгівлі.

Сьогодні економічна та політична ситуація значно змінилася. Зникла державна монополія зовнішньої торгівлі. Перехід до ринкової економіки призвів до лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, з'явилась необхідність у послугах митного брокера, митного перевізника у приватних митних складах та інших атрибутах цивільно-правового характеру.

Інтеграція України в світове економічне співтовариство, укладення нею численних багатосторонніх та двосторонніх угод зумовили зміни умов нарахування та оплати митних платежів; надання гарантій сплати митних платежів комерційними банками та інших фінансових операцій спонукали до прийняття великої кількості норм, які регулюють фінансові відносини в митній справі.

Тому питання про місце митного права в системі (структурі) права України має вирішуватися уже з інших позицій. О.М. Козирін у підручнику «Митне право Росії» пише: «Митне право становить комплексну галузь російського законодавства, в якій за предметними та цільовими ознаками об'єднується різний правовий матеріал.

Предметною ознакою об'єднання є характер регулюючих суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в процесі або з приводу переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон. Цільова ознака прямо пов'язана із завданням забезпечення ефективного управління в митній сфері» [4].

Він також зазначає, що митне право як комплексна галузь законодавства містить норми кількох галузей права, які регулюють різні за видовим змістом суспільні відносини і складають відносно самостійну сферу суспільного життя, пов'язану з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон.

Погоджуючись в принципі з такою позицією, слід звернути увагу на саме поняття «комплексна галузь». Воно розкрито, зокрема, у працях С.С.Алексєєва. У монографії «Теорія права» він зазначає, що «право відрізняється багатогранною, ієрархічною структурою — одним із найбільш виразних показників високого ступеня його інституційності» [5]. Адже розвинена правова система — складний, пов'язаний жорсткими закономірними зв'язками організм, який відрізняється багатогранним характером, ієрархічними залежностями.



Разом з тим, якою б складною за своєю структурою не була б система права, у ній незмінно стійкою, стабільною залишається сукупність профілюючих (базових, фундаментальних) галузей, до яких належать державне, адміністративне, цивільне, кримінальне право, а також процесуальні галузі. Вони утворюють з юридичної точки зору провідну частину правової системи.

У відповідності з профілюючими галузями права формуються та функціонують на базі власних видів суспільних відносин, утворюючи одночасно об'єднання структурних підрозділів, інші основні галузі — трудове, земельне, сімейне, фінансове право, право соціального забезпечення.

Разом з тим в структурі права формуються комплексні галузі законодавства, в яких об'єднується за тією чи іншою предметною тематичною та цільовою ознакою юридично різний правовий матеріал. А якщо такого роду об'єднання юридично різного матеріалу здійснене не шляхом простого корпорованого його зосередження в одному документі, а шляхом кодифікації, і відповідно збагачення змісту права, зведення в правову тканину нових специфічних системних нормативних узагальнень, то в результаті можуть скластися нові, відносно самостійні правові утворення.

Виходячи з цих теоретичних позицій, можна підходити до визначення місця митного права в структурі права України. При цьому слід підкреслити, якщо щодо ролі предмета та методу у визначенні галузі права існують окремі розбіжності, то наявність кодифікаційного акту як показника наявності самостійної галузі законодавства визнається всіма однозначно.

У галузі законодавства норми об'єднуються з урахуванням наміру законодавця, цілей, практичних вимог та зручностей правового регулювання. Цей момент вельми важливий, оскільки він відбиває практичну доцільність формування галузі, тоді як предмет та метод регулювання — її теоретичну обґрунтованість.

Сукупність галузей законодавства, сформованих за трьома факторами (предмета — що регулюється, методу — як регулюється та наявності кодифікаційних актів — чим регулюється), охоплює всі чинні норми права.

Наявність кодифікаційного акта як одного із критеріїв галузі законодавства не слід розуміти вузько. Це не обов'язково основи законодавства чи кодекси: може бути і група кодифікаційних актів, які в сукупності визначають галузь (наприклад, в законодавстві про охорону природи). Але один кодифікаційний акт або кілька необхідні для визнання конкретної галузі законодавства. Адже розвиток та стан галузі — процес тривалий, багатоплановий, його ознаками є спрямованість групи правових

норм на регулювання окремих суспільних відносин (предмет), використання своєрідного поєднання відомих процесів та засобів правового регулювання (метод).

Прийняття кодифікаційного акта або кількох таких актів завершує процес утворення галузі. Правда, у формуванні митного права України Митний кодекс 1991 р. відіграв іншу роль: він поклав початок активної нормотворчої діяльності щодо регулювання митної справи та приведення положень Кодексу у відповідності зі змінами політичної та економічної ситуації в Україні. Пізніше, 5 лютого 1992 р., було прийнято Закон «Про єдиний митний тариф». Ці два акти були розроблені не шляхом простого корпорування, а шляхом кодифікації, шляхом введення в правову тканину України нових системних нормативних узагальнень. На основі цих кодифікаційних актів були прийняті нові акти, які їх доповнили та розвинули. Ї не так важливо, що ці нові акти містили норми і адміністративного, і цивільного, і банківського, і страхового та інших галузей права, — головне, що вони були спрямовані на регулювання відносин, які склалися з приводу переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон.

Отже, констатуємо наявність двох кодифікаційних актів — Митного кодексу та Закону «Про єдиний митний тариф», можна говорити про одну з умов існування митного права як самостійної (хоч і комплексної) галузі законодавства.

Будь-яка галузь законодавства складається, як відомо, із юридичних норм, є їх організованою сукупністю [6]. Первинними елементами митного права, на базі яких формується система галузі, є митно-правові норми.

У літературі лише за останні роки звернули увагу на специфіку цього виду правових норм. Зокрема, ми згодні з визначенням, що митно-правові норми — це встановлені державою правила поведінки, за допомогою яких регулюються суспільні відносини у зв'язку та з приводу переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон.

Переважає більшість митно-правових норм носить імперативний характер, що виражається у категоричних розпорядженнях, що діють незалежно від погляду суб'єктів права.

Особливістю митного законодавства є наявність матеріальних, процесуальних та процедурних норм в єдиному законодавчому акті. Матеріальні митно-правові норми закріплюють обсяг прав та обов'язків, а також відповідальність суб'єктів митних правовідносин.

Призначення процесуальних норм зводиться до визначення при виникненні суперечок порядку реалізації юридичних обо-

в'язків та прав, встановлених нормами матеріального митного права. Процедурні норми встановлюють різні матеріальні, процесуальні та правотворчі дії.

Поділ митно-правових норм на регулятивні та правоохоронні відображає існування двох основних функцій права — регулятивної та охоронної.

Регулятивні норми визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників митних правовідносин, умови їх виникнення та дії. Так, до регулятивних відноситься норма, яка встановлює права та обов'язки митного брокера.

Правоохоронні норми визначають умови застосування до суб'єкта заходів державно-примусового впливу, характер та зміст цих заходів. Ці норми у Митному кодексі України зосереджені у розділі X «Порушення митних правил та відповідальність за їх порушення. Проведення у справах про порушення митних правил та їх розгляд». Значна частина правоохоронних норм міститься у різних підзаконних актах.

Особливо слід відзначити дію митно-правової норми за часом. Митний закон, як і будь-який інший, набирає силу, як правило, з моменту його опублікування в офіційному виданні. Однак в митній сфері інколи реалізація окремих законів припускає цілий комплекс підготовчих заходів як митною службою, так і іншими особами, які користуються послугами цього відомства. Так, Митний кодекс України був прийнятий 12 грудня 1991 р. та введений в дію з 1 січня 1992 р. Стосовно ж митних тарифів та ставок, то норми, які їх встановлюють, набирають чинності через 45 днів.

Така практика склалася у митному законодавстві зарубіжних країн.

Так, регламент 3632/85 від 12.12.1985 р., що передбачав уніфікацію процедури подання митної декларації у Європейському Союзі (ЄС), набрав чинності через один рік, з 1 січня 1987 р.

Законодавство ряду країн містить вимоги щодо експортно-імпорتنих податків — їх щорічного підтвердження парламентом при квотуванні чергового бюджету. Отже, формально будучи безстроковим законом, митний тариф у деяких країнах фактично може перетворитися у нормативний акт із терміном дії один рік. Основним правовим принципом, що визначає термінові рамки дії митних законів, є заборона його зворотної сили.

Антидемпінговий регламент ЄС (регламент 2423/88 від 11.07.1988 р.) за певних умов дає змогу вводити мита, які мають зворотну силу. Рада міністрів ЄС може прийняти рішення про накладання кінцевих антидемпінгових мит на продукцію, імпортовану не пізніше 90 днів до дати введення тимчасових

мит, у випадку, якщо імпортер усвідомлював чи мав усвідомлювати, що експортер здійснює демпінг і цей демпінг завдає шкоди економіці, чи якщо шкода спричинена єдиним фактом демпінгу, тобто імпортом продукції у великих розмірах у відносно короткий час, і з метою запобігання його повторенню, виникає необхідність введення мита із зворотною силою дії на попередній період.

Зазначимо, у Європі ще не вводили антидемпінгові мита із зворотною силою дії. Комісія ЄС неодноразово обговорювала можливість введення таких мит, проте кожного разу утримувалась від їх накладання. Але якщо можливість надання норми зворотної сили у ряді зарубіжних країн закріплена в законі, то в Україні, де така практика стала щоденною реальністю, у законодавчому порядку непередбачена.

Тому з метою захисту прав громадян та особливо підприємців потрібно заборонити прийняття нормативних актів, які мають норми із зворотною силою дії у часі, або дозволити прийняття таких актів, якщо вони лібералізують чи спрощують порядок митного оформлення або знижують ставки мита.

Аналіз чинного митного законодавства України та практики його застосування засвідчує, що норми цієї галузі мають дві групи цілей (функцій).

1. Економічні. До них належать фіскальні, тобто ті, які доповнюють прибуткову частину бюджету країни, та регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм виявляє митними тарифами (методами непрямого керівництва), а також заборонами, обмеженнями, ліцензуванням, квотуванням експорту та імпорту (методами прямого адміністративного керівництва).

Регулювання покликане:

— стимулювати розвиток національної економіки;

— захищати український ринок;

— заохочувати іноземні інвестиції;

— забезпечувати виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню іншої мети з питань політичної та економічної стабілізації України.

2. Захисні, тобто ті, які забезпечують економічну, санітарну безпеку країни, захист громадського порядку, здоров'я населення, культурних цінностей. Названим цілям служать усі основні компоненти митної справи: митна служба, митна діяльність, митна політика та ідеологія. Системі контролю та платежів служать і юридичні норми, митне оформлення, а також боротьба з контрабандою та іншими правопорушеннями.

Це, на наш погляд, притаманне законодавству в митній сфері багатьох держав.

Спираючись на проведений в літературі аналіз державно-правового механізму митної політики зарубіжних країн [7], слід зазначити, що закріплення у законодавчому акті основ правового регулювання припускає активну підзаконну нормотворчість, що здійснюється органами державного управління. В основному парламент наділяє будь-який державний орган правом видавати підзаконні акти, надаючи йому повноваження загального характеру чи встановлюючи спеціальні умови (обсяг повноважень, термін їх делегування і т.д.). Лише для рішень із кардинальних, найбільш важливих питань митної політики потрібна згода парламенту. У всіх інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду. Подібна практика відома у фінансово-правовій науці як «закон тисячного замка». Делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики.

Існують і певні пояснення такого положення. Наприклад, розробники Митного закону Німеччини так пояснили необхідність еластичності митного правового регулювання: «Митне право регулює відносини, особливістю яких є раптові важливі зміни. Технічний прогрес, коливання курсу валют, страйк, політичні кризи та неврожай, рекордні урожай і т.п. — все це впливає на товарні потоки. Митне право має бути еластичним, щоб не виникла необхідність його зміни в кожному із цих випадків» [8].

Залежно від органів, до яких належить видання актів, а отже, і за юридичною силою останніх розрізняють п'ять видів джерел:

- закони України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- акти Державної митної служби України (ДМС), накази та розпорядження;
- спільні акти ДМС з іншими центральними органами виконавчої влади (податковою службою, МВС і т.ін.).

Однак цей перелік не був би повним, якби не були згадані й чинні акти органів колишнього СРСР (союзні акти). Хоч їх кількість постійно скорочується, але з певних питань ще діють союзні норми, якщо вони не суперечать українським. Це передбачено постановою Верховної Ради «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р.: на території України будуть діяти акти СРСР, якщо вони не суперечать ідеям незалежності України та українському законодавству.

Так, й донині при вивезенні культурних цінностей митні органи керуються Інструкцією Міністерства культури колишнього СРСР. Постановою Кабінету Міністрів України № 565 від 6 квітня 1996 р. Міністерству культури України (нині — Міністерство культури та мистецтв) доручено опрацювати Інструкцію про порядок проведення експертизи культурних цінностей, які підлягають вивезенню за кордон.

Особливо важливе значення для регулювання митної справи має Закон «Про дію міжнародних договорів на території України» [9], за яким ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства. Однак відсутність механізму реалізації цієї вимоги не дає можливості повною мірою виконати цивілізоване положення. Тому законодавець вибрав інший шлях, передбачив, зокрема, у ст. 164 МК правило: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які містяться у чинному Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору.

Така сама думка міститься і у ст. 26 Закону України від 5 лютого 1992 р. «Про єдиний митний тариф». У ній говориться: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які існують у цьому законі та інших актах законодавства України про митний тариф, то застосовуються правила міжнародного договору [10].

Таким чином, з точки зору теорії права митне право України містить такі самостійні групи норм:

- норми міжнародного права, присвячені питанням регулювання митної справи;
- норми законодавства України;
- норми законодавства колишнього СРСР, які не суперечать законодавству України.

Ця інфраструктура правового регулювання митної справи як з точки зору права, так і з точки зору практики, не може бути визнана оптимальною. Позиція, коли нова галузь права містить норми різного походження — із міжнародних договорів, конвенцій, угод і т. ін., не сприяє її внутрішній єдності.

Митне право, як і інші галузі законодавства незалежної держави, мусить мати внутрішню єдність, застосовуватись на загальних принципах, які становлять єдину ідеологічну спрямованість.

Як зазначалося, така еkleктика митного права має негативний вплив на практику організації митної справи. Фактично компетентні органи з певних причин не застосовують норми

міжнародних договорів, якщо їх зміст не трансформовано у норми українського права. По-перше, норми міжнародних договорів багатьом працівникам відомств не відомі, а із тих, кому вони відомі, не всі можуть дати їм належне тлумачення. По-друге, існує відомча дисципліна, відомчі звичаї, зокрема, деякі посадові особи митних органів часто керуються нормами, які доведені до відома актами центру системи — Державної митної служби України. По-третє, наскільки зовнішньо не було б привабливим пряме застосування міжнародних договорів України, це потребує дещо вищої правової культури, інших традицій, чим ті, що існують у нашій країні.

Оцінюючи Митний кодекс України, можна сказати, що він вигідно відрізняється від діючих раніше у нашій країні союзних кодексів та дореволюційних митних статутів.

По-перше, він відображає зміни, що відбулися у нас за останні роки (створення України, розвиток приватної власності, відмова від державної монополії на зовнішню торгівлю, посилення судового захисту прав громадян та ін.), прагнення України до міжнародного співробітництва в галузі митної справи.

По-друге, він в основному відповідає міжнародним стандартам і складений переважно з урахуванням митного законодавства розвинених країн. Це свідчить про прагнення України розвивати митну справу в напрямі гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими міжнародними нормами та практикою.

По-третє, він регулює всі сторони митної справи, має 164 статті, які об'єднуються в 11 розділів.

По-четверте, з Кодексом пов'язана значна новелізація митного права: в ньому реалізований великий соціальний блок, який регулює оплату праці, матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист посадових осіб митних органів.

Повнота Кодексу значно підвищила роль закону в правовому регулюванні митної справи, збільшила кількість встановлених законом норм прямої дії. Наприклад, з урахуванням багатого досвіду світової практики МК закріпив основні види режимів, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів, які в минулому регулювалися переважно відомчими актами.

Інший основоположний в цій сфері акт — Закон «Про єдиний митний тариф» визначає порядок формування та застосування єдиного митного тарифу України. Він не є власне митним тарифом, в якому безпосередньо встановлюються розміри мит на всю номенклатуру товарів. Закон встановлює порядок формування та застосування митного тарифу — інструменту торговельної політики та державного регулювання внутрішнього ринку товарів України у його взаємозв'язку із світовим ринком,

а також правила обкладання товарів митом у разі їх переміщення через митний кордон України.

Ряд положень Закону, як і норм Митного кодексу, не має прямої дії, про що свідчать посилання у тексті до інших законодавчих та підзаконних актів.

Прикладом нормативного акта, який приводить в дію Закон «Про єдиний митний тариф», є Закон України від 7 травня 1996 р. «Про вивізне (експортне) мито на живу скотину та сировину із шкір», яким встановлені конкретні ставки вивізного (експортного) мита на ці товари [11].

Правда, окремими правовими актами (Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про єдиний митний тариф України» [12] та деякі інші акти) окремі статті цього Закону дещо змінилися, а дія деяких призупинена. Однак принципові положення цього Закону залишаються непорушними, оскільки зміни торкнулися практично лише перерозподілу повноважень щодо встановлення тарифних ставок.

Єдиний митний тариф України — це систематизоване зведення ставок мита, яким обкладаються ввезені на митну територію України, або які вивозяться за межі цієї території, товари та інші предмети.

Єдиний митний тариф України визначається згідно із Законом України від 5 лютого 1992 р. та міжнародним договором України і встановлює на єдиній митній території України обкладання митом предметів, які ввозяться чи вивозяться на митну територію України. Він ґрунтується на міжнародно визнаних нормах і розвивається в напрямі максимальної відповідності загальноприйнятим у міжнародній практиці принципам та правилам митної справи.

Ставки єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами.

Для митного права специфічний ще один вид джерел — правовий звичай. Правовий звичай у практиці регулювання митних відносин в Україні застосовується обмежено: він діє тоді, коли немає відповідних вказівок закону, тобто є прогалина в законодавстві.

У певних випадках нормативний акт сам апелює до звичаїв, які склалися в цій сфері суспільних відносин, санкціонуючи тим самим застосування звичайєвих норм.

У митній сфері звичайєві норми найчастіше використовуються у двох випадках — при митному оформленні вантажів,



які перевозяться морем, та при визначенні митної вартості товару. У першому випадку використовуються звичай морських портів, за допомогою яких регулюються переважно питання пропуску суден на митний огляд, процедура сплати деяких видів портових зборів, стягнення яких доручено митниці та ін.

У другому випадку митна звичаєва практика, що склалася у міжнародній торгівлі, визнається як один із можливих способів визначення митної вартості. Встановлено, що у випадках, коли митна вартість товару не може бути визначена декларантом у результаті подальшого застосування вказаних МК України методів визначення митної вартості товару, чи митний орган аргументовано вважає, що ці методи визначення митної вартості не можуть бути використані, то митна вартість оцінюючих товарів визначається з урахуванням світової практики.

Підкреслюючи позитивну роль Митного кодексу України 1991 р. в розвитку та встановленні митної справи в Україні, варто зазначити, що у нинішніх умовах він уже не відповідає завданням митної справи України у зв'язку з реформуванням економіки нашої держави, зобов'язаннями України перед Європейським Союзом, її членством у Всесвітній Митній організації та багатьма іншими обставинами. Тому на порядку денному постало питання про необхідність суттєвих змін чинного МК України. І мова тут ведеться не про окремі зміни кодексу, а про підготовку проекту нового Митного кодексу, який відповідав би вимогам світової теорії та практики в галузі митного права, чинному законодавству держави та сучасній митній політиці України.

Особливо це стало необхідним у зв'язку з прийняттям чинної Конституції України, приведенням митного законодавства у відповідність з основним законом.

Для цього необхідно, по-перше, об'єднати в одному акті два нині чинних акти — Митний кодекс України та Закон України «Про єдиний митний тариф», як це зроблено у більшості зарубіжних країн, а також слід подумати над значним скороченням джерел митного права шляхом розширення кола питань, які регулює МК України.

По-друге, у ряді випадків провести спрощення та лібералізацію процедур митного контролю шляхом впровадження нових форм та засобів такого контролю, зокрема організації «зелених коридорів».

По-третє, нині чинний МК залежно від видів транспорту має суттєву специфіку і передбачає єдину форму організації митного контролю поза залежністю від видів транспорту. У новому кодексі необхідно мати такі норми, які б регламентували

особливість здійснення митних операцій та митного контролю залежно від того чи іншого виду транспорту.

Новий кодекс має визначати порядок та умови переміщення через митний кордон України морських та річкових суден, авіаційного, залізничного, автомобільного транспорту, на трубопровідному транспорті, лініях електропередач та міжнародній пошті.

По-четверте, розвиток ринкових відносин зумовлює необхідність введення до Митного кодексу норм цивільно-правового характеру. Окремими розділами мають бути урегульовані статуси митного брокера, митного перевізника, а також більш чітке визначення компетенції митних органів, надання митним постам права юридичної особи.

По-п'яте, згідно з рішенням Арушської конвенції Всесвітньої Митної організації (червень 1993 р.) у новому кодексі має міститися норма, яка передбачала б особисту відповідальність керівників митних органів за стан профілактичної, виховної роботи в колективах та організацію непримиренної боротьби з будь-якими проявами корупції, хабарництва й т.ін.

Згідно з Основами митних законодавств держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав (додаток до Рішення Ради глав держав СНД про Основи митних законодавств цих держав від 10 лютого 1995 р.) усі митні органи визнаються правоохоронними.

Більшість цих положень уже розроблено у Російській Федерації, Казахстані, Киргизстані, Білорусі та ряді інших країн — учасниць СНД, і тільки в Україні це питання поки що залишається невирішеним. Думається, для його вирішення треба скористатися досвідом зазначених країн, що має значно посилити роль і можливості митних органів у проведенні митної політики відповідно до вимог Конституції та законів України.

## Глава XIII ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ

### І. Правові засади державної політики в соціально-культурній сфері

Соціально-культурне будівництво, яке структурно поділяється на галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я й соціального захисту, фізичної культури та спорту, є важливою складовою багатогранної діяльності Української держави.

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство у цій сфері покликано забезпечити естетичне і моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства в сфері соціально-культурного будівництва проявляється у єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

Разом з тим існує взаємозв'язок економіки та національного прогресу у створенні умов для розвитку, професійного і духовного збагачення людини.

Такими умовами є відновлення фізично-психологічних якостей кожного члена суспільства, отримання кваліфікації й розширення фахових знань, а також нагромадження морально-духовних цінностей, носіями яких є люди. З економічної точки зору освіта, інформація, охорона здоров'я й культура дають змогу сформувати здібнішу й кваліфікованішу робочу силу, яка в змозі в кожному циклі відтворення в суспільстві забезпечити на вищому якісному рівні відтворення капіталу, суспільних відносин і всього суспільного виробництва. Якщо спростити схему й подати її в концентрованому вигляді, то утворюється відповідний ланцюжок: економічне відновлення і освіта людини — національний прогрес, з прямими і зворотними зв'язками між його складовими.

У структурно-функціональному плані соціально-культурне будівництво можна охарактеризувати як систему, що об'єднує в собі різні напрями державної діяльності. Це — діяльність щодо збереження й зміцнення здоров'я людей, задоволення їх інтелектуальних, естетичних та інших духовних потреб, їх соціальний захист, формування особи, її навчання і виховання, підготовка та перепідготовка кадрів для народного господарства тощо.

В організаційно-правовому аспекті розрізняються галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю: загальною середньою освітою, вищою освітою, професійно-технічною освітою; мистецтвом і культурно-просвітницькою роботою, кінематографією, телебаченням і радіомовленням; видавничою справою, поліграфією і книжковою торгівлею; охороною здоров'я і фізичною культурою та спортом; соціальним захистом населення.

Процеси державотворення в Україні вимагають дальшого підвищення якості державного керівництва соціально-культурним будівництвом, формування на основі найсучасніших наукових досліджень стилю цього керівництва, розвитку методів управління з врахуванням специфіки цієї сфери суспільних відносин.

Можна визначити такий зміст державного керівництва соціально-культурним будівництвом в Україні:

— правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері;

— створення системи центральних та місцевих органів управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, визначення їх структури і компетенції;

— вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення їхньої структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи;

— розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо соціально-культурного будівництва, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм;

— достатнє фінансування і матеріально-технічне забезпечення соціально-культурної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в конкретних галузях соціально-культурного будівництва, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, що функціонують у соціально-культурній сфері;

— створення системи соціальних гарантій захисту прав гро-

мадян у конкретних галузях соціально-культурного будівництва;

— створення достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного і кліматичного характеру тощо);

— утворення спеціальних фондів.

Важливим засобом проведення державної політики в сфері соціально-культурного будівництва є законодавство. За предметом і спрямованістю правового регулювання законодавство у цій сфері підрозділяється на окремі підгалузі: законодавство про освіту, про охорону здоров'я й соціальний захист, про фізичну культуру та спорт. Розвитку та вдосконаленню законодавства, що регулює багатогранні суспільні відносини у цій сфері, в сучасних умовах приділяється значна увага.

Правове регулювання у соціально-культурній сфері спрямоване на закріплення основних засад, принципів організації та діяльності органів держави (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів); удосконалення системи органів управління (центральної і місцевої); оптимальний розподіл компетенції між суб'єктами (органами загальної та галузевої компетенції, між їх різними ланками, органами місцевого самоврядування); поліпшення процедурної роботи апарату управління, порядку здійснення покладених на нього завдань і функцій.

У концепції розвитку законодавства України, розробленій Інститутом держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, передбачено, зокрема, що розвиток законодавства має здійснюватися стосовно: а) традиційних галузей та інститутів права; б) сфер суспільної діяльності, що охоплюються комплексними галузями законодавства; в) основних напрямків діяльності (функцій) держави. Виходячи з цього, має вдосконалюватися та розвиватися законодавство, зокрема, з окремих галузей духовного життя суспільства — освіти, науки, культури, мови, релігії, видавничої, бібліотечної, музейної, архівної справи, охорони пам'яток історії і культури, фізичної культури та спорту.

Надзвичайно важливою «цеглиною» у правовому фундаменті незалежної Української держави став прийнятий 23 травня 1991 р. Закон «Про освіту», який регулює суспільні відносини в галузі виховання, навчання, професійної, наукової підготовки громадян. Його справедливо можна вважати своєрідною «конституцією» освіти.

У Законі освіта визначається пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства.

Метою освіти проголошується всебічний розвиток людини

як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими працівниками, спеціалістами.

Основними принципами освіти є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланта, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм; пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей над політичними інтересами; органічний зв'язок з національною історією, культурою, традиціями; незалежність державної системи освіти від політичних партій та інших громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти у державних навчально-виховних закладах; інтеграція з наукою і виробництвом, взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; відповідність освіти світовому рівню; поєднання державного управління та громадського самоврядування в системі освіти.

Одним з головних напрямів подальшого розвитку законодавства, що регулює відносини громадянина та державного органу в сфері реалізації громадянином права на освіту, має бути орієнтація на розвиток суб'єктивних прав громадян та їх процесуальних гарантій. У Законі «Про освіту» правовому становищу учасників навчально-виховного процесу присвячено цілий розділ. В ньому, зокрема, закріплюються права та обов'язки вихованців, учнів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів, права та обов'язки педагогічних працівників, права батьків та їх відповідальність за розвиток дитини.

Створення незалежної Української держави поставило перед управлінням наукою якісно нові завдання. Постає настійна вимога вдосконалення системи і структури державних і громадських органів управління нею, організації наукових досліджень і розробок, підвищення ефективності наукових досліджень.

З прийняттям 13 грудня 1991 р. Закону «Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності» в Україні розпочався процес створення правових основ державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності.

Держава надає пріоритетну підтримку розвитку науки як визначального джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створює необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання

досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для вирішення соціальних економічних, культурних та інших проблем.

Основними цілями державної науково-технічної політики проголошено:

— примноження національного багатства України на основі використання науково-технічних досягнень;

— створення умов для досягнення високого рівня життя кожного громадянина, його фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, поліпшення умов праці шляхом використання сучасних досягнень науки і техніки, забезпечення вільного розвитку науково-технічної творчості.

З цією метою держава забезпечує: соціально-економічні, організаційні, правові умови для формування та ефективного використання науково-технічного потенціалу, включаючи державну підтримку всіх суб'єктів науково-технічної діяльності; створення сучасної інфраструктури науки, підготовку науково-технічних кадрів, їх правовий та соціальний захист, інтеграцію освіти, науки і виробництва; державне фінансування та пріоритетне матеріально-технічне забезпечення фундаментальних досліджень, довгострокових державних науково-технічних програм; підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та концентрацію ресурсів для їх реалізації; створення ринку науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки у виробничу, соціальну та оборонну сфери; організацію статистики у науково-технічній сфері; інформаційне забезпечення прийняття рішень у сфері науки і техніки; проведення оцінки науково-технічного рівня досліджень, нових технологій і техніки, експертизи важливих науково-технічних проєктів; встановлення зв'язків з іншими державами для використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки в народному господарстві.

Закон закріпив такі основні принципи державної науково-технічної політики, як: органічна єдність науково-технічного прогресу з економічним, соціальним та духовним розвитком суспільства; демократизація та децентралізація управління, розвиток самоврядування у сфері науки і техніки; врахування вимог екологічної безпеки; першочергова державна підтримка науково-дослідних робіт, що забезпечують вирішення найважливіших проблем розвитку України шляхом вибору науково-технічних пріоритетів та концентрації ресурсів, їх реалізації; збалансованість розвитку фундаментальних і прикладних досліджень та розвитку при державній підтримці фундаментальних і довгострокових прикладних робіт, економічного стимулювання інноваційної діяльності підприємств; підтримка конкуренції і підприємництва у науково-технічній сфері на основі державного захисту інтересів власника; створення і розвиток ринку нау-

ково-технічної продукції; рівноправність усіх форм організації науково-технічної діяльності; поєднання колективної та індивідуальної науково-технічної творчості; збалансованість розвитку наукового, освітнього та виробничого потенціалів; участь науково-технічної громадськості у формуванні і реалізації державної науково-технічної політики; максимальне використання можливостей світової науки та міжнародного науково-технічного співробітництва для забезпечення науково-технічного прогресу; свобода поширення науково-технічної інформації та пропаганда науково-технічних досягнень.

До 1992 р. законодавство України з питань культури не мало єдиного базового системоутворюючого акта. Воно складалося з сукупності досить розрізнених за конкретним змістом в основному галузевих нормативних актів, що регламентували діяльність суб'єктів та об'єктів управління у сфері мистецтва, культурно-просвітницької роботи, кінематографії, телебачення і радіомовлення, видавничої справи тощо.

14 лютого 1992 р. Верховна Рада України прийняла Основи законодавства України про культуру, які визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації і культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Держава визначила основні принципи політики у сфері культури України:

— визнання культури як одного із головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;

— утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними інтересами;

— збереження та примноження культурних надбань;

— розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;

— гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у



творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;

— рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;

— доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;

— забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;

— заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;

— всебічне міжнародне культурне співробітництво;

— визнання пріоритету міжнародно-правових актів над внутрішніми у сфері культури;

— поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури (ст.2 Основ).

Важливе значення має закріплення у Основах законодавства України про культуру положення про пріоритети у розвитку культури. Так, зокрема, зазначається, що пріоритетні напрями розвитку культури визначаються цільовими державними програмами, які затверджуються Верховною Радою України. Держава у пріоритетному порядку створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, організацій та установ культури (ст.3 Основ).

Закріплено також обов'язки держави щодо збереження і використання культурних цінностей, соціальні гарантії та захист прав працівників у сфері культури. Держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури у розмірі не менше 8 відсотків від національного доходу України, здійснює політику пільгового оподаткування у сфері культури.

Суттєвим кроком розвитку законодавства про культуру стало прийняття Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.), «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.), «Про Національний архівний фонд і архівні установи» (1993 р.), «Про музеї та музейну справу» (1995 р.), «Про інформаційні агентства» (1995 р.), «Про бібліотеки та бібліотечну справу» (1995 р.), «Про видавничу справу» (1997 р.) тощо.

Охорона здоров'я справедливо вважається визначальною га-

лузю соціально-культурного будівництва. Головним актом законодавства про охорону здоров'я стали прийняті 19 грудня 1992 р. Верховною Радою Основи законодавства України про охорону здоров'я, які визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в республіці, регулюють суспільні відносини в цій галузі з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, зниження рівня захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості. Прийняття Основ законодавства України про охорону здоров'я стимулювало розробку й прийняття цілої низки окремих законів, що регулюють певні відносини в цій галузі з урахуванням зарубіжного досвіду й міжнародних стандартів.

Враховуючи важливе значення цієї галузі соціально-культурного будівництва, це питання розглядається нижче.

У 1993 р. вперше на законодавчому рівні було врегульовано відносини в галузі фізичної культури та спорту. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» визначив загальні правові, соціальні, економічні й організаційні основи фізичної культури та спорту, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури та спорту.

Закон зазначає, що основними завданнями фізичної культури та спорту в Україні є постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві (ст.2).

Важливе значення, зокрема, має закріплення у Законі положення про зміст і шляхи державного регулювання фізичної культури і спорту. Так, держава регулює відносини у сфері фізичної культури та спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури та спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості. Держава визнає і всебічно підтримує олімпійський рух в Україні.

З введенням в дію Основ законодавства України про культуру і Основ законодавства України про охорону здоров'я зроблено важливий крок у справі вдосконалення системи правового регулювання соціально-культурного будівництва.

Ряд важливих положень, що свідчать про турботу й керівництво соціально-культурним розвитком молоді, закріплено в Декларації про загальні засади державної молодіжної політики в Україні та Законі «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні».

Так, головними напрямками державної молодіжної політики в Україні визначено: розвиток і захист інтелектуального потенціалу молоді, поліпшення умов і створення гарантій для здобуття молоддю освіти, спеціальної професійної підготовки та перепідготовки; забезпечення зайнятості молоді, її правового захисту з урахуванням економічних інтересів, професійних і соціальних можливостей суспільства; створення умов для оволодіння духовними і культурними цінностями українського народу та безпосередньої участі молодих людей у їх відродженні і розвитку, в охороні та відтворенні навколишнього середовища; формування у молоді почуття національної гідності, патріотизму, готовності захищати суверенітет України; охорона здоров'я молоді, формування у неї глибокої потреби в духовному та фізичному розвитку, вжиття інших заходів, які б забезпечували здоровий генофонд народу України.

Державна молодіжна політика в Україні щодо освіти, соціально-політичної, економічної галузей, розвитку духовного, культурного, фізичного потенціалу молоді та функціонування молодіжних організацій визначається законодавством України. Держава гарантує й забезпечує молодим громадянам рівне з іншими право на освіту, культурний розвиток, дозвілля й відпочинок, право на охорону здоров'я, заняття фізичною культурою та спортом.

Прийняття у період 1991 — 1997 рр. комплексу важливих законодавчих актів України з питань соціально-культурного будівництва стало початком створення ефективної системи правового забезпечення розбудови у цій сфері державного управління, посилення захисту соціально-культурних прав і свобод громадян.

Важливими складовими системи законодавства у соціально-культурній сфері мають стати концепція соціальної політики, закони України про архітектурну діяльність, про охорону пам'яток культури та історичного середовища, про порядок ввезення і вивезення культурних цінностей, про меценатську діяльність тощо.

26 березня 1996 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту», яким затвердила нову редакцію Закону «Про освіту». Постановою Верховної Ради «Про порядок введення в дію Закону «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про

освіту», зокрема, запропоновано Кабінету Міністрів до 1998 р. забезпечити підготовку і внесення на розгляд Верховної Ради проектів законів України про професійно-технічну освіту, про вищу освіту, про середню освіту, про дошкільну освіту і виховання, про державну підтримку позашкільної освіти в Україні.

Будівництво правової держави передбачає підвищення ролі закону в правовій системі, недопущення підміни законів відомчими нормативними актами — при розумному їх співвідношенні, без приниження ролі закону як акта, що регулює найбільш важливі суспільні відносини. Тому актуальною, на наш погляд, є проблема дослідження місця і ролі закону, Основ законодавства, відомчих нормативних актів у системі законодавства в соціально-культурній сфері.

Чекає свого вивчення й проблема кодифікації законодавства в сфері соціально-культурного будівництва України: виходячи з концепції розвитку законодавства України, здається доцільним більш широке використання такої форми, як кодекси.

Слід зазначити, Україна щодо цього має цікавий історичний досвід — вже у 1922 р. вона мала Кодекс законів про народну освіту (КЗпНО). Є всі підстави також для прийняття замість чинного Закону «Про освіту», враховуючи різноплановість і розрізненість правового матеріалу, — Основ законодавства України про освіту. Цей акт, врегулювавши основні питання в цій сфері, став би підґрунтям для створення законів про базову школу, про вищу освіту, про професійну освіту тощо.

З прийняттям нової Конституції, яка закріпила основні цілі, принципи й пріоритети політики держави у галузі соціального розвитку і культури, соціально-культурне будівництво в Україні отримало міцну конституційну основу.

## **2. Органи державного керівництва і управління в соціально-культурній сфері**

Виходячи з аналізу організаційно-правового положення державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво соціально-культурним будівництвом, — Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, а також спеціальні галузеві органи управління — міністерства і відомства.

Визначальну роль у керівництві соціально-культурним будівництвом відпрає Верховна Рада України. Вона:

- визначає відповідно до Конституції державну політику України у сфері культури (ст. 4 Закону «Про освіту»), правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури (ст. 22 Основ законодавства України про культуру);

— визначає державну політику й здійснює законодавче регулювання відносин у сфері фізичної культури та спорту, а також здійснює контроль за реалізацією державної програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні та за виконанням законодавства про фізичну культуру і спорт (ст.27 Закону «Про фізичну культуру і спорт»);

— визначає державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального та правового захисту працівників цієї галузі (ст. 4 Закону «Про телебачення і радіомовлення»);

- визначає державну політику в галузі архівної справи (ст. 5 Закону «Про Національний архівний фонд і архівні установи»);

— формує основи державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних спеціалістів у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою (ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Досить повно визначено статус Верховної Ради як суб'єкта державної науково-технічної політики у Законі «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» (ст. 6). Згідно із Законом Верховна Рада формує державну науково-технічну політику на основі щорічного звіту уряду, вона визначає основні цілі, напрями, принципи державної науково-технічної політики і правові основи діяльності в науково-технічній сфері; встановлює обсяги бюджетного фінансування наукових досліджень, відрахувань бюджетних коштів до Державного фонду фундаментальних досліджень, Державного інноваційного фонду та розміри державного резерву матеріально-технічних і кадрових ресурсів для забезпечення науково-технічної діяльності; затверджує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки, перелік національних науково-технічних програм та обсяги фінансування по кожній з них на весь строк виконання з щорічним уточненням в бюджеті; створює систему кредитно-фінансових, податкових та митних регуляторів у науково-технічній сфері.

Загальне керівництво соціально-культурним будівництвом в Україні забезпечує Кабінет Міністрів, який вирішує найважливіші питання у сфері соціального розвитку і культури. Так, у

сфері культури Кабінет Міністрів та підвідомчі йому органи державного управління:

- забезпечують реалізацію політики держави у сфері культури;

- здійснюють за участю громадських об'єднань розробку державних програм розвитку культури та їх фінансування;

- створюють умови для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України;

- встановлюють державні замовлення на випуск літератури, творів мистецтва;

- сприяють розвитку нетрадиційних форм мистецтва;

- здійснюють заходи щодо повернення у власність народу України культурних та історичних цінностей, що перебувають за її межами;

- вирішують у встановленому законодавством порядку питання про надання закладам культури, що відіграють визначну роль у духовному житті народу, статусу національних;

- розробляють і забезпечують впровадження науково обґрунтованих суспільно необхідних нормативів культурного обслуговування населення різних регіонів України, матеріальних і фінансових норм забезпечення закладів культури;

- забезпечують підготовку кадрів, створення необхідної мережі державних навчальних закладів, науково-дослідних установ та стимулюють розвиток наукових досліджень з проблем культури;

- створюють базу по виробництву спеціального обладнання для закладів, підприємств і організацій культури;

- організовують та здійснюють культурне співробітництво з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, сприяють створенню спільних інвестиційних фондів розвитку культури в Україні, а також центрів української культури за кордоном;

- здійснюють координацію діяльності міністерств, відомств, наукових установ, творчих спілок та інших громадських організацій щодо реалізації політики держави у сфері культури (ст.22 Основ законодавства України про культуру).

До компетенції Кабінету Міністрів у сфері науки та науково-технічної діяльності також належить:

- здійснення у межах, визначених відповідними законодавчими актами, функцій розподілу коштів бюджету, призначених для фінансування наукових досліджень, Державного інноваційного фонду та інших державних фондів;

- визначення порядку формування й використання позабюджетних фондів для науково-технічної діяльності;

- створення на основі чинного законодавства економічних,

правових і організаційних механізмів, що стимулюють діяльність підприємств, об'єднань та організацій щодо прискорення науково-технічного прогресу;

— організація розробки національних та державних науково-технічних програм, формування органів управління й механізму реалізації програм, контроль за їх виконанням;

— організація й координація заходів щодо створення сучасної інфраструктури науково-технічної діяльності;

— укладання міжурядових угод, договорів про співробітництво у науково-технічній сфері, координація діяльності підприємств, установ і організацій України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва (ст. 7 Закону «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»).

Кабінет Міністрів затверджує систему програмно-оціночних нормативів і вимог щодо фізичного розвитку і підготовки різних вікових груп населення, Державну програму розвитку фізичної культури та спорту і на її основі передбачає відповідний розділ у програмах економічного й соціального розвитку України (ст. 26, 27 Закону «Про фізичну культуру і спорт»).

Для здійснення державної політики у соціально-культурній сфері уряд України створює відповідні організаційні структури.

Характерною рисою соціально-культурного будівництва в Україні, як вже зазначалося, є його галузевий характер. Як одна із сфер діяльності державних органів, управління соціально-культурним будівництвом охоплює шість галузей: освіту; науку; культуру; охорону здоров'я; фізкультуру і спорт; соціальне забезпечення. Причому управління освітою і культурою у свою чергу містить певні підгалузі.

Кабінет Міністрів затвердив положення про міністерства і відомства, які здійснюють управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, де докладно регламентовано їх статус, повноваження, форми і методи керівництва відповідними галузями.

Для управління в сфері соціально-культурного будівництва властиве поєднання як органів державного управління, так і органів громадського самоврядування.

Так, у Законі «Про освіту» зазначається, що для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

Ст. 5 Закону «Про фізичну культуру і спорт» підкреслює, що фізкультурний рух в Україні спирається на різнобічну діяльність громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Первинною ланкою самодіяльності організації фізкультурного руху є колективи фізкультури на підприємствах, в установах,

організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за їх інтересами у фізкультурно-спортивному русі.

Окрема глава цього Закону присвячена регулюванню самоврядування у сфері фізичної культури і спорту. Тут зазначається, зокрема, що органи виконавчої влади, відповідні органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорту (підготовки спортсменів до участі у змаганнях, організації спортивних заходів тощо), здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень, визначають умови та порядок надання спортивним федераціям статусу національних, статусу Національного Олімпійського комітету України, умови господарської та іншої комерційної діяльності, спрямованої на розвиток фізкультури та спорту.

Радикальні зміни у системі управління економікою об'єктивно ведуть до аналогічних змін у системі управління соціально-культурним будівництвом. Нові функції галузевих міністерств і відомств, переосмислення їх ролі у сфері управління соціально-культурним будівництвом викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів.

Актуальною проблемою залишається раціоналізація структури апарату управління (створення нових структурних підрозділів, ліквідація старих, їх злиття тощо).

Указом Президента від 26 липня 1996 р. «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» з метою вдосконалення структури управління економікою та соціальною сферою були, зокрема, утворені: Міністерство інформації України — на базі Міністерства України у справах преси і інформації, Українського національного інформаційного агентства при Кабінеті Міністрів; Міністерство України у справах науки і технологій — на базі Державного комітету України з питань науки, техніки та промислової політики, Національного агентства морських досліджень і технологій при Кабінеті Міністрів та Державної служби України з питань спеціальної інформації та критичних технологій; Державний Комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації — на базі Державного комітету України з питань технічного захисту інформації; Державний комітет України з фізичної культури і спорту. Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей підпорядкована Міністерству культури і мистецтв.

Певне значення має й визначення ролі, функцій і компетенції комітетів Верховної Ради у здійсненні державної політики у соціально-культурній сфері. Доцільним, на наш погляд,



може бути розробка положень про відповідні комітети, які мають бути затверджені Верховною Радою.

З прийняттям законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» підвищується роль регіонів у соціально-культурній сфері. З чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між загальнодержавним, і місцевими рівнями управління центр ваги управління соціально-культурною сферою має бути перенесений на рівень регіонів. Соціальна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо — все це має перейти переважно до компетенції місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності. Це мусить супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування.

Разом з тим, передаючи на місцевий рівень основну долю відповідальності за соціальну інфраструктуру й соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення й інших соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування загальнонаціональних об'єктів культури, окремих навчальних закладів, об'єктів і програм охорони здоров'я, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам.

У вирішенні питань соціально-культурного будівництва виконавча влада має ефективно працювати. «Ми вступили у період, — зазначав, зокрема, на засіданні Вищої економічної Ради 12 вересня 1997 р. Президент України, — коли питання соціального устрою населення набувають якісно нового змісту і мають зайняти чільне місце у діяльності виконавчої влади на всіх рівнях і у всіх ланках» [1].

### **3. Організація державного управління в окремій галузі (на прикладі галузі охорони здоров'я)**

Охорона здоров'я — надзвичайно широка галузь державного управління. Діяльність органів і закладів охорони здоров'я тісно переплітається з діяльністю практично всіх інших галузей економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер життя держави. Їх діяльність щодо надання населенню медико-санітарної допомоги спрямована на забезпечення всім громадянам права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, передбачене ст. 39 Конституції України.

Охорона здоров'я — один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Верховна Рада формує основи державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і за-

конодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Реалізація державної політики охорони здоров'я, відповідно до ст.14 Основ законодавства України про охорону здоров'я, покладається на органи виконавчої влади.

Особисту відповідальність за неї несе Президент України. У своєму щорічному посланні Верховній Раді він інформує про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Президент виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, втілює у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією.

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, організовує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм (наприклад, боротьба зі СНІДом, туберкульозом, планування сім'ї та ін.), створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції розробляють програми й прогнози в галузі охорони здоров'я [2], визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в галузі охорони здоров'я. Місцеві державні адміністрації реалізують державну політику охорони здоров'я на відповідній території у межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Для належної організації державного управління в будь-якій галузі є необхідність насамперед визначення центрального органу виконавчої влади, спеціальної (галузевої) компетенції, окреслення його завдань, відмежування їх від завдань інших органів і наділення його відповідними повноваженнями, тобто визначення його правового статусу. Ст. 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я встановлює, що спеціально уповнова-

женим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України. Кабінет Міністрів постановою № 469 від 12 серпня 1992 р. затвердив Положення про Міністерство охорони здоров'я, за яким воно реалізує державну політику в галузі охорони здоров'я, координує діяльність національної служби охорони здоров'я щодо збереження і зміцнення здоров'я громадян на основі розвитку профілактики захворювань і формування здорового способу життя, організації висококваліфікованої медичної допомоги населенню.

Це Положення значно розширило повноваження міністерства, покладаючи на нього такі права і обов'язки: здійснення державного управління шляхом реалізації комплексних цільових програм, здійснення контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я недержавної власності шляхом їх ліцензування і акредитації та ін. Змінилася й сама роль міністерства в організації державного управління в галузі охорони здоров'я України. Протягом тривалого часу міністерство на 97% вирішувало питання організації лікування захворювань. Відповідно до нових уявлень про сутність державного регулювання й управління і згідно з новим Положенням міністерство виступає як провідник і координатор державної політики в цій галузі, як замовник науково обґрунтованого соціального замовлення медичній науці та практиці щодо розробки і впровадження нових методів запобігання захворюванням, їх діагностики, лікування та реабілітації хворих, нарешті, як державний контролюючий орган за дотриманням стандартів якості та рівнем надання медичної допомоги у діяльності всіх закладів охорони здоров'я, незалежно від форм власності і підпорядкування, шляхом їх ліцензування й акредитації.

Аналіз Положення про Міністерство охорони здоров'я дає підстави вважати його правовим актом перехідного періоду, який відтворює й навіть розширює його владні повноваження, що не завжди відповідає умовам формування ринкових відносин і виступає їх своєрідним гальмом. Видається, така внутрішня суперечність, що закладена в цей правовий акт, призведе до його недовговічності й до необхідності його заміни.

У зв'язку з розподілом об'єктів колишньої єдиної державної власності на об'єкти державні та комунальні службова вертикаль у питаннях управління охороною здоров'я, на жаль, була порушена, що призвело до певних розбіжностей у вирішенні окремих питань охорони здоров'я населення у різних регіонах України. Ситуацію ускладнювала й поява іншого управлінського органу в цій галузі — Національного комітету боротьби із захворюванням на СНІД.

За Указом Президента України від 27 травня 1992 р. № 313, його було створено як спеціальний орган виконавчої влади, підзвітний лише Президентові. У своїй діяльності він керувався Конституцією, Законом України «Про запобігання захворювання на СНІД та соціальний захист населення», іншими актами законодавства України.

Основними завданнями Національного комітету стало здійснення державного управління у сфері боротьби із захворюванням на СНІД, реалізація державної політики у цій сфері і міжвідомча координація заходів, формування громадської думки щодо державної політики у сфері боротьби із захворюванням на СНІД.

Національний комітет відповідно до покладених на нього завдань наділявся значними повноваженнями. Зокрема, він розробляв проекти міжгалузевих програм боротьби зі СНІДом та здійснював контроль за їх виконанням, контролював здійснення Міністерством охорони здоров'я, його органами й закладами на місцях, усіма іншими державними органами, а також підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, заходів щодо боротьби із цим захворюванням, координував роботу галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з питань профілактики, діагностики та лікування хворих на СНІД та ін.

Поява цього органу, викликана поширенням у світі й в Україні СНІДу, призвела до унікальної ситуації — наявності в одній державі двох центральних органів виконавчої влади в галузі охорони здоров'я, з яких один є спеціально уповноваженим і центральним (Міністерство охорони здоров'я), а другий (Національний комітет) — контролює перший з певного кола питань. Слід зазначити, якщо Міністерство охорони здоров'я очолює міністр, який призначається на цю посаду Президентом і входить до складу Кабінету Міністрів, то голова Національного комітету боротьби із захворюванням на СНІД призначався Президентом і до складу Кабінету Міністрів не входив. Цей дуалізм носив суперечливий характер початкового етапу становлення й розбудови органів виконавчої влади Української держави та в 1996 р. був усунений — Указом Президента України від 26 липня 1996 р. він був організаційно підпорядкований Міністерству охорони здоров'я України і введений до його складу. Одним із факторів, який призвів до такої реорганізації, було те, що Національний комітет боротьби із захворюванням на СНІД майже не мав своїх периферійних органів, спираючись і використовуючи у своїй діяльності загальну мережу державних органів і закладів охорони здоров'я. Безпосереднім об'єктом уп-

равління Національного комітету був лише Національний інститут СНІДу та регіональні центри по боротьбі зі СНІДом, які лише почали створюватись.

В той же час Міністерство охорони здоров'я як центральний орган виконавчої влади спеціальної (галузевої) компетенції очолює розгалужену систему органів і закладів охорони здоров'я. Її управлінський каркас побудований відповідно до адміністративно-територіального поділу держави. За станом на 01.01.1997 р. до складу системи охорони здоров'я України входили 7 922 заклади охорони здоров'я державної та комунальної власності всіх видів, у яких працювало 204 643 лікарів всіх спеціальностей і 551 431 середній медичний і фармацевтичний працівник [3]. У 1922 — 1994 рр. відповідно до ідеї «подвійного» підпорядкування місцеві органи виконавчої влади в галузі охорони здоров'я підпорядковувались по вертикалі вищому органу виконавчої влади аж до міністерства включно, а по горизонталі — виконавчому комітетові відповідної ради народних депутатів. Слід зазначити, що така схема управління забезпечувала доволі високу надійність і ефективність державного управління на місцевому рівні.

На обласному рівні обласними державними адміністраціями як територіальні органи управління утворюються відповідні управління охорони здоров'я, у деяких великих областях — головні управління. Це досить впливовий галузевий орган виконавчої влади середньої ланки, який вирішує майже ті ж завдання, що й Міністерство охорони здоров'я, тільки на рівні області. Відповідно до цих завдань сформована і внутрішня структура апарату управління охорони здоров'я, яка в загальних рисах повторює структуру міністерства.

Особливістю державного управління в галузі охорони здоров'я на районному рівні є відсутність окремого галузевого органу виконавчої влади. До 1957 р. у сільських районах існували відділи охорони здоров'я виконавчих комітетів районних рад депутатів трудящих, однак, у зв'язку із зміцненням матеріально-технічної бази системи охорони здоров'я, розширенням мережі медичних закладів і створенням центральних районних лікарень було визнано за доцільне ліквідувати відділи охорони здоров'я у сільських районах, передавши їх функції адміністрації центральних районних лікарень (ЦРЛ).

Головний лікар ЦРЛ одночасно є й головним лікарем району. В його службовому підпорядкуванні окрім медичного персоналу є доволі чисельна адміністрація — у великих сільських районах він має 5 — 6 штатних заступників. У складі ЦРЛ функціонує організаційно-методичний кабінет, велика група керів-

ників служб і підрозділів (головний терапевт, головний хірург, головний акушер-гінеколог та ін.), включаючи санітарно-епідеміологічну станцію району, головний лікар якої є заступником головного лікаря району з санітарно-епідеміологічного обслуговування населення. Здійснюючи функцію управління в галузі охорони здоров'я населення району, головний лікар ЦРЛ має для цього й відповідне організаційне, кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Така схема здійснення державного управління в галузі охорони здоров'я через головного лікаря ЦРЛ є найбільш оптимальною. Окремі спроби відновити у сільських районах відділи охорони здоров'я (1991 — 1994 рр.) не сприяли поліпшенню медичного обслуговування населення — малочисельні районні відділи охорони здоров'я (в середньому 5 — 7 працівників, з них 3-4 відповідальні посади для осіб з вищою медичною освітою) не справлялись із покладеними на них завданнями, відбувалося дублювання у роботі між ними і адміністрацією ЦРЛ, і нарешті, виникли серйозні проблеми забезпечення районних відділів охорони здоров'я кваліфікованими кадрами, оскільки висококваліфіковані фахівці відмовлялися переходити на керівну і суто апаратну роботу, яку вони небезпідставно вважали тимчасовою.

Для здійснення управління в галузі охорони здоров'я у обласних центрах і містах республіканського підпорядкування утворені спеціальні органи управління — управління охорони здоров'я. Це типовий галузевий орган управління, який на відміну від ЦРЛ не займається безпосередньо наданням медичної допомоги населенню. Утворює його міська рада народних депутатів для керівництва розташованими на території міста закладами охорони здоров'я міської комунальної власності. Його правовий статус визначається на основі положення про цей орган управління, який затверджує виконавчий комітет міської ради народних депутатів. Його повноваження значною мірою подібні до повноважень обласного управління охорони здоров'я й адміністрації ЦРЛ: організація лікувально-профілактичного обслуговування населення; здійснення заходів щодо охорони здоров'я жінок і дітей, контролю за фізичним розвитком дітей і підлітків; безпосереднє керівництво міськими закладами охорони здоров'я; надання їм організаційно-методичної й практичної допомоги в роботі та ін.

Заклад охорони здоров'я — первинна й головна ланка всієї системи охорони здоров'я. Система управління, ступінь централізації і децентралізації її значною мірою залежить від становища найбільш чисельної ланки системи охорони здоров'я — закладів охорони здоров'я. Медичний персонал, який працює у ньо-

му, безпосередньо надає медико-санітарну допомогу громадянам, здійснює інші лікувальні та медико-профілактичні заходи. Ефективність управління певною мірою відбивається на результативності його діяльності, роботи всіх медичних і фармацевтичних працівників.

Основи законодавства про охорону здоров'я (ст.4) визначили як одних із основних принципів охорони здоров'я децентралізацію державного управління в цій галузі, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі. Існує певна закономірність між моделлю управління й становищем основної «виробничої» ланки — чим більша ступінь децентралізації, тим більша самостійність закладу охорони здоров'я.

В умовах децентралізації системи управління заклад охорони здоров'я має бути самоврядним, адміністрація мусить забезпечувати самостійно, своїми силами, його ефективну роботу відповідно до його статутних завдань. Ще донедавна більшість медичних закладів не мала статусу юридичної особи і відповідно своїх банківських рахунків.

В останні роки ситуація дещо змінилася на краще у зв'язку із запровадженням в діяльності державних і комунальних закладів охорони здоров'я нового господарського механізму, який допускає окрім використання бюджетних коштів і елементи самофінансування за рахунок укладання договорів з підприємствами, установами, організаціями на поліпшення медичного обслуговування їх працівників чи надання громадянам платних медичних послуг. Більшість медичних закладів набули статусу юридичної особи, відкрили рахунки в банках, почали «заробляти» додаткові кошти.

Міністерство охорони здоров'я розробило Концепцію реформування системи охорони здоров'я України, яка у лютому 1997 р. схвалена Кабінетом Міністрів і в розвиток якої уряд прийняв низку постанов.

У сфері вдосконалення управління охороною здоров'я у перехідний період розбудови національної економіки стратегія державної політики передбачає забезпечення збалансованості та ефективності діяльності всіх секторів охорони здоров'я незалежно від форм власності. При цьому держава зберігає за собою можливість надання громадянам необхідного рівня профілактичної, лікувально-діагностичної й реабілітаційної допомоги на основі економічно виправданого поєднання бюджетного, страхового та інших форм фінансування.

У реформуванні управління важливе місце займає оптимізація його структури, зокрема взаємодія та взаємовідносини між

різними управлінськими органами як по горизонталі, так і по вертикалі. Подальша політика перебудови управління передбачає реалізацію принципу децентралізації управління із збереженням відповідальності за стан справ в охороні здоров'я на кожному її рівні.

Сьогодні актуальним є передусім раціоналізація мережі лікувально-профілактичних закладів на території держави, більш рівномірне розміщення в країні медичних працівників (в західному регіоні України є надлишок медичних та фармацевтичних працівників, натомість у північному та східному регіонах їх бракує). Значною мірою (до 30%) надання медичної допомоги має бути інтенсифіковано і переведено із стаціонарної на амбулаторну основу. Необхідним є створення денних стаціонарів у поліклініках і медичне обслуговування населення сімейними лікарями, підвищення кваліфікації медичних працівників, а також організаційне й кадрове зміцнення апарату Міністерства охорони здоров'я України.



## Глава XIV

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЯГНЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1. Використання сучасних технологій і технічних засобів в управлінні та інших сферах державної діяльності

Підвищення ефективності суспільного виробництва є основним завданням розвитку будь-якої національної економіки, що потребує подальшого вдосконалення механізму і методів управління господарськими ланками. Це завдання необхідно вирішувати з урахуванням усіх факторів, що впливають на якісні показники та ефективність суспільного виробництва, серед яких суттєвим є правове регулювання впровадження науково-технічних досягнень в управлінську діяльність. Вивчення, аналіз і вдосконалення правового регулювання управлінської діяльності в умовах автоматизації відповідних організаційних процесів мають стати одним із основних шляхів подальшого розвитку та вдосконалення державного управління.

В умовах необхідності підвищення інтенсифікації суспільного виробництва якісне його вдосконалення може бути досягнуто шляхом подальшої інтенсифікації управлінської праці, здійснюваної на базі використання сучасних економіко-математичних методів, електронно-обчислювальної техніки, засобів зв'язку, що об'єднані в автоматизованих системах управління.

Для того щоб вдосконалювати соціальні процеси, і насамперед процеси управління, необхідно знати, що являє собою соціальна інформація. Соціальна інформація — поняття інтегральне, об'єднує в собі усі види інформації в суспільстві. Вона поділяється на економічну, науково-технічну, політичну, сімейно-побутову і т.п.; за функціональним призначенням у процесі керування — на директивну, адміністративно-правову, організаційну, контрольну, нормативну, довідкову, звітну тощо. За-

лежно від відображення в ній дійсних чи можливих процесів — на інформацію про сучасне й майбутнє (остання поділяється на прогностичну й планову); по напрямку руху соціальна інформація може бути горизонтальною (на одному організаційному рівні) і вертикальною (між різними рівнями); по межах циркулювання інформація буває внутрішньою (у рамках однієї системи) і зовнішньою, що відображає оточення системи.

Державна управлінська діяльність, як й інша управлінська діяльність, на сучасному етапі розвитку держави зазнає суттєвих змін як за своєю формою, так і за змістом. Ці зміни пов'язані не тільки з корінною перебудовою форм і методів державної влади та управління, а й з підвищенням рівня сучасної техніки й технології збирання та обробки управлінської інформації, як одного з різновидів науково-технічних досягнень.

Поява сучасної техніки й технології збирання та обробки управлінської інформації, викликала необхідність вивчення й осмислення їх суті, місця й ролі в управлінському процесі, сприяє якісним змінам механізму державного управління. Аналіз практики формування і діяльності державно-управлінських структур, основних напрямів їх розвитку, характеру та форм правового впливу на державно-управлінську сферу свідчить про важливість знаходження свого гідного місця у цьому процесі сучасних науково обґрунтованих методів і технічних засобів збирання та обробки інформації, а також вирішення проблем, пов'язаних з організацією необхідних умов прискорення процесу, підвищення якості й ефективності законодавства в цій сфері.

Торкаючись одного з найважливіших елементів правової кібернетики — технічних засобів, — правомірно розглядати їх використання з точки зору впровадження нової техніки як такої.

Переходячи до розгляду проблеми реалізації законодавства України в сфері науково-технічної діяльності, слід виходити з того, що основою цього законодавства є Закон України «Про основи державної політики в сфері науки та науково-технічної діяльності».

Однією з форм участі вчених-правознавців у реалізації основних принципів державної науково-технічної політики, закріплених в Законі, є їх участь у формуванні й реалізації державної науково-технічної політики, зокрема, шляхом глибокого вивчення конкретних правовідносин суб'єктів такої діяльності, форм та методів організації самої діяльності та розробки рекомендацій щодо їх вдосконалення. Це дасть змогу розробити організаційно-правовий механізм створення умов для підвищення рівня життя кожного громадянина України, покращення його умов праці, забезпечення вільного розвитку творчості — основ-

ної мети державної науково-технічної політики в Україні.

В умовах ринкових відносин перед органами державного управління в сфері науки і техніки та підприємницькими колами України постає завдання ще більшою мірою підпорядкувати розвиток науки і техніки вирішенню економічних та соціальних завдань суспільства, прискоренню переходу економіки на шлях інтенсивного розвитку, підвищенню ефективності товарного виробництва та освоєння ринкових відносин.

Розробка та реалізація національних науково-технічних програм, основою формування яких є програмно-цільовий метод управління базуються на цільовому підході до вирішення нагальних завдань.

Необхідність широкого застосування цільового підходу в розробці науково-технічних програм пов'язана з ускладненням управління науково-технічним циклом. На сьогодні спостерігається певне віддалення кінцевої мети, заради досягнення якої формується та функціонує система управління будь-яким науково-виробничим комплексом, від її окремих елементів. Проміжні, але безпосередні цілі починають домінувати, втрачається зв'язок між діяльністю окремих ланок системи та кінцевою метою управління. Послаблення цих зв'язків часто призводить до гіпертрофії значення структури. З'ясується, що не мета визначає структуру управління, а структура, склад кадрів усе більше визначають її вибір. Таке положення пояснюється тим, що іноді тематика обумовлюється не потребами комплексу в цілому та зацікавленістю тих чи інших співробітників в розробці окремих проблем.

Необхідно розрізнити програмно-цільовий підхід до планування та програмно-цільовий метод управління. Перший обмежується розробкою мети, котра має бути досягнена з урахуванням мети, ресурсних можливостей та розподілом завдань, виконання яких необхідно для досягнення поставлених цілей. Для другого — розробка програми хоча й найважливіша, але перша стадія управління передбачає наявність іншої, не менш значної стадії — стадії управління здійсненням програми. Останнє означає, що в самій програмі має бути передбачений механізм втілення її в життя. Наявність такого механізму слугує конституючою ознакою власне програмно-цільового методу управління та відрізняє його від інших варіантів програмно-цільового підходу.

Цільова програма характеризується високою інтеграцією як видів діяльності, так і виконавців. Вона має моноцільовий, а проміжні цілі окремих виконавців — ясно визначений службовий щодо кінцевої мети характер. Локальні інтереси виконавців

підпорядковуються загальному сценарію, який містить планування, оперативне регулювання взаємодії виконавців, дійовий повсякденний контроль. Звідси випливає, що застосування програмно-цільового методу вимагає створення тимчасової (на період здійснення програми) організаційної єдності виконавців, наявність органу по управлінню програмою, що наділений відповідною компетенцією та несе повну відповідальність за реалізацію програми, наявність самостійного фінансування і т.п. Із загальної характеристики суті програмно-цільового підходу з традиційними методами планування, а також управління самою програмою вимагають створення адекватних цьому методу управління нових або відповідних трансформованих правових форм.

Для переходу до програмно-цільового управління необхідно, по-перше, чітко встановлення прав, обов'язків та відповідальності кожної ланки організаційної структури програми та кожного рівня управління і, по-друге, компетенції посадових осіб, що управляють програмою та її частинами, з компетенцією осіб стаціонарної лінійно-штабної структури.

У протилежному разі неможливо буде запобігти такого положення, коли одні і ті ж самі рішення можуть приймати багато осіб. А це призводить до розосередження і, по суті, до зменшення відповідальності. Може статися, що окремий керівник наділений усіма необхідними повноваженнями, але його відповідальність перед вищим органом не передбачена, або, навпаки, здійснення функцій структурного підрозділу програми не забезпечене наданням йому прав, необхідних для оперативної самостійної діяльності та прийняття рішень. Ось чому розробка правових форм здійснення програмно-цільового управління є необхідною умовою його ефективного функціонування.

Зокрема, доцільно підготувати ряд правових актів, що регулюють питання правового положення цільового органу програми, його права та обов'язки щодо відношення виконавців, взаємні права, обов'язки та відповідальність, порядок фінансування співробітників, порядок прийняття та оцінки закінчених етапів програми і т.п. Негативні наслідки, пов'язані з відсутністю таких актів, проявляються з перших же кроків застосування програмно-цільового методу. Вирішення вказаних питань, як і питань, пов'язаних з першочерговою забезпечення внесених до програми робіт матеріальними, фінансовими та трудовими ресурсами, вимагають особливого закріплення нормами права.

Програмно-цільове управління знаходить своє застосування як у науково-дослідницьких організаціях, так і на промислових підприємствах. Реалізація програми наукових досліджень вимагає створення мобільних проблемних груп вчених, що мо-

жуть забезпечити якісне виконання запрограмованого комплексу заходів. Інакше кажучи, виникає необхідність створення у наукових установах тимчасових рухливих організаційних структур. Їх створення суперечить звичній практиці роботи наукових установ, що базується на жорсткій структурі постійних відділів, секторів, лабораторій.

Звичайно, і в нинішніх умовах відбувається функціональна координація як елементарна форма організації роботи за програмою. Але функції керівника такої програми, якщо він не є особою, що наділена адміністративними повноваженнями більш високого рівня (наприклад, директор або його заступник), досить обмежені. Він координує роботу функціональних підрозділів через їх постійних керівників, оскільки виконавці не перебувають в його безпосередньому підпорядкуванні. Між іншим, управління програмою будь-якого рівня вимагає, щоб керівник, займаючи певне місце в управлінській ієрархії, був наділений правом контролю і правом коригування програми досліджень.

Вказана суперечність не може бути вирішена простою зміною стаціонарних структур тимчасовими, оскільки як ті, так й інші мають безумовні достоїнства і недоліки. Зокрема, перехід до рухливої структури із змінним складом виконавців призводить до того, що вся структура управління перестає бути стабільною. Виникають ускладнення в спеціалізації та довгостроковому використанні персоналу. Але, напевне, головний недолік саме в тому, що спеціалісти завжди відчують себе тимчасовими працівниками, не маючи перспектив діяльності у цій організації. Це негативно впливає на психологічний клімат колективу та різко знижує його продуктивність.

В результаті виникає потреба органічно ввести програмно-цільове управління з пригаманною йому рухливою структурою в існуючу стабільну структуру наукових установ. Найбільш прийнятним для цього є застосування проектно-матричної структури, в якій поєднуються традиційні стабільні елементи (відділи, лабораторії тощо) та проблемно-орієнтовані елементи, створювані та реорганізовані відповідно до цільових програм. У такому випадку із складу функціональних підрозділів виділяються співробітники, які переходять у підпорядкування керівника програми на весь період існування. Разом з тим не порушується зв'язок і з функціональними підрозділами, які мають надавати своєму співробітнику методичну допомогу, інформувати його про досягнення у відповідній галузі науки й т.п.

Застосування проектно-матричної форми організації роботи, про яку вже велася мова, пов'язано з періодичними змінами структури організації, переводом працівників з однієї теми

на іншу, зміною їх службового становища та заробітної плати, а в окремих випадках — і з неможливістю використання певних спеціалістів. Існуюча практика засвідчує, що навіть просте об'єднання відділів, при якому неминуче один із завідуючих стає заступником і змінюється посадове та неформальне становище в колективі інших працівників, розглядається як екстраординарний засіб. Тому застосування проектно-матричної структури вимагає як фундаментальної психологічної підготовки, так і змін у правовому регулюванні праці з метою забезпечення інтересів наукових співробітників.

Одними з відносно нових проявів програмно-цільового методу управління можуть виступати проблемно-орієнтовані комплекси. Необхідність застосування цієї форми організації управління також пов'язана з ускладненням його змісту, зокрема, у сфері вирішення науково-технічних проблем.

Створення проблемно-орієнтованих комплексів вимагає розробки широкого організаційно-правового забезпечення діяльності цих систем. Будучи певною мірою відокремленою структурою, проблемно-орієнтовані комплекси «поєднані» з загальною структурою управління науково-виробничим комплексом. Більшість із зв'язків цього поєднання вимагає правового опосередкування. Адже й досі залишається неврегульованим порядок створення цих комплексів, фінансування виконуваних ними програм, порядок формування органів управління комплексом та наділення їх відповідною компетенцією, відповідальність і права виконавців та багато інших відносин.

Розробка правового забезпечення проблемно орієнтованих комплексів є обов'язковою та необхідною умовою їх ефективного функціонування. Чинні нормативні акти, регулюючи діяльність науково-дослідних, проектно-конструкторських і технологічних організацій, не забезпечують певною правовою регламентацією відносини, що виникають в процесі тісної взаємодії науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт з виробництвом.

Таким чином, питання подальшого цілеспрямованого впровадження науково-технічних досягнень як в управлінській, так і в інших видах діяльності держави слід розглядати під кутом зору постійного удосконалення державного механізму та його правового регулювання.

Зокрема, важливими напрямками роботи є, по-перше, підготовка чинних правових актів і норм до застосування їх в умовах інформатизації суспільства. Право як загальний регулятор суспільних відносин складає один з основних масивів інформації, яка має бути пристосована до нових умов. Заходи з питань підго-

товки та використання нормативного правового матеріалу в умовах інформатизації потребують не тільки централізації, але й дотримання єдиної методологічної основи. На загальнодержавному рівні слід передбачити й сформуванню державну функціональну інформаційно-пошукову систему правових актів, яка обслуговуватиме всі ланки державного механізму.

Підготовка правових норм до використання їх в умовах інформатизації має ще один аспект, який полягає у визначенні ступеня формалізації правових норм та актів. Не всі норми потребують перекладу їх змісту на машинну мову й піддаються такому перекладу.

По-друге, підготовка апарату управління до функціонування в умовах інформатизації. Важливою умовою організації роботи апарату управління служить визначення правового статусу кожного органу, його підрозділів, службовців. Нині, коли зміни торкнулися всіх рівнів управління, положення про відділи та управління, посадові інструкції необхідно суттєво обновляти. В основу розробки положень про структурні підрозділи та посадові інструкції мають бути покладені єдині методики й класифікатори функцій.

По-третє, успішне розв'язання питань, безпосередньо пов'язаних зі створенням інформаційних систем, передбачає налагодження складної мережі організаційних та управлінських відношень, що виникають при плануванні, координації та контролі розробки проектів інформаційних систем органів управління різних ступенів.

Назріла потреба в забезпеченні функціональної визначеності інформаційних систем, їх сумісності між собою й з діяльністю державного апарату управління. Кожний вид інформаційної системи має відповідати максимально точному колу функцій апарату управління.

Важливе значення має правове регулювання інформаційних відносин з приводу реєстрації інформації. Мова йде про реєстрацію первинної або вихідної інформації, що лежить в основі всіх наступних перетворень інформації. Головний вузол соціально-правових проблем в'яжеться навколо якості цієї інформації, її вірогідності, повноти, однозначності, своєчасності і навколо її подальшого використання. Це не лише проблема юридичної сили машинного документа, проблема повноти, вірогідності, визначеності, терміновості інформації, але й проблема права отримання інформації, проблема черговості, виключності й пріоритету використання її.

Вихід інформації за межі окремого відомства, перетворення її в міжвідомчий загальнодержавний масив з принципами

колективного використання насамперед ставить питання про правовий режим інформації. Потрібен відповідний загальний правовий акт, який встановлював би правила зберігання, переробки й використання інформації.

Сьогодні незаперечним є факт розширення та поглиблення інтеграційних соціально-економічних зв'язків між державами, розвитку між ними спільної господарської діяльності. Все це нагально вимагає пошуку нових організаційно-правових форм інформаційно-правової співпраці, розробки структурно-функціональної моделі державної системи правової інформатизації України.

Структурно-функціональна модель державної системи правової інформатизації має вписуватись в організаційну структуру системи виконавчої влади та бути її невід'ємним елементом. Ця модель мусить мати вихід на системи двох та багатостороннього інформаційного обміну правовими актами, передбаченими міжурядовими угодами. Такими, наприклад, як угода між урядом України та урядом Російської Федерації про обмін правовою інформацією, підписаною у 1994 р.: сторони визнають необхідність двостороннього інформаційного обміну правовими актами з питань, зазначених у тематичному переліку нормативно-правових актів, що підлягають міждержавному обміну.

Угодою передбачається, що передача інформації має здійснюватись шляхом електронної передачі документів, додержуючись вимог міжнародних стандартів, засобів комунікації, повідомлень та пакетів для відкритих систем. До вельми принципових моментів, закладених в угоді, слід віднести положення про порядок передачі отриманої інформації третій стороні, вимоги використання власних інформаційних ресурсів та необхідності створення національної бази даних для обміну правовою інформацією, підтримання її в актуальному стані та закріплення відповідальності за повноту, достовірність і своєчасність подання інформаційних даних.

Угодою передбачені організаційні заходи щодо створення системи обміну правовою інформацією. Зокрема, передбачається створення уповноваженого органу, який здійснював би координацію робіт із створення національних еталонних баз даних та розвитку засобів комунікації для міждержавного обміну правовою інформацією, а у його складі — організацію, на яку мають бути покладені функції міждержавного обміну.

Останнім часом Україна поступово здійснює перехід до інформатизації суспільства (інформатизації цивілізації), яке характеризується зростанням ролі інформації у соціальних процесах, швидкості її обробки, у проникненні електронно-обчис-



лювальної техніки та заснованих на ній сучасних інформаційних технологій у всі сфери суспільного життя. Це підтверджується прийняттям ряду нормативних актів вищих органів державної влади та управління, що регулюють інформаційні стосунки в Україні. До їх числа належать Закони України «Про інформацію», «Про захист інформації у автоматизованих системах» та ін.

Економіка й соціальне становище в Україні в сучасних умовах зазнає суттєвих змін. В цих умовах від адміністративних органів України потрібна точна реакція на такі зміни, аби забезпечити досягнення цілей, що поставлені перед країною. У зв'язку з цим адміністративний апарат у своїй повсякденній діяльності має обов'язково враховувати потреби створення управлінської інформаційної системи (УІС). Цим терміном позначається такий комплекс процедур і методів, який спрямований на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття різнобічних рішень.

Слід окремо виділити такі підходи при формуванні УІС:

*1. Орієнтація на реалізацію інформаційних потоків.*

Методологічною засадою підходу, орієнтованого на інформаційні потоки, є традиційна теорія управління, у межах якої система державного управління розглядається як стабільна система управління з чітко вираженими функціями окремих органів управління. Підвищення ефективності роботи такої організації пов'язане з удосконаленням внутрішніх взаємозв'язків між органами державного управління або з інтенсифікацією виконання окремих управлінських операцій.

Завдання розробників УІС, зорієнтованих на раціоналізацію інформаційних потоків, зводиться до виявлення найбільш трудомістких ділянок з точки зору збирання та обробки даних й до раціоналізації та автоматизації інформаційних процесів на цих ділянках.

Такий принцип зветься «управління за допомогою систем» і містить у себе використання формалізованих методів та електронно-обчислюваної техніки в управлінні.

Принцип «управління за допомогою систем» вимагає від держави суворої регламентації усіх управлінських операцій. Це стосується часто повторюваних операцій та рішень. Процедура управління в рамках цієї концепції розглядається як основна ланка управління, як елементарний ланцюжок усіх керівничих дій, у якому з'єднуються методи та засоби управління.

Оскільки більшість процедур в управлінні мають складний організаційний характер, то в «управлінні з допомогою систем» домінуюче місце займає необхідність пошуку шляхів інтеграції зусиль різних органів державного управління, їх підрозділів та

виконавців. У такому випадку виникають проблеми координації дій різних державних органів через спеціалізовані комітети, складнощі комунікацій між ними.

*2. Орієнтація на аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей.*

Суть його полягає в аналізі системи прийняття рішень, аби допомогти державному органу ясніше зрозуміти його потреби або надати рекомендації для покращення порядку і способів прийняття рішень. Цей підхід базується на аналізі процесів прийняття рішень і на побудові мережевих моделей, вузловими центрами яких є «центри прийняття рішень», тобто окремі керівники чи державні органи, відповідальні за прийняття остаточного рішення з того чи іншого питання. При цьому інформаційні потоки розглядаються лише як параметри системи, зміна яких дає змогу підвищити ефективність управління. Кожне рішення у таких мережах оцінюється з точки зору його внеску в процес досягнення загальних цілей, що поставлені перед системою управління.

Такий підхід до побудови УІС вимагає залучення до процесу створення УІС окрім фахівців з інформаційної техніки ще й дослідників операцій, а також системних аналітиків та широке коло державних службовців-управлінців.

*3. Орієнтація на поділ інтегрованої УІС на ряд невеликих підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень.*

Цей підхід зветься системно-інформаційним. За ним управлінська система являє собою сукупність людей, об'єднаних у процесі своєї творчої діяльності певними загальними цілями. Вивчаються насамперед не інформаційні потоки, а сукупність результатів дій людей, що створюють систему державного управління, зіставляють результати з окремими рішеннями і лише від них переходять до потоків даних, що забезпечують прийняття рішень. На цьому етапі визначаються потреби в інформаційному забезпеченні прийняття рішень і виявляються джерела даних. У результаті найбільш раціонально зв'язуються джерела даних з центрами прийняття рішень.

Назріла потреба створити Державну автоматизовану систему виконавчої влади України. Прототипом її може стати досвід і результати щодо створення колишньої Республіканської автоматизованої системи України (РАС), галузевих автоматизованих систем (ГАС) і автоматизованих систем управління підприємством (АСУП). Водночас потребує детальної розробки механізм підготовки, перепідготовки та розстановки кадрів служб інформаційного забезпечення системи виконавчої влади, механізм

забезпечення інформаційної системи сучасними технологіями збирання та обробки інформації, матеріально-технічними засобами, механізм здійснення профілактики й ремонту засобів обчислювальної техніки, підтримки інформаційної системи у робочому стані. Крім того, необхідно розробити ефективний механізм захисту інформації у системі виконавчої влади й несанкціонованого до неї доступу.

## **2. Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ)**

Попередній розгляд загальних питань реалізації досягнень науки і техніки в різних сферах державної діяльності дає змогу більш конкретно висвітлити проблему інформаційного забезпечення державного управління на прикладі системи органів внутрішніх справ.

Передусім зазначимо, що в процесі управління керівники й фахівці постійно мають справу з інформацією як необхідним засобом розробки управлінських рішень та їх реалізації. Продуктивність та якість їхньої праці багато в чому залежить від організації інформатизації, тобто своєчасного отримання та опрацювання необхідної інформації. За допомогою інформатизації здійснюються циклічні повторення стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта та передача йому керуючих команд. Отже, за допомогою інформатизації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, між керуючою та керованою частинами системи управління.

Питанням дослідження різних видів інформації, визначенню її ролі в організації управління присвячено багато праць вчених. Видано чимало праць з теорії автоматизованої обробки економічної інформації, з методології створення інформаційних систем (ІС) в галузях народного господарства. Однак ця проблема настільки багатогранна, що не можна вважати завдання створення цілісної методології побудування ІС для прийняття управлінських рішень (ПУР) належним чином виконаним. Необхідне більш змістовне теоретичне знання, проникнення в природу інформації та специфіку інформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві.

Оскільки поняття «інформація» визнається одним з найважливіших понять в сучасній філософії, теоретичних та прикладних науках, в науках про управління, при проектуванні й експлуатації технічних та інших систем, дослідники не можуть сьогодні підібрати для нього однозначного трактування. Воно залежить від галузі, у якій ведеться дослідження, від характеру зав-

дань, для яких вводиться поняття інформації. Існуючі визначення відображають спочатку філософську суть інформації, а потім самі її властивості. Ось частина з них: інформація — визначення змісту отриманого з навколишнього світу; інформація — комунікація, зв'язок, в процесі якого встановлюється невизначеність; інформація — передача різноманіття; інформація — це будь-яка сукупність сигналів, діянь чи відомостей, які деяка система набуває від навколишнього середовища, видає до навколишнього середовища чи, зрештою, зберігає в собі.

Під інформацією розуміють також корисний зміст явища факту, вилученого з даних. Тому на практиці дуже часто неpravомірно встановлюють знак рівності між даними та інформацією. Дані реєструють явище і події, що відбуваються, а інформація — результат переробки та аналізу даних. Інформація переважно носить порівняльний характер. Вона складається тільки з нових відомостей, які оцінюються користувачем як корисні знання. З загального протоколу вилучаються тільки відомості, які потрібні для визначеного користувача.

Відсутність одностайного визначення поняття інформації, змісту охоплених нею проблем можна вважати природним явищем. І нема потреби шукати загального визначення, що охоплювало б усі особливості такого багатогранного, багатоваспектного поняття, як інформація. Воно неминуче буде або дуже загальним, або дуже заплутаним.

У цьому плані варто навести точку зору Г.Х.Попова, яку ми цілком поділяємо. Він, зокрема, вважає, що однозначні висловлювання й короткі визначення можуть вироблятися тільки у чітко формалізованій аксіоматичній науці, коли є набір постулатів, є правила їх комбінування. В суспільних же явищах дуже мало формального, яке пояснювалося б законами формальної логіки. Тому одних дефініцій тут досить. Головне не в термінах, а в тому змісті, яке воно відображає. Визначення набуває характеру монографічного описання [1].

Управління, що здійснюється органами внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, має певні особливості, оскільки керована система — сфера застосування керуючих дій, як правило, перебуває за межами системи органів внутрішніх справ, і значна частина інформації про стан такої системи може бути здобута лише в процесі активного й централізованого її пошуку. Суб'єкт управління не тільки посилає керованому об'єкту інформацію, а й передусім сам активно організовує пошук і проходження інформації по каналу зворотного зв'язку. Звичайні загальноприйняті засоби та канали отримання інформації (листи і повідомлення громадян, громадських та державних органі-

заций, повідомлення преси та радіо) стають недостатніми. Так, щодо питань боротьби зі злочинністю для успішної організації управління діяльністю міліції як суб'єкта управління необхідно організувати активний пошук та виявлення інформації про скоєні злочини, та ті, що готуються, про особи, які їх скоїли чи можуть скоїти, а також правопорушників, які переходять від правосуддя.

Будь-яке управлінське рішення приймається не тільки на основі та залежно від характеру відповідної інформації про керуючу систему, його вибір визначається також природою керуваної інформації, яка міститься у нормах, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ. Рішення про методи, засоби дії на керуючу систему приймаються на основі інформації про неї і згідно з управлінською інформацією нормативного характеру. У цій взаємозалежності закладені передумови та гарантії прийняття оптимальних рішень у рамках вимог законності.

При організації системи інформації в органах внутрішніх справ необхідно враховувати ряд вимог, реалізація яких забезпечує її ефективність. Інформація має бути мінімальною, достатньою і необхідною, вірогідною і надійною, сучасною і оперативною, яка може використовуватись для машинної обробки (максимальна уніфікація носіїв інформації).

Мінімальність передбачає обмеження збирання та опрацювання інформації лише тими повідомленнями, без яких не можна управляти об'єктом. Достатність означає, що інформація дає вичерпне, повне уявлення про функціонування об'єкта, а також оптимальних чи близьких до них рішень. При визначенні потреб в окремих видах інформації необхідно насамперед враховувати значимість для управління кожного виду, частоту створення, взаємозв'язок з іншими видами інформації. Сьогодні керівники часто відчують брак інформації у зв'язку з тим, що не усяка інформація корисна, представлена в необхідному вигляді і відповідає поставленим цілям управління. Так, в ряді форм систематичної звітності містяться не стільки нові повідомлення, скільки довідкові та розрахункові показники. В результаті складається суперечлива ситуація. При наявності й перевантаженості органів управління інформацією рішення дуже часто приймаються в умовах невизначеності, що значно погіршує їх якість.

Однією з головних вимог, які ставлять до інформації, є забезпечення високої вірогідності. Без вірогідності інформації про об'єкт управління не можна організувати його роботу, використовуючи найбільш вдосконалені методи управління. Підвищення вірогідності інформації можна досягти лише за рахунок скоро-

чення ланок опрацювання, підвищення відповідальності за вірогідність даних, більш широкого впровадження сучасних технічних засобів.

Недотримання вимог вірогідності може призвести до того, що нормально функціонуюча техніка перероблятиме неправильну вхідну інформацію, даючи на виході теж неправильну інформацію.

Важливим елементом системи є своєчасність надходження інформації. Від цього значною мірою залежить своєчасність та якість прийнятих управлінських рішень. Адже відомо, що затримка інформації часто призводить просто до її втрати, і до вищих рівнів управління доходить лише частина тієї інформації, яка безперервно народжується у низових ланках. На підставі неповної інформації можуть прийматися лише вельми наближені, інтуїтивні рішення. Існує й інша небезпека. При затримці інформації повідомлення, які містяться у ній, можуть застаріти. Прийняті на їх основі управлінські рішення справляють негативну дію на хід керованого процесу та призводять до негативних наслідків.

Від своєчасно прийнятої інформації залежить точність оцінки оперативної обстановки, повнота і правильність відповідних рішень, спрямованість планування оперативно-розшукових заходів, чіткість постановки завдань виконавцям, ефективність контролю й досягнення кінцевого результату розкриття та попередження злочину.

У зв'язку з широким впровадженням в правове регулювання й управління інформаційних технологій головною перешкодою є пристосування більшості документів, статистичних та інших матеріалів до машинної обробки.

Усі види інформації складають інформаційну систему управління, організаційно оформлену сукупність інформаційних потоків, документів, каналів зв'язку й технічних засобів, які забезпечують взаємозв'язок між елементами систем управління з метою її ефективного функціонування та розвитку. Це характерно для функціонування системи МВС різних країн.

Наприклад, основні завдання, які мають виконуватись за допомогою ІС Німеччини, сформульовані таким чином: реєстрація й обробка оперативних даних, які надходять до служб і підрозділів управління у вигляді поліцейських протоколів, письмових доведень, телетайпограм і радіоповідомлень; збирання, обробка та реєстрація повідомлень про правопорушення й карні злочини, розслідування яких перебуває у компетенції поліцейського управління; передача в земельний карний розшук оперативних повідомлень про карні злочини; реєстрація та передача у відповідне головне управління поліції повідомлень про офор-

млення посвідчень водія та дорожньо-транспортних пригод для подальшої їхньої обробки на ЕОМ; проведення інформаційного пошуку за запитами співробітників управління.

З наукової точки зору ІС характеризується наступними параметрами: обсягом інформації в ланках її згрупування чи масивах інформації; обсягом надходження інформації, величиною її потоків; пропускнуою можливістю каналів інформаційної системи, яка проявляється у безвідмовності її праці; своєчасністю знаходження та передачі інформації, оперативністю у інформаційній роботі.

Залежно від рівня механізації й автоматизації процесу переробки інформації можна виділити такі класи ІС.

*Прості ІС* — весь цикл збирання та опрацювання інформації ведеться вручну.

*Змішані ІС* — збирання та опрацювання інформації за допомогою механізованих і автоматизованих пристроїв.

*Інформаційно-пошукові (чи довідково-інформаційні) системи.* Такі системи базуються на ЕОМ. Вони здатні накопичувати інформацію в тій чи іншій галузі й видавати її на замовлення, які часто надходять з дистанційних пультів каналами зв'язку. Наприклад, на основі ЕОМ реорганізовано облік із застосуванням багатоаспектного опису людей, дає змогу опрацьовувати версії щодо варіантів скоєння злочину, який розслідується.

*Інформаційно-довідкові системи* дають можливість не тільки видавати інформацію про стан керованого об'єкта, а й розробляти певні рекомендації щодо формування управлінської дії.

*Системи, що інформаційно розвиваються,* самі настроюються, керують своїми інформаційними потоками й разом з тим створюють нову інформацію. Вони здатні при зміні зовнішніх умов в ситуаціях, які не відповідають раніше заданій програмі, автоматично змінювати алгоритм ПУР.

*Самонавчаючі системи* здатні аналізувати здобуті результати з метою пристосування алгоритму розробки рішення до змінюючих умов.

*Інформаційно-управлінські системи* сприяють управлінським діям, спрямованим на оптимізацію керованого об'єкта, на основі розроблених управлінським персоналом алгоритмів.

ІС класифікуються й за іншими ознаками: за ступенем централізації — на централізовані і децентралізовані; за ступенем охоплення інформації — на комплексні і локальні; за ступенем складності перероблюваної інформації — на прості і складні інформаційні системи.

Всі ІС складаються з трьох частин. Перша — це визначені нагромаджені знання (інформація), які дають уявлення про ство-

рювані управлінські операції й процеси. Всі об'єкти зберігають інформацію у певній визначеній формі. Вони мають піддаватися запису, зберіганню, пошуку та видачі за вимогою для прийняття управлінських рішень.

Друга частина — технічні засоби зберігання, опрацювання, пошуку інформації (для реєстрації первинної інформації, запам'ятовування великого обсягу інформації, швидкої обробки даних, зв'язку — введення та отримання інформації).

Третя частина — система управління інформацією. Ефективність управління традиційними виробничими ресурсами на будь-якому рівні визначається тим, наскільки повно здійснюється управління інформацією, яка є каталізатором, «нервовим» центром об'єктів управління всіх рівнів. Якщо інформація розглядається як один з найважливіших ресурсів, то процесами нагромадження, зберігання, розповсюдження й використання, особливо в умовах централізованої обробки даних, слід управляти.

Проблема управління інформацією багатогранна і недостатньо досліджена. Але можна назвати ряд моментів, які становлять поняття «управління інформацією». Серед них важливіший — визначення необхідних умов для конкретного рівня управління інформаційною потребою. Потреби вивчаються багатьма науками: філософією, економікою, психологією, соціологією, біологією. Кожна наука підходить до визначення потреб, виходячи з предмету свого дослідження. Звідси багато суперечливих спроб визначити це поняття.

У науковій літературі потреби розглядаються подвійно. З одного боку, вони трактуються як відношення людини до матеріальних елементів природи, що забезпечують його життєдіяльність. З іншого боку, потреби характеризуються суспільними відношеннями.

Важливими цілеформуючими факторами є інформаційні потреби, які впливають із суспільних відносин. Інформаційна потреба перебуває у нерозривній єдності із специфічною пізнавальною здібністю. Потреба в будь-чому виступає збуджуючим джерелом соціальної активності окремих особливостей, соціальних груп. І, як справедливо зазначає Ю.М. Батурін, «потреба звертатись до інформаційних систем не складається стихійно. Вона виникає і виховується як результат активного відношення до інформації» [2].

Аналіз інформаційних потреб — основа побудови раціональної системи інформаційного обслуговування. Найбільш рельєфно це можна показати на специфіці інформаційних потреб керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ. Суворі ієрархічність і субординація структурних підрозділів знахо-



дить чітке відображення в пріоритетності принципів неухильної єдиноначальності, що зумовлено специфічністю виконуваних завдань та умов їх діяльності (прийняття відповідальних рішень, виконання яких часто пов'язане з великим ризиком, швидка і радикальна зміна обстановки, яка потребує підвищеної мобільності, та ін.). Практично це виражається передусім у тому, що управляюча інформація (команди управління, а більш широко — управлінські рішення) надходить зверху до низу, суворо послідовно, по шаблях ієрархії управління. Система прямих зв'язків в органах внутрішніх справ — жорстка система, при якій кожний випадок передачі команди управління по системі має бути чіткий і послідовний.

Становище керівника відрізняється від становища виконавців насамперед широтою тематичних рамок професійних інтересів. Але, окрім цієї кількісної характеристики різноманіття інтересів керівників, існує якісна різниця функціональної структури органів управління (прогнозування та планування, впровадження нової техніки, стандартизація і уніфікація, соціальний розвиток колективів, наукова організація праці, удосконалення техніко-економічних показників діяльності відповідних колективів). Важливою особливістю інформаційних потреб керівника є те, що в міру зростання його адміністративного рівня зростає потреба в інформації міжгалузевого характеру. З підвищенням рівня керівництва збільшується значення зовнішніх факторів, їх вплив на прийняття певних рішень.

Говорячи про особливості інформаційних потреб керівників, слід підкреслити, що вони мають менше часу на вивчення інформації, ніж рядові співробітники. Це зайвий раз підкреслює необхідність суворого обліку конкретних інформаційних потреб керівників, опанування методів масиву інформації у відповідності із змістом та рівнем виконуваних керівником завдань.

Задоволення інформаційних потреб може бути забезпечено як за рахунок відносно невеликого збільшення обсягу масиву даних, так і за рахунок суттєвого підвищення комплексності обробки і використання даних від підприємств та організацій, міністерств і відомств, органів регіонального управління, а також створення ефективних систем зберігання, пошуку і обробки даних на основі сучасних інформаційних технологій.

Багаторічний досвід і теоретичні розробки засвідчують, що частка збирання та передачі інформації в сфері управління найбільш велика в управлінні. Так, збирання і опрацювання інформації про хід виробництва (реєстрація первинних даних та ін.) складає 30 — 40%; передача інформації (зв'язок, сигналізація) — 10 — 15%; заповнення та розмноження документації

— 20 — 35% [3]. Отже, найбільш складні й трудомісткі процеси — збирання та передача інформації — складають часто понад 50% загальної трудомісткості її опрацювання. У цьому зв'язку щодо складу інформаційного забезпечення у дослідників ще немає єдиної думки. Зокрема, представники теорії інформації розуміють інформаційне забезпечення як сукупність методів і засобів, які забезпечують функціонування інформаційних процесів [4]. Розробники в галузі проектування і експлуатації сучасних багатопроекторних і багатомашинних обчислювальних систем поняття інформаційного забезпечення інтерпретують як «сукупність єдиної системи класифікації і кодування техніко-економічної інформації, уніфікованої системи документації, визначеним засобом організованим і описаним за допомогою технічних засобів, які використовуються для обслуговування користувачів різної відомчої належності» [5].

Розуміння інформаційного забезпечення дає можливість визначити правові засоби та методи правового регулювання відносин, які пов'язані з організацією інформаційного забезпечення.

Термін «забезпечення» означає дію, а також зберігання, виконання чого-небудь, служить гарантією того чи іншого процесу. Таким чином, коли говорять про будь-яке забезпечення управління, вказуючи його конкретний якісний аспект (інформаційний), то мають на увазі насамперед сукупність засобів, умов і дій, які гарантують нормальне проходження управлінських процесів.

Говорячи про інформаційне забезпечення, необхідно з'ясувати, що має бути забезпечено. Якщо йдеться про забезпеченість системи управління як сукупності інформації, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з появою такої. Якщо ж мається на увазі забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів, то під забезпеченням слід розуміти діяльність.

У правовій літературі доволі повне визначення інформаційного забезпечення в управлінні органами внутрішніх справ полягає в тому, що це поняття відображає комплекс взаємопов'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного і організаційно-правового характеру), які реалізують створення і функціонування технології процесу збирання, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони суспільного порядку та боротьби зі злочинністю [6].

До поняття «інформаційне забезпечення» віднесений організаційний аспект, який вказує на головні напрями правового регулювання інформаційного забезпечення. Таке значення зазначеного терміну може бути співвіднесене з діяльністю, що пов'язана із збиранням, реєстрацією, передаванням, зберіганням і опрацюванням інформації.

Поняття «інформаційне забезпечення» більше відповідає розумінню забезпечення, як створення й підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи управління. Таким чином, існують об'єктивні причини для виділення двох значень поняття «інформаційне забезпечення»: як забезпечення системи управління сукупністю інформації; як діяльність, що пов'язана із засобами збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та представлення інформації. Обидва значення поняття інформаційного забезпечення нерозривні. Отже, можна визнати, що інформаційне забезпечення системи управління — це поєднання всієї використовуваної у ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з її ефективного удосконалення та використання.

В основі такого розуміння інформаційного забезпечення визначається його призначення. Інформаційне забезпечення охоплює систему руху й перетворення інформації, включаючи класифікаційні переліки всіх даних, методи їх кодування, зберігання та передачі. Розробка інформаційного забезпечення спрямована на використання технічних засобів управління для постачання необхідної інформації відповідним органам управління з метою організації, по-перше, безперервного процесу збирання, опрацювання, зберігання і пошуку інформації, а також передачі її на різні рівні управління; по-друге, високої надійності та вірогідності інформації відповідно до встановлених вимог щодо збирання і опрацювання на кожному з рівнів управління.

Велику роль у формуванні інформаційного забезпечення відіграє право. Адже відносини, що виникають в управлінні у зв'язку з перетворенням інформації, носять соціальний характер. У цьому процесі беруть участь колективи працівників — це відносини з приводу того, як виробляється й використовується інформація, яка її якість, за допомогою яких засобів, носіїв вона перероблюється та ін. Сама діяльність, що пов'язана з інформацією, — суть інформаційних відносин. І навпаки, інформаційні відносини — це діяльність суб'єктів і об'єктів управління, яка пов'язана зі збиранням та використанням інформації.

А.Б.Венгеров висунув та обґрунтував цікаву думку про наявність у сфері управління на етапі його автоматизації інформаційних відносин як об'єкта правового регулювання [7]. Про

природу й правову форму названих відносин існують різні точки зору. Їх аналіз дає змогу виділити такі позиції. В.А.Юсупов розглядає інформаційні відносини як підлеглі, що забезпечують головні управлінські адміністративно-правові відносини. В процесі виконавчо-розпорядницької діяльності органів управління виникають різного роду відносини, які опосередковують пошук, збирання, систематизацію, обробку, передачу інформації. Вони стають частиною, елементом відносин, які складаються в процесі прогнозування, прийняття рішень, а також при здійсненні інших управлінських функцій [8].

На практиці для регулювання інформаційних відносин застосовуються звичні громадсько-правові чи адміністративно-правові форми. У зв'язку з цим В.О.Рассудовський зазначає, що інформаційні відносини за способом регулювання поділяються на: організаційно-майнові, коли мова йде про довідково-інформаційне обслуговування; організаційно-управлінські, коли маються на увазі інформаційні потоки в сфері управління й координації керівництва народним господарством [9]. Однак у нинішній час відбувається пошук специфічних засобів впливу на інформаційні відносини, що особливо помітно у зв'язку з розробкою проблем юридичної відповідальності в умовах використання сучасних інформаційних технологій.

Загальний обсяг нормативних актів, керуючих технічних матеріалів, положень, інструкцій, які стосуються засобів обчислювальної техніки (ЗОТ), інформатизації, настільки великий, а головне дуже поверховий і суперечливий, що виникла необхідність видання єдиного основоположного нормативного документу, який охоплював би найважливіші аспекти інформатизації, акумулював вітчизняний та міжнародний досвід.

У зв'язку з цим системи управління, які використовують ЗОТ, мають оцінюватись, а їх створення — плануватись з урахуванням не тільки техніко-економічних параметрів, а й критеріїв їх соціальної ефективності, тієї ролі, яку вони відіграють у підвищенні продуктивності праці, в гармонійному розвитку головної виробничої сили — людини. Це означає, що науково-технічні та техніко-економічні основи прогнозування розвитку ЗОТ мають бути доповнені методами «людського», соціального й особливого вимірювання науково-технічного прогресу. Результати застосування ЗОТ необхідно співвідносити із соціально-ціннісними орієнтаціями й цілями розвитку всієї суспільної системи.

Тут необхідно враховувати щонайменше дві обставини. По-перше, впровадження ЗОТ, мікропроцесорів і роботів, що полегшує важку і малоцікаву працю, активізує процеси навчання

й виховання. Не виключено, що масова інформація може викликати посилення деяких небажаних тенденцій в духовному житті, наприклад формування раціоналістичного, суцього утилітаристського сприймання життєвих, духовних та моральних цінностей. По-друге, масове застосування ЗОТ спонукає до відповідних змін у самій структурі людської діяльності. Це, наприклад, перерозподіл трудових ресурсів у різних галузях, які пов'язані з виробництвом і особливо з експлуатацією ЕОМ і розробкою програмного забезпечення, що вимагає зовсім іншої, ніж сьогодні, системи професійної підготовки та перекваліфікації кадрів. Тому дуже важливо в прогнозах і програмах розвитку ЗОТ давати оцінку очікуваним змінам у структурі зайнятості, визначати характер і обсяги заходів щодо професійної підготовки інженерів, програмістів, техніків, які зайняті в галузях створення і експлуатації ЗОТ, а також перепідготовки спеціалістів суміжних професій.

Варто також взяти до уваги й можливі психологічні проблеми. Слід подумати про необхідність розробки спеціальних заходів з психологічної підтримки діяльності користувачів ІС, пов'язаних, зокрема, з подоланням психологічного бар'єра при «спілкуванні» з машиною, покращення професійної підготовки користувачів до роботи та про забезпечення їх особистих творчих потреб.

В основу правоохоронної діяльності, як відомо, покладені процеси збирання, переробки і використання правової інформації, а також інформації юридичного характеру. Тому для підвищення ефективності інформаційної діяльності необхідно, насамперед, збільшити ефективність інформаційних процесів, що, як свідчить практика, забезпечується в результаті взаємодії правових наук з науками інформатики, математико-кібернетичної спрямованості. Адже кожний суб'єкт юридичної діяльності (наприклад, слідчий, експерт, оперативний працівник та ін.) для розв'язання тієї чи іншої проблеми, окрім традиційних засобів та методів визначеної науки (наприклад, криміналістики), успішно використовує дані інших наук (наприклад, психології, психіатрії та ін.).

Отже, для пізнання в сфері юридичної діяльності це має особливе значення, оскільки від його результатів залежить правильність правового рішення, кожне з яких завжди пов'язане з долями людей. Тому тут вельми важливо використовувати такі методи пізнання, які б давали змогу отримувати об'єктивні дані, зводили б до мінімуму або суттєво зніжували вплив суб'єктивних факторів

## ПІСЛЯМОВА

Аналіз теоретичних і практичних проблем державного управління в Україні переконує в тому, що сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення результативності державного управління. Насамперед у таких сферах, де переважає частка державної власності та здійснюється соціально-захисна і правоохоронна діяльність держави.

Проте останнім часом рівень організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси не задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. За останні роки не вдалося досягти такої організації виконавчої влади, яка властива функціонально ефективній і структурно злагодженій суспільній системі.

Виправлення такого становища неможливе без активного і широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Основоположне значення має суттєве поглиблення фундаментальних теоретико-методологічних досліджень управлінської проблематики, а в межах юридичних наук — її адміністративно-правових і організаційно-правових аспектів. Серед першочергових напрямів потребує постійної уваги аналіз суспільної сутності державного управління і управлінського змісту виконавчої влади, теоретичних засад співвідношення і взаємодії виконавчої влади з іншими гілками влади, розмежування державного управління і місцевого самоврядування, поглиблення соціальної спрямованості і демократизації державно-управлінських відносин, забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності апарату державного управління.

Чи не найбільше практичне навантаження має проблематика, пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності багаторівневої системи органів виконавчої влади — апарату державного управління. Особливої уваги потребують дослідження структурно-функціональних засад побудови цієї системи, тенденцій оптимізації співвідношення централізації та децентралізації функцій і повноважень, розмежування компетенції та

відповідальності органів виконавчої влади як по «вертикалі», так і по «горизонталі», процесів трансформації змісту, функціонування та форм правового регулювання державної служби, а також системи контролю у сфері державного управління.

Необхідною умовою ефективного вирішення проблем державного управління є існування розвиненого адміністративного законодавства. Сьогодні його стан характеризується, так би мовити, залишковими явищами колишньої адміністративно-командної системи, не відповідає певною мірою потребам побудови демократичної, соціальної, правової держави, новому суспільному призначенню виконавчої влади у забезпеченні інтересів населення і кожного громадянина. З огляду на це важливе значення має обґрунтування необхідності та напрямів реформування адміністративного законодавства, що передбачає запровадження:

пріоритетності законодавчої регламентації прав, обов'язків та порядку діяльності органів виконавчої влади;

відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяних цим громадянам збитків;

можливості оскарження громадянами порушених прав як в межах системи органів виконавчої влади, так і судовим шляхом, використовуючи механізми так званої адміністративної юстиції.

Традиційно важливою для державно-управлінських досліджень є проблематика, пов'язана з виявленням особливостей державного управління в окремих сферах суспільного розвитку. Зокрема, в сучасних умовах надзвичайно актуальне значення має дослідження місця і ролі державного управління у вирішенні завдань економічного зростання, у сферах соціально-культурного будівництва, з питань національної безпеки країни, а також у зв'язку з необхідністю використання у державному управлінні сучасних інформаційних технологій і технічних засобів.

У цілому є підстави вважати, що обґрунтовані в ході проведеного дослідження теоретичні і практичні висновки, положення і пропозиції мають стати складовою частиною наукового забезпечення розпочатої нині в Україні адміністративної реформи. Як відомо, необхідність її проведення обумовлена тим, що уживані останнім часом окремі неузгоджені між собою спроби зміцнити виконавчу владу і пристосувати існуючу систему державного управління до потреб здійснення необхідних економічних і політичних перетворень виявилися недостатніми і мало-результативними.

Лише за умов фундаментального науково-теоретичного за-

безпечення адміністративна реформа здатна радикально змінити систему управління державою усіма сферами суспільного розвитку і перетворити його в один із визначальних чинників його прискорення. Зважаючи на це, в даній книзі домінуючим є розуміння того, що здійснений науковий пошук мав би максимально сприяти цілеспрямованому проведенню узгоджених між собою заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керуваності життєво важливих процесів у суспільстві, створенню ефективно працюючого механізму державного управління, удосконаленню змісту і системи адміністративного законодавства, покращенню кадрового і інформаційно-технічного забезпечення виконавчої влади в Україні.



# ПРИМІТКИ

## Глава I

1. Див.: *Цветков В.В.* Теоретические и практические проблемы науки управления: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. — Харьков, 1970. — 20 с.; Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1878. — С. 426.

2. Див.: Активно разрабатывать теоретические проблемы государственного управления // Сов. госуд. и право. — 1976. — №10.

3. Нагадаємо, що в українській юридичній літературі вперше почали використовувати пізнавальні засоби системного підходу ще у кінці 60-х років. Див.: *Цветков В.В., Юзьков Л.П.* Системний підхід до вивчення предмету науки управління // Проблеми правознавства. — Вип. 10. — Київ. — 1968; *Цветков В.В., Юзьков Л.П., Фрицький О.Ф.* Наука управління та місцеві Ради. — К., — 1970. — 237 с.

4. *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. — М., 1981. — С. 19.

5. Див.: *Аверьянов В.Б.* Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). — К., 1985. — С. 68-78. У колишній радянській літературі до проблеми суперечностей у державному управлінні звертались окремі автори. Див., напр.: *Герасимов А.П.* Противоречия и закономерности государственного управления // Сов. госуд. и право. — 1986. — № 4.

6. В сучасній юридичній літературі цьому поняттю почали приділяти цілеспрямовану увагу з середини 70-х років. Див.: *Аверьянов В.Б.* Некоторые вопросы гносеологической характеристики социально-управленческих отношений // Правовые проблемы управления народным хозяйством. — К., 1976. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — 426 с.

7. Див.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Твори. — Т.23. — С. 317; Т.25, ч.1. — С. 392.

8. Див.: *Козаев Ю.М.* Административные правоотношения. — М., 1976. — С. 152.

9. Докладніше про це див.: *Аверьянов В.Б.* Социальная природа и особенности социалистических государственно-управленческих отношений // Методологические проблемы юридической науки. — К., 1990. — С. 90-96.

10. Про основні методологічні позиції з цієї проблеми, що були започатковані в сучасній українській юридичній літературі, див.: *Аверьянов В.Б.* Социальное управление и социалистическое право (общетеоретические вопросы соотношения и взаимодействия) // Проблемы правоведения. — Вип. 36. — К., 1977; *Бакиров В.А.* Об объек-

тивних предпосылках и роли правового регулирования в системе социалистического управления // Там же; Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — С. 426.

11. *Алексеев С.С.* Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Сов. госуд. и право. — 1973. — № 6. — С. 13.

12. Див.: *Аверьянов В.Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К., 1990. — 145 с.; Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К., 1993. — 274 с.

13. Див.: *Цветков В.В.* К вопросу об эффективности и качестве управления // Сов. госуд. и право. — 1980. — № 6; Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — К., 1980. — С. 306.

14. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — С. 60-61.

## ГЛАВА II

1. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. Наук. доп. під загальною редакцією академіка НАН України Ю.С.Шемпученка, докт. юрид. наук, проф. В.Б.Авер'янова. — К., 1995. — С. 5.

2. *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М., 1978. — С. 71.

3. *Тихомиров Ю.А.* Механизм социалистического государственного управления // Сов. госуд. и право. — 1975. — № 4. — С. 20.

4. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М., 1975. — С. 153.

5. *Белья А.К.* Управление и самоуправление. — Л., 1972. — С. 27.

6. *Афанасьев В.Г.* Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе // Научное управление обществом. — М., 1980. — Вып. 13. — С. 77.

7. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. — М., 1987. — С. 73, 78-79.

8. *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К., 1983. — С. 57, 59.

9. *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М., 1978. — С. 45-46.

10. *Юзьков Л.П.* Вказ. праця. — С. 61.

11. Подібна тенденція простежується і по відношенні до виконавчої влади. Так, наприклад, Г.І.Ткач та І.В.Март'янов визначають виконавчу владу як "діяльність спеціально створеного апарату", а В.Шаповал — як "сукупність державних органів та установ, що здійснюють... функції". (Ткач Г.І., Март'янов І.В. Державна виконавча влада в Україні: поняття, завдання, шляхи вдосконалення // Про-

блеми державотворення в Україні. — Львів, 1994, вип. 31. — С. 29; Шанова В. Вищі органи сучасної держави. — К., 1995. — С. 63).

12. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 25-26.

13. Юзьков Л.П. Вказ. праця. — С. 60.

### Глава III

1. Див.: Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі Конституції України. — К., 1992. — С. 73-79.

2. Туманов В.А. Вступительная статья // Французская республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 39-45; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1995. — Т. 2. — С. 12-103.

3. Концепция развития российского законодательства. — М., 1994. — С. 36-37.

4. Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. — М., 1993. — С. 59.

5. Ардан Ф. Франция: государственная система /Пер. с франц. — М., 1994. — С. 110-111.

### Глава IV

1. Докладніше див.: Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). — Свердловск, 1987. — С. 276-307; Барабашев Г.В. О хартях местного самоуправления в США // Госуд. и право. — 1994. — № 5.

2. Див.: Orzikh M. Regionalism in Ukraine: Critical Analysis of Modern Situation Regionalism as a means for promoting democracy, stability and development. — Copenhagen, 1996.

3. Співучасть в управлінні як елемент легітимності необхідно відрізнити від співучасті у формі політичних, партійних, суспільних альянсів, урядових коаліцій, які нерідко мають "сильну дозу недовір"я і індивідуального і колективного антагонізму" (Greilsamtr J. Cohabitation a la francaise, cohabitation a l'israelienne // Revue française de science politik. — Paris, 1989. — Vol. 39. — № 1. — P.9); Орзіх М.Ф. Легітимність місцевого самоуправління: критический анализ законодавства // До нової України — шляхом реформ: Респ. наук.-практ. конф.: Тези доп. та виступів. — К., 1992.

4. Докладніше див.: Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1-2/10-11/.

5. Див.: Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. — 1991. — № 2. — Ст. 5; Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. — СПб., 1909. — С. 489.

7. Див.: *Баробашев Г.В.* Указ. праця. — С. 16-18.

8. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. Доповідь Президента України Л.М.Кравчука на наук.-практ. конф. "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" // *Голос України*. — 1992. — 28 листоп.; *Кравченко В.* Реформа або експеримент? // Там же. — 18 черв.

9. Критичний аналіз з обґрунтуванням авторської позиції див.: *Орзих М.П.* У пошуках оптимальної моделі // *Урядовий кур'єр*. — 1993. — 2 лют.

10. Розрізнення деконцентрації і децентралізації управління мають принципове значення для визначення співвідношення державного управління і місцевого самоврядування /див.: *The state of the states*. — Washington, 1989. — P. 29, 33; *Mutizwa-Mangiza N.D.* Decentralization and district development planning in Zimbabwe // *Public administration and development*. — Chicester, 1990. — Vol. 10. — № 4. — P. 423-425/.

11. *Regionalism in European politics*. — London-Oxford, 1987. — P. 8.

12. Управління територіями..., розд. I.

13. Докладніше див.: *Орзих М.Ф., Баймуратов М.А.* Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса., 1996. — С. 24-25.

14. Местное самоуправление в России. Теория и практика // *Госуд. и право*. — 1993. — № 6. — С. 142.

15. *La Palombara J.* Democracy: Italian style. New Haven-London, 1987. — P. 38.

16. Управління територіями..., розд. III.

17. Див.: *Орзих М.* Нотатки вченого на полях проекту Конституції // *Голос України*. — 1992. — 3, 7, 20 жовтня; *Орзих М.* Критические заметки по проекту Конституции Украины // *Юрид. вестник*. — 1994. — № 1. — С. 61.

18. Місцеве самоврядування — основна ланка держави (з виступу О.О.Мороза на зустрічі з членами спеціальної групи та правлінням Асоціації міст України) // *Голос України*. — 1997. — 15 квітня.

19. Див.: *Орзих М.* Новая Конституция Украины действует. Конституционная реформа продолжается // *Юрид. вестник*. — 1996. — № 3. — С. 45.

20. «Інформація» буквально означає: відомості про що-небудь, відомості про положення справ. Зокрема, Закон України «Про інформацію» (ст.1) розуміє під цим поняттям документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі.

21. Закон України про місцеве самоврядування доволі традиційно закріплює коло питань, інформація з яких має доводитись до відома населення в обов'язковому порядку. Однак, якщо визнавати населення в якості територіальної спільності — первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вказаний перелік відповідної інформації

має бути значно ширший. Зокрема, такими відомостями мають бути, наприклад, показники бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, приватизації об'єктів комунальної власності, власником яких є територіальна громада, використання земельних ділянок, організації зайнятості населення та ін.

#### Глава V

1. Толстой Ю.К. К теории правоотношений. — Л., 1959. — С. 23; Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. — М., 1965. — С. 72; Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. — Л., 1972. — С. 80-81.
2. Явич Л.С. Общая теория права. — Л., 1981. — С. 210.
3. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. — Л., 1981. — С. 80-81.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории права. — Свердловск, 1972. — Вып. 1. — С. 226.
5. Аверьянов В.Б., Селиванов В.Н. Социальные управленческие отношения // Правоведение. — 1978. — № 6.
6. Сорокин В.Д. Административно-правовые отношения. — М., 1982. — С. 44-46; Дворягин И.Я. Право и управление. — М., 1981. — С. 101-105 та ін.
7. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — С. 36.
8. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. — Саратов, 1979; та ін.
9. Чиркин М. И. Политическая и государственная власть // Сов. госуд. и право. — 1981 — № 1. — С. 25.
10. Тихониров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М., 1968. — С. 44; Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. — Саратов, 1982. — С. 8-9.
11. Байтин М.И. Государственная и политическая власть. — Саратов, 1972. — С. 134 — 139; Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К., 1983. — С. 38.
12. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — С. 150.
13. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. — М., 1981. — С. 30-31, 71-72.
14. Толстой Ю.К. Понятие права собственности // Проблема гражданского и административного права. — Л., 1962. — С. 136.
15. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. — Л., 1972. — С. 23 — 31. Он же. Правоотношения граждан и должностных лиц в социалистическом государстве // Гражданин и должностное лицо в социалистическом государстве. — Л., 1974. — С. 33 — 43.
16. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и

право. — М., 1986. — С. 134.

17. Хан С.М. Управленческие отношения социализма. — М., 1982. — С. 68.

18. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. — М., 1973. — С. 165.

19. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972. — С. 14 — 15.

20. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. — М., 1986. — С. 208.

21. Советское административное право. Под ред. Р.С.Павловского. — К., 1986. — С. 42.

22. Бахрах Д.Н. Административное право. — М., 1993. — С. 18.

## Глава VI

1. Кедров Б.М. О современной классификации наук (основные тенденции в ее эволюции) // Вопр. философии. — 1980. — №10. — С. 100.

2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержательные деятельности и организационные структуры. — К., 1990. — 152 с.

3. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. — М., 1979. — С. 73.

4. Див., напр.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. — М., 1978. — С. 185.

5. Свицерский В.И. Диалектика элементов и структуры. — М., 1962. — С. 11; Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М., 1981. — С. 21.

6. Див., напр.: Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. — М., 1987. — С. 199.

7. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. — М., 1986. — С. 101-108.

8. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). — М., 1976. — С. 52-54.

9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., 1971. — С. 101-102.

10. Див.: Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 57-60.

11. Див., напр.: Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі. Тези доповідей і повідомлень республіканської науково-практичної конференції. — Львів, 19 — 21 листопада 1991 р. — Львів, 1991. — С. 135.

12. Див.: Шемшученко Ю. Сила демократії — у силі влади? // Віче. — 1995. — № 6. — С. 3.

13. Див.: Мотиль О. Структурні обмеження й вихідні умови: постімперські держави і нації в Росії та Україні//Сучасність. — 1995. —

14. Див., напр.: Коментар до Конституції України. — Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 1996. — С. 263.

#### Глава VII

1. Див.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. — М., 1975. — С. 120; *Якушев В.С.* О понятии правового института // Правоведение. — 1970. — № 6. — С. 66.

2. Див.: *Старшов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. — Воронеж, 1996. — С. 197.

3. Див.: *Юсупов В.А.* Теория административного права. — М., 1985. — С. 44.

4. Див.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право. — М., 1995. — Ч. 1. — С. 150.

5. Див.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. — М., 1995. — С. 29-30.

6. Див.: *Алексеев С.С.* Теория права. — М., 1994. — С. 108-109.

7. *Разенбаум Ю.А.* Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. — М., 1982. — С. 53-58; Ответственность в управлении. — М., 1985. — С. 182; *Орлик М.Ф.* Правовой статус должности руководителя в аппарате управления // Руководитель в аппарате государственного управления. — К., 1988. — С. 169-170.

8. *Козлов Ю.М., Фролов Е.С.* Научная организация управления и право. — М., 1986. — С. 80.

9. *Петришин О.В.* Статус службовой особи: природа, структура, специализация. — К., 1990. — С. 5.

10. Див.: *Маврик С.П., Плиев Н.П.* Понятие должностного лица в советском трудовом праве // Правоведение. — 1983. — № 4. — С. 18 — 24.

11. *Евтихийев И.И., Власов В.А.* Административное право СССР. — М., 1946. — С. 49 — 50.

12. *Ямпольская Ц.А.* О должностных лицах в советском государственном аппарате // Вопросы административного права. — М.-Л., 1949. — С. 141; *Студеникин С.С.* Советская государственная служба // Там же. — С. 76 — 77; *Петров Г.И.* Гражданин и должностное лицо в советском государстве // Вестник ЛГУ. — 1971. — № 23. — С. 126.

13. *Пахомов И.Н.* Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. — Львов, 1965. — С. 65.

14. *Щербак А.И.* Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — К., 1980. — С. 83.

15. *Макохин В.М.* Советская государственная служба. — М., 1966. — С. 122-124.

16. *Петров Г.И.* К понятию должностного лица // Правоведение. — 1974. — № 6. — С. 36.

17. *Бачило И.Л.* Компетенция и ответственность субъектов управления // Сов. госуд. и право. — 1982. — № 11. — С. 37; *Цветков В.В.,*

*Щербак А.И.* Дисциплина и ответственность в государственном управлении. — К., 1985. — С. 82.

18. *Петришин О.В.* Статус службовой особи: природа, структура, специализация. — К., 1990. — С. 14, 17-20.

19. *Петухов Г.Е., Васильев А.С.* Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Правоведение. — 1980. — № 3. — С. 24.

20. *Усольцев А.Т.* Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. — 1987. — № 3. — С. 15-17.

21. *Маерин С.П., Плиев И.П.* Вказ. праця. — С. 20.

22. *Петришин О.В.* Вказ. праця. — С. 14.

23. Див.: Вісник державної служби України. — 1995. — № 2.

24. Там само. — № 3-4.

25. Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України «Про державну службу». Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. // Там само. — 1995. — № 2.

26. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів уряду України (Кабінету Міністрів), затв. Пост. Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. // Там само.

27. Вісник державної служби України. — 1995. — № 3, 4.

## Глава VIII

1. Европейская хартия о местном самоуправлении. — Страсбург, 1990. — Май.

2. Резолюція зборів Всеукраїнського об'єднання підприємців // Голос України. — 1994. — 25 черв.

## Глава IX

1. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. — М., 1974. — С. 7,8.

2. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М., 1981. — С. 79.

3. Там само. — С. 81.

4. Там само. — С. 35.

5. *Андрійко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К., 1994. — С. 107; *Мелкадзе О.В.* Проблема координации контроля в системе государственного управления: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. — Тбилиси, 1995. — С. 27.

6. ЗП Уряду України. — 1992. — № 6. — С. 136,137.

## Глава X

1. *Аверьянов В.Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К., 1990. — С. 29.

2. Там само. — С. 30.

3. Див.: Закон України «Про державну службу» // Голос



України. — 1994. — 5 січ.

4. *Сурилов А.В.* Теория государства и права. — К., 1989. — С. 328.
5. *Юсуфов В.А.* Теория административного права. — М., 1985. — С. 53, 55.
6. Див.: закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про біженців» тощо.
7. *Пахомов І.М.* Радянське адміністративне право. — Львів, 1962. — С. 88.
8. *Клюшниченко А.П.* Советское административное право. — К., 1975. — С. 78-80.
9. *Пахомов І.М.* Вказ. праця. — С. 89.
10. Советское административное право. — М., 1986. — С. 34.
11. Советское административное право. — М., 1986. — С. 20-21.
12. Советское административное право. — М., 1985. — С. 64-67;  
*Л.В.Коваль* у числі дозвільних норм виділяє дискреційні норми, які не приписують, але й не забороняють, надаючи право діяти (або утримуватися від дій) у рамках правового припису. (*Коваль Л.В.* Адміністративне право. — К., 1996. — С. 17).
13. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989. — С. 46.
14. *Буткевич В., Головатий С.* Що нам заважає стати цивілізованими // *Голос України*. — 1993. — 10 груд.
15. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение. — М., 1978. — С. 20-21.
16. Так, у відповідності з Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку “вид спеціального засобу, час початку та інтенсивність його застосування визначаються з урахуванням обстановки... Працівники міліції, які діють індивідуально, приймають про це рішення самостійно” (ЗП УРСР. — 1991. — № 3. — Ст. 18).
17. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. — СПб., 1908. — С. 127.
18. *Стайнов П., Ангелов А.* Административное право НРБ. — М., 1960. — С. 14-15.
19. *Сиренко В.Ф.* Обеспечение приоритета общегосударственных интересов. (Организационно правовые вопросы). — К., 1987. — С. 4.
20. Закон України “Про внесення змін і доповнень до закону Української РСР “Про захист прав споживачів” // *Урядовий кур’єр*. — 1994. — № 15-16.
21. Див.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск, 1989. — С. 20.
22. Див.: *Венедиктов Ю.А., Черепанин А.М.* Финансовые санкции в системе управления. — М., 1985. — С. 5.
23. Советское административное право. — М., 1986. — С. 22 і наступ.

24. *Лазарев В.* Применение советского права. — Казань, 1972. — С. 105.

25. *Рабинович П.М.* Загальна теорія права та держави. — Львів, 1992. — С. 67-68; *Сурилов А.В.* Теория государства и права. — Киев-Одесса, 1989. — С. 368.

26. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. — М., 1960. — С. 132.

27. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы права в социалистическом обществе. — М., 1972. — С. 3-4.

28. Див.: *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. — М., 1968. — С. 65; *Салищева Н.Г.* Административный процесс. — М., 1964. — С. 74 та ін.

29. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. — М., 1972. — С. 1.

30. Див.: *Юсупов В.А.* Теория административного права. — М., 1985. — С. 65.

31. До такого ж висновку дійшли законодавці деяких країн СНД. Так, 17 грудня 1992 р. Верховна Рада РФ прийняла Закон "Про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій, об'єднань за правопорушення у галузі будівництва" (Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 2. — Ст. 58).

32. Голос України. — 1994. — 5 січ.

33. Див., наприклад: Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» // Урядовий кур'єр. — 1993. — 20 квіт.

34. Див.: Советское административное право. — М., 1986. — С. 190, 196.

35. Голос України. — 1992. — 12 серп.

## Глава XI

1. Див.: Закон і бізнес. — 1997. — № 19. — С. 1.

2. Урядовий кур'єр. — 1996. — № 77-78.

3. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 28. — Ст. 302.

4. Там само. — 1991. — № 47. — Ст. 646; 1992. — № 10. — Ст. 138.

5. Там само. — № 46. — Ст. 616.

6. Там само. — № 29. — Ст. 377.

7. Там само. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

8. Закон і бізнес. — 1995. — № 32.

9. *Отрышко В.Ф.* Народнохозяйственный комплекс: управление и право. — К., 1983. — С. 51 - 68; Советское право. — К., 1990. — С. 92-93.

10. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 28.

11. Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. — 1994. — № 5.

12. Урядовий кур'єр. — 1995. — № 19.
13. *Отрьшко В.Ф.* Вказ. праця. — С. 45—51.
14. *Васильев Р.Ф.* Акты управления. — М., 1987. — С. 88—109; *Тихомиров Ю.А.* Правовое обеспечение управления. — М., 1987. — С. 6—12, 18—21, 25—34; *Бочило И.Л.* Административное право и управление производством. — М., 1985. — С.63; *Емец И.Г.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности. — К., 1985. — С.73; *Мамутов В.К.* Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. — К., 1982. — С.238; *Самсонов В.Н.* Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков, 1991. — С.120.
15. *Каракоз И.И.* Основы теории экономического анализа. — К., 1972. — С. 17; *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. — М., 1980. — С. 34—39; *Ноздрачев А.Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование. — М., 1982. — С. 15—25; *Финансово-кредитные методы управления народным хозяйством.* — Тарту, 1981. — С. 3 — 13.
16. Див.: *Кучма Л.Д.* Курс на пріоритетний розвиток села // Економіка АПК. — 1997. — № 1. — С. 7.
17. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 32. — Ст. 341.
18. Там само. — 1992. — № 20. — Ст. 272.
19. Там само. — 1996. — № 48. — Ст. 265.
20. Див.: *Грузін В.* Теоретичних розробок вистачає, бажаного результату немає // Сільські вісті. — 1997. — № 69. — С. 1.
21. Див.: *Саблук П.Т., Коваленко Ю.С.* Життєво необхідні умови // Економіка, закон, ринок. — 1993. — № 2. — С. 1.
22. Див.: *Горяченко В.* В Україні бродить призрак реформ АПК // Всеукраїнские ведомости. — 1997. — С. 2.
23. Див.: *Онищенко О., Юрчишин В.* Селяни, будьте пильні! Або ствердження несторонніх // Голос України. — 1997. — № 80. — С. 8.
24. Див.: Указ Президента України «Про утворення Міністерства аграрно-промислового комплексу» // Урядовий кур'єр. — 1997. — № 135—136. — С.3.

### Глава КП

1. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 16. — Ст. 203.
2. Там само. — № 19. — Ст. 259.
3. *Сандровский К.К.* Таможенное право. — К., 1971. — С. 15-21.
4. *Козьфин А.Н.* Таможенное право России. — М., 1995. — С. 23.
5. *Алексеев С.С.* Теория права. — М., 1995. — С. 187.
6. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. — Екатеринбург, 1996. — С. 12.
7. *Козырин А.Н.* Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. — М., 1994. — С. 66.
8. Einguhringzum Zollgesetz vom 14 Juni 1961. Ausseu Wirtschaft in

Praxis und Rechtsrechung. Erg. — Ltg. VII/61 HB2.

9. Відомості Верховної Ради України — 1991. — № 10. — Ст. 137.
10. Там само. — 1992. — № 19. — Ст. 259.
11. Урядовий кур'єр. — 1996 — 30 травня.
12. ЗП Уряду України. — 1993. — № 3. — Ст. 43.

### Глава XIII

1. Урядовий кур'єр. — 1997. — 16 вересня.
2. Відповідно до ст.16 Основ законодавства України про охорону здоров'я і номенклатури закладів охорони здоров'я України всі заклади охорони здоров'я поділяються на санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, діагностичні, науково-медичні та ін.
3. Див.: Статистичний звіт Міністерства охорони здоров'я України за 1996 р. // Поточний архів МОЗ України за 1997 р.

### Глава XIV

1. *Попов Г.Х.* Проблемы теории управления. — М., 1970. — С. 48.
2. *Батурич Ю.М.* Новая информационная психология: правовое опосредование //Влияние научно-технического прогресса на юридическую жизнь. — М., 1988. — С. 89.
3. *Амитан В.Н.* Автоматизированные системы управления в народном хозяйстве. — Киев-Донецк, 1982. — С. 22.
4. *Зингер И.С., Крушликов Б.Н., Садовников В.И.* Информационное обеспечение в организационных системах управления. — М., 1987. — С. 3.
5. *Илюкович А.А., Свирид Г.П.* Основы вычислительных систем. — Минск, 1983. — С. 77.
6. *Полежаев А.П., Савелий М.Ф., Швец Н.Я.* Технические средства и системы управления в органах внутренних дел. — М., 1986. — С. 13.
7. *Венгеров А.Б.* Право и информационное обеспечение АСУ // Сов госуд и право. — 1972. — № 8. — С. 36.
8. *Юсунов В.А.* Право и советское государственное управление. — Казань, 1976 — С. 178.
9. *Рассудовский В.А.* Право в системе научно-технической информации //Правоведение. — 1984. — № 5. — С. 83.

## ЛІТЕРАТУРА

### ОСНОВНІ НАУКОВІ ПРАЦІ УКРАЇНСЬКИХ УЧЕНИХ З ПРАВОВИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (1970 — 1998 рр.)

- Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні. — К., 1997. — 48 с.
- Аверьянов В.Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К., 1990. — 145 с.
- Аверьянов В.Б.* Организация государственного управления (структурно-функциональный аспект). — К., 1985. — 146 с.
- Аверьянов В.Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — 150 с.
- Андрійко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К., 1994. — 165 с.
- Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К., 1993. — 165 с.
- Бандурка О.М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. — Харків, 1996. — 398 с.
- Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Адміністративне право. (Загальна частина). — Харків, 1997. — 137 с.
- Васильев А.С.* Управленческие решения в производственных организациях (правовой аспект). — К., 1986. — 198 с.
- Гладун З.* Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996. — 21 с.
- Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — Ірпінь, 1998. — 108 с.
- Голосніченко І.П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. — К., 1991. — 207 с.

- Демократизация аппарата управления. — К., 1990. — 304 с.
- Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. — К., 1997. — 448 с.
- Додин Е.В.* Доказательства в административном процессе. — К., 1973. — 192 с.
- Додин Е.В.* Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. — К., 1976. — 126 с.
- Додин Е.В.* Административная диалектология. Курс лекций. — Одесса, 1997. — 115 с.
- Каложный Р.А.* Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. — К., 1990. — 160 с.
- Кампо В.М.* Українські реформи: політика і право. — К., 1994. — 29 с.
- Кивалов С.В.* Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. — Одесса, 1994. — 78 с.
- Кивалов С.В.* Таможенное право (Административная ответственность за нарушение таможенных правил). — Одесса, 1996. — 147 с.
- Коваль Л.В.* Адміністративне право України. Курс лекцій. — К., 1994. — 154 с.
- Корнієнко М.І.* Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. — К., 1973. — 143 с.
- Кривенко Л.Т.* Конституция СССР и развитие законодательной деятельности Верховных Советов союзных республик (сравнительно-правовое исследование). — К., 1982. — 284 с.
- Кубко Е.Б.* Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) // АН УССР, Ин-т гос-ва и права. — К., 1988. — 231 с.
- Марчук В.М.* Основы научной организации государственного управления. (Административно-правовой аспект). — К., 1979. — 87 с.
- Мироненко Н.М.* Правовые проблемы государственного управления научно-техническим процессом в промышленности. — К., 1992. — 227 с.
- Нагребельный В.П.* Управление материально-техническим обеспечением сельского хозяйства. — К., 1985. — 114 с.
- Наумов В.Л.* Организационно-правовые вопросы управления качеством продукции на промышленном предприятии. — К., 1979. — 128 с.
- Научно-технический прогресс: управление и право (методологический аспект). — К., 1989. — 184 с.
- Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К., 1995. — 207 с.
- Омельченко А.В.* Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні. — К., 1996. — 288с.

- Онищук М.В.* Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений. — К., 1990. — 95 с.
- Опрышко В.Ф.* Народнохозяйственный комплекс: управление и право. — К., 1983. — 148 с.
- Опрышко В.Ф.* Государственное управление качеством продукции. — К., 1980. — 103 с.
- Орзих М.Ф.* Личность и право. — М., 1975. — 112 с.
- Павлович З.А.* Государственное управление агропромышленным комплексом. — К., 1984. — 232 с.
- Павловский Р.С.* Советское административное право. — К., 1986. — 384 с.
- Павловський Р.С.* Органи державної влади і управління в СРСР. — К., 1978. — 45 с.
- Пахомов І.М.* Адміністративно-правові питання державної служби. — К., 1972. — 89 с.
- Петришин А.В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Харьков, 1998. — 158 с.
- Пухтинский Н.А.* и др. Аппарат исполкома местного Совета и информационное обеспечение его работы. — К., 1982. — 208 с.
- Руководитель в аппарате государственного управления (организационно-правовые проблемы). — К., 1988. — 343 с.
- Самсонов В.Н.* Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков, 1991. — 117 с.
- Селиванов А.О.* Будуюмо нову державу. — К., 1997. — 255 с.
- Селиванов В.Н.* Менеджеризм — апологетика современного капитализма (политико-правовой анализ). — К., 1977. — 164 с.
- Селиван Н.Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. — К., 1980. — 145 с.
- Семчик В.И.* Кооперация и право. — К., 1991. — 148 с.
- Сиренко В.Ф.* Интересы-власть-управление. — К., 1991. — 156 с.
- Сиренко В.Ф.* Обеспечение приоритета общегосударственных интересов. (Организационно-правовые вопросы). — К., 1987. — 173 с.
- Сиренко В.Ф.* Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. — К., 1982. — 214 с.
- Сиренко В.Ф.* Проблема интереса в государственном управлении. — К., 1980. — 179 с.
- Совершенствование аппарата государственного управления. Конституционный аспект. — К., 1982. — 214 с.
- Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — 427 с.
- Тимченко И.А.* Законодательная деятельность союзных республик в сфере государственного управления. — К., 1978. — 287 с.
- Шаповал В.М.* Виконавча влада в розвинутих країнах (кон-

ституційно-правовий аспект). — К., 1996. — 59 с.

*Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. — К., 1990. — 280 с.

*Фрицкий О.Ф.* Местные Советы народных депутатов и управление (организационно-правовые проблемы). — К., 1977. — 159 с.

*Цветков В.В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Харків, 1997. — 165 с.

*Цветков В.В., Щербак А.И.* Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. — К., 1985. — 223 с.

*Цветков В.В., Юзьков Л.П., Фрицкий О.Ф.* Наука управління і місцеві Ради. — К., 1970. — 439 с.

Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — К., 1980. — 305 с.

*Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К., 1983. — 155 с.

*Юзьков Л.П.* Соціальний і державно-правовий аспекти управління. — К., 1972. — 48 с.



## ПРЕДМЕТНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПОКАЖЧИК

### А

- Адміністративна відповідальність 265, 266, 269, 272, 273, 274, 288
- Адміністративна юрисдикція 271, 273, 274, 281
- Адміністративне законодавство 258, 282, 283, 285, 407
- Адміністративне право 22, 24, 29, 135, 251, 253, 254, 257, 258, 267, 269, 287
- Адміністративний кодекс 282
- Адміністративний процес 263, 280
- Апарат державного управління 13, 28, 40, 56, 139

### Б

- Бюрократія управлінська 28, 29, 31, 212

### В

- Виконавча влада 37, 42, 51, 72, 152, 293, 294, 306, 307, 308, 309, 310, 378, 379, 380, 381, 382, 395, 406, 407

### Г

- Громадянське суспільство 336
- Громадянського суспільства 40, 101, 113, 125, 127, 178, 193, 232, 236, 290, 336, 406

### Д

- Державна служба 175, 176, 177, 179, 181, 185, 186, 196, 203, 207, 229, 377, 407
- Державне керівництво 43, 364
- Державне регулювання 11, 33, 298, 316, 317, 319
- Державне управління 7, 11, 15, 24, 29, 30, 37, 43, 92, 123, 130, 191, 241, 251, 265, 269, 293, 302, 309, 29, 363
- Державно-управлінські відносини 16, 119, 120, 122, 126, 130, 132, 135, 136, 264
- Демократія 113, 127, 152
- Децентралізація управління 95, 154, 367
- Дуалізм виконавчої влади 49, 51, 56, 62, 102, 381

### Е

- Етика 217
- Ефективність управлінської діяльності 41, 101, 112, 129, 210, 211, 226, 382, 383, 395, 400

### **З**

Законодавча влада 64, 340

### **І**

Інвестиційна діяльність 311

Інформаційне забезпечення 109, 110, 111, 112, 114, 117, 118, 395,  
396, 402, 403, 404

Інформаційні технології 160

### **К**

Кадри управління 182, 188, 196, 203, 204

Кар'єра 203

Керівник 52, 54, 55, 57, 87, 93, 136, 146, 158, 159, 182, 163, 164,  
165, 167, 169, 173, 174, 183, 191, 193, 196, 197, 199, 201, 202,  
205, 206, 207, 215, 232, 236, 238, 240, 241, 248, 249, 271, 316,  
362, 382, 389, 390, 395, 396, 398, 401, 402

Компетенція 51, 55, 67, 75, 161, 169, 249

Контроль 86, 90, 94, 101, 106, 107, 112, 126, 127, 130, 148, 168, 172,  
173, 182, 198, 206, 212, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228,  
229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241,  
242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 255, 265, 270, 273,  
296, 306, 331, 333, 337, 338, 340, 344, 345, 352, 374, 376, 377,  
380, 382, 387, 389

Культура управління 104, 105, 110

### **М**

Метод державного управління 19, 140, 311, 313

Механізм виконавчої влади 42

Міське самоврядування 92, 96, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 110,  
113, 170, 214, 377

Місцева державна адміністрація 168

### **Н**

Національна безпека 329, 330, 331, 333, 334, 335, 337, 340, 341,  
343, 344, 345, 346, 349, 350

Нігілізм правовий 75

### **О**

Органи виконавчої влади 49, 139, 158, 162, 166, 226, 231, 232, 238,  
261, 273, 284, 306, 382

Органи місцевого самоврядування 92, 93, 94, 102, 106, 108, 111,  
114, 115, 254, 276, 376

Особа у державному управлінні 179, 180, 184, 340, 348, 362, 364

## **П**

Парламентаризм 90

Поділ державної влади 38, 39, 48, 65

Посада 54, 56, 189, 190, 196, 204

Посадова особа 121, 189, 191, 195, 197, 199, 211, 218

Право і управління 19, 20, 21, 22, 23, 46, 47, 102

Приватизація 169, 229, 230, 294, 295, 317, 318, 323, 324

## **Р**

Ринкова економіка 134, 151, 236, 328, 331, 332, 336, 352

Ринкові відносини 222, 242

## **С**

Система органів виконавчої влади 38, 43, 45, 46, 48, 141, 178, 224, 232, 244

Систематизація законодавства 111, 289

Системний підхід 12, 13, 14, 110, 131, 132, 133, 140, 141, 142

Службовець державний 177, 183, 184, 192, 198, 197, 199, 200, 203, 395

Соціальне управління 12, 16, 26, 30, 33, 36, 190

Структура управління 131, 382

Суб'єкт управління 11, 17, 222, 397

Суперечності в управлінні 14, 15, 70, 93, 123, 130, 131, 132, 140, 145, 156, 397

## **У**

Управлінська діяльність 21, 35, 135, 146, 346, 387

Управлінські відносини 16, 17, 18, 21, 119, 120, 122, 126, 130, 132, 134, 135, 136, 194, 252, 264

Управлінське рішення 225, 397

## **Ф**

Функції органів виконавчої влади 46, 149

## **Ц**

Централізація управління 27, 153, 154, 155, 158, 157

## **Ю**

Юстиція адміністративна 274, 275, 281

# ЗМІСТ

|                 |   |
|-----------------|---|
| ПЕРЕДМОВА ..... | 5 |
|-----------------|---|

## Розділ I

### СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ РИСИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### Глава I

|   |   |
|---|---|
| ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ<br>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ..... | 9 |
|---|---|

1. Особливості методології  
дослідження державного управління .....
2. Суспільна сутність державного управління  
та еволюція його змісту .....

#### Глава II

|   |    |
|---|----|
| ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ<br>ЯК ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:<br>ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ..... | 37 |
|---|----|

1. Управлінський зміст виконавчої влади  
та суб'єкти її здійснення .....
2. Політико-правові особливості організації урядів  
у демократичних країнах .....

#### Глава III

|   |    |
|---|----|
| ЗАКОНОДАВЧА ТА ВИКОНАВЧА ГІЛКИ ВЛАДИ:<br>КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ<br>СПІВВІДНОШЕННЯ І ВЗАЄМОДІЇ ..... | 64 |
|---|----|

1. Еволюція конституційної моделі  
організації державної влади в Україні .....
2. Конституційні засади взаємовідносин  
законодавчої та виконавчої гілок влади .....

|   |            |
|---|------------|
| <b>Глава IV</b>   |            |
| <b>ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ<br/>ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ .....</b>  | <b>92</b>  |
| 1. Співвідношення державного управління та<br>місцевого самоврядування: концептуальний аспект .....                     | 92         |
| 2. Розмежування функцій та повноважень<br>місцевих державних адміністрацій та органів<br>місцевого самоврядування ..... | 101        |
| 3. Особливості інформаційного забезпечення<br>у місцевому самоврядуванні .....  | 109        |
| <b>Глава V</b>  |            |
| <b>ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ .....</b>  | <b>119</b> |
| 1. Зміст державно-управлінських відносин<br>і фактори його обумовленості .....  | 119        |
| 2. Види державно-управлінських відносин .....   | 130        |
| <b>Розділ II</b>  |            |
| <b>АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:<br/>ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ<br/>ДІЯЛЬНОСТІ</b>                                    |            |
| <b>Глава VI</b>   |            |
| <b>ОРГАНІЗАЦІЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ АПАРАТУ<br/>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br/>В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ .....</b>        | <b>139</b> |
| 1. Структурно-функціональна характеристика<br>апарату державного управління .....                                       | 139        |
| 2. Співвідношення централізації і децентралізації<br>у державному управлінні .....                                      | 151        |
| 3. Кабінет Міністрів України<br>та центральні органи виконавчої влади .....   | 158        |
| 4. Місцеві державні адміністрації .....   | 166        |
| <b>Глава VII</b>  |            |
| <b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ .....</b>   | <b>175</b> |
| 1. Державна служба:<br>сучасний стан і напрямки розвитку .....  | 175        |
| 2. Поняття посади та посадової особи<br>у змісті інституту державної служби .....                                       | 189        |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Правове регулювання державної служби та питання його удосконалення ..... | 195 |
|---|-----|

## Глава VIII

|  |     |
|--|-----|
| РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ..... | 208 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1. Пріоритет прав людини та громадянина у державному управлінні .....          | 208 |
| 2. Здійснення прав і законних інтересів громадян у державному управлінні ..... | 216 |

## Глава IX

|  |     |
|--|-----|
| КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ..... | 221 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1. Контроль як функція державного управління: зміст, види та правове регулювання ..... | 221 |
| 2. Організація та діяльність суб'єктів контролю у сфері державного управління .....    | 231 |

## Глава X

|   |     |
|---|-----|
| АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ..... | 251 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 1. Адміністративно-правові норми та їх застосування .....                   | 251 |
| 2. Законодавство про адміністративну відповідальність .....                 | 265 |
| 3. Питання організації та юрисдикції адміністративних судів в Україні ..... | 274 |
| 4. Напрями реформування адміністративного законодавства України .....       | 282 |

## Розділ III

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ

## Глава XI

|   |     |
|---|-----|
| ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ЕКОНОМІКА РИНКОВОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ..... | 293 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1. Загальна характеристика державного управління економікою та його правові засади ..... | 293 |
| 2. Державне управління іноземним інвестуванням в Україні .....                           | 302 |
| 3. Основні риси державного регулювання сільського господарства в сучасних умовах .....   | 315 |

## Наукове видання

Авер'янов Вадим Борисович,  
Андрійко Ольга Федорівна,  
Битяк Юрій Прокопович,  
Ківалов Сергій Васильович,  
Цветков Віктор Васильович та ін.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Юриком Інтер —  
редакція наукової та навчальної літератури

Щеф-редактор *В.С. Ковальський*,  
кандидат юридичних наук

Відповідальний за випуск *Т.А. Яскажук*

Редактори *М.С. Лопата,*  
*О.В. Хахановська*

Художнє оформлення *М.А. Панасюк*

Підписано до друку 17.08.98. Формат 84х108/32.  
Папір офсетний №1. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 22,68 Обл.-вид. арк. 26,2. Тираж 2000 прим.  
Зам. № 8-368. Ціна договірна.

Комп'ютерний набір *І.А. Березовська*  
Комп'ютерна верстка *С.Л. Ширіг*

Оригінал-макет виготовлено  
комп'ютерним центром СП "Юриком Інтер".  
252209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-6  
(свідоцтво про реєстрацію №09729 від 28.05.97)

АТ "Київська книжкова фабрика",  
252054, Київ, вул. Воровського, 24.