

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Державне управління  
в Україні:  
централізація і децентралізація  
Монографія**

**Відповідальний редактор Н.Р. Нижник,  
доктор юридичних наук, професор**

*Затверджено до друку Вченою радою Української Академії  
державного управління при Президентові України*

**Київ  
Видавництво УАДУ  
1997**

**ББК 67.301+67.9 (4 УКР)**

**Д36** Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія/Кол. авт.; Відпов. ред.-проф. Н.Р. Нижник. - К.: УАДУ при Президентові України, 1997. - 448 с.

У монографії розглядаються теоретичні та практичні проблеми державного управління в Україні, зумовлені нинішніми завданнями в становленні демократичного суспільства та правової держави. У процесі дослідження державного управління використані нові методологічні підходи при розгляді концептуальних основ централізації і децентралізації у сфері державного управління. Розкриваються особливості організаційно-правового забезпечення оптимального співвідношення централізації і децентралізації в окремих сферах та регіонах. Показуються нові аспекти державної служби в Україні.

Розрахована на наукових та практичних працівників, викладачів та студентів вузів.

Табл.3. Іл.7.

Керівник авторського колективу та відповідальний редактор - Н.Р. Нижник, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державного управління Української Академії державного управління при Президентові України.

**Рецензенти:** Р.А. Калюжний, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри Української Академії внутрішніх справ

В.А. Ребкало, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політології Української Академії державного управління при Президентові України.

Д 1203020200-004 Без оголош.  
УАДУ-97

ISBN 5-8238-0544-6

© Українська Академія державного управління при Президентові України, 1997

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

- Авер'янов В.Б. (розділ I, глава 5);  
Андреев В.В. (розділ IV, глава 3);  
Андрійко О.Ф. (розділ IV, глава 2);  
Биков Л.Ф. (розділ III, глава 2 у співавторстві);  
Гамбур Л.С. (розділ III, глава 2 у співавторстві);  
Гладун З.С. (розділ II, глава 5);  
Грицяк І.А. (розділ III, глава 1);  
Дубенко С.Д. (розділ I, глава 6);  
Єрух М.І. (розділ II, глава 6 у співавторстві);  
Ільясов Р.А. (розділ III, глава 6 у співавторстві);  
Кампо В.М. (розділ I, глава 4);  
Капіца Ю.М. (розділ II, глава 4 у співавторстві);  
Карпенко О.Д. (розділ III, глава 4 у співавторстві);  
Колісник В.В. (розділ II, глава 7);  
Красніков Б.І. (розділ I, глава 2);  
Крегул Ю.І. (розділ III, глава 3);  
Кривенко Л.Т. (розділ IV, глава 1);  
Мироненко Н.М. (розділ II, глава 4 у співавторстві;  
розділ III, глава 4 у співавторстві);  
Нагребельний В.П. (розділ IV, глава 4);  
Наумов В.Л. (розділ IV, глава 5);  
Нижник Н.Р. (вступ, розділ I, глави 1,3; розділ II глави  
6,8, у співавторстві; розділ III, глави 5,6 у співавторстві;  
розділ IV, глава 3 у співавторстві).  
Павловська Н.О. (розділ III, глава 7 у співавторстві);  
Павловська О.В. (розділ III, глава 7 у співавторстві);  
Русак Л.Г. (розділ II, глава 8 у співавторстві);  
Скурагівський В.А. (розділ II, глава 3);  
Трегобчук В.М. (розділ II, глава 1);  
Халецький В.М. (розділ III, глава 5 у співавторстві);  
Цветков В.В. (розділ I, глава 7);  
Юзефович А.Е. (розділ II, глава 2).

Керівник авторського колективу - Н.Р. Нижник

## ВСТУП

Державне управління сьогодні в Україні являє собою складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та вразливими місцями, успадкованими від тоталітарного минулого. Тому в суспільстві зростає занепокоєння за державу, її реальні можливості в реалізації політичних та економічних реформ.

Негативно на організацію та функціонування державного апарату впливає несвоєчасна відпрацьованість концепції нового державного устрою України, відсутність належного прогнозування та проектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їх правового статусу, запізнення з формуванням єдиної державної політики у сфері державного управління. Слабко використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави.

Сучасна теорія державного управління переосмислює свої наукові надбання, поступово відкриває для себе нову методологію, освоює світовий досвід державного управління.

Конституція Української держави і законодавство, визначивши коло завдань органів державного управління, розподілили між ними повноваження відповідно до уявлень про їх функції, що зафіксовані на певний момент. Але динамічне життя випереджає старі політико-правові та державно-управлінські інститути, які відбивають може хороший, але все ж минулий досвід. Вчорашні уявлення про завдання та функції органів державного управління сьогодні можуть виглядати досить спрощеними, а завтра - і зовсім невідповідними.

Ще не знайдені механізми прихильності громадян Української держави, службовців державного апарату реформам і мотивації активних дій щодо практичного їх здійснення.

Разом з тим доцільно зважати на те, що в Україні раніше не було самостійної державно-правової організації, адже вона управлялась безпосередньо союзними органами. Саме

тому все для становлення Української демократичної державності треба створювати заново.

До основних факторів, що підштовхують процес руйнування цілісної держави, посилюють сепарагізм у регіонах, слід віднести: політичні - протиріччя, конфлікти між вищими органами представницької та виконавчої влади; спроби вирішити складні питання регіонів наданням окремим областям додаткових пільг в збиток іншим областям; правові - серед яких важливе значення має відсутність системи неминучого покарання за порушення законодавства, і передусім з боку державних органів та посадових осіб; економічні - ущемлення податкових прав, необґрунтовані обмеження щодо розпоряджання продукцією, виробленою підприємствами, що розташовані на території області, сировинними ресурсами; поглиблення фінансово-економічної кризи в республіці.

Спроби вирішити пов'язані з цим проблеми і протиріччя без наділення регіонів та галузей необхідними повноваженнями не покращать стану справ у сфері державного управління.

Перехід до ринкової системи господарювання в Україні відбувається тяжко і болісно. Структурна перебудова економіки без цілеспрямованої політики в сфері інвестицій і ціноутворення посилює процес економічного спаду. В цій ситуації саме області стають основними суб'єктами регіональної політики у сфері управління. Необхідність виходу з кризової ситуації настійно вимагає активних й погоджених організаційно-правових дій центральних і регіональних органів державного управління.

Проблеми державного управління вирішити раз і назавжди неможливо. На кожному етапі постають нові, як правило, більш складні завдання. Через порушення цілісності єдиного народногосподарського комплексу, загострення міжрегіональних протиріч, послаблення вертикальних зв'язків встановлення управляємості територіальними структурами держави ностало як вузлове завдання реформ. Але це не означає реанімацію колишнього централізму. Необхідний оптимум у процесах централізації та децентралізації у сфері державного управління, що мають

будуватись на базі визнання і реалізації взаємної вигоди та інтересів, розвитку державного управління і регіонального самоуправління, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням.

Управлінська стратегія державного розвитку в сучасних умовах не може бути розроблена як документ з однозначними орієнтирами, що відображують, до того ж, якісь стабільні процеси.

Нові державно-управлінські відносини будуть входити в життя швидше за все поступово, можливо, навіть нерівномірно, але все більш набуваючи форми і змісту, що відповідають історичним, політичним, національно-культурним, виробничим та іншим особливостям українського суспільства. Має бути виміряний кожен крок на цьому шляху країни з її традиціями і особливостями.

Державно-управлінські структури утворюються в умовах гострих зіткнень, передусім політичного, ідеологічного характеру, моральних настанов тощо.

Заходи, що вживаються в центрі та на місцях, не гарантують від розвалу економіки і хаосу в життєдіяльності регіонів. Області в умовах нестабільності намагаються використати свій потенціал переважно для власних потреб, при цьому виявляються тенденції до самоізоляції, що можуть зумовити посилення політичних інтересів.

В Україні, як і в країнах центрально-східної Європи та колишнього Радянського Союзу, йде пошук децентралізованих альтернатив за давнім централізованим командним структурам.

Процеси державотворення вимагають не лише оновлення або покращання віджилих елементів у сфері державного управління, а й радикального перетворення механізму держави, організаційно-правового забезпечення процесів регулювання централізації і децентралізації. Тому потрібно виходити з того, що державне управління в сучасних умовах має стати стабільним і відкритим соціально-правовим інститутом забезпечення реалізації функцій представницької, виконавчої та судової влад.

Велике значення відіграватиме перехід державного управління від одновимірності до багатовимірності. Поворот

до багатовимірності має здійснюватись у таких напрямках. По-перше, потрібно від управління тільки по вертикалі перейти до одночасного управління по горизонталі з метою органічного поєднання цих видів. Таким чином, через співвідношення централізації і децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити істинне місце, переваги і слабкості, успіхи і недоліки з тим, щоб швидше застосовувати передовий досвід в управлінні. По-друге, треба від намагання до схожості перейти до різноманітності і поєднувати ці тенденції державного управління.

З метою прискорення формування державного управління України через призму організаційно-правового забезпечення процесів централізації й децентралізації було посилено увагу до розробки його науково-методичного забезпечення, особливо в таких напрямках:

- державна політика у сфері управління;
- дослідження проблем централізації та децентралізації як важливої умови ефективності державного управління;
- дослідження особливостей організаційно-правового забезпечення оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сферах економіки, охорони здоров'я та фінансово-бюджетній системі та ін.

Методологічними посиленнями для теоретичного розгляду наміченої проблеми є, по-перше, прихильність авторів до фундаментальних положень теорії державного та регіонального управління вітчизняних та зарубіжних розробок; по-друге, розподіл понять держави та громадянського суспільства і визнання реальності останнього; по-третє, адекватне визначення подвійного змісту поняття державної влади, включаючи політичну та державну види влади; по-четверте, розмежування понять влада і управління як нерівнозначних та таких, що перехреснюються між собою.

Застосування законів у нашій країні внаслідок традицій, суб'єктивістських поглядів та тоталітаристських проявів завжди було складним і суперечливим. Зараз перехід України до правової держави і громадянського суспільства, пов'язаний з оновленням всієї правової системи та законодавства, загострив цю проблему. Багато щойно прийнятих законів не діють, їх порушують.

Закон, який не застосовується, поглиблює кризові явища в сфері державного управління. Тому активний пошук вирішення проблем організаційно-правового забезпечення сфери державного управління через процеси централізації та децентралізації і їх співвідношення як з точки зору нового праворозуміння та вироблення його концепції, так і щодо практичних рекомендацій в цій сфері має велике значення.

Організаційно-правове забезпечення, реалізація конструктивного співвідношення процесів централізації та децентралізації державного управління має відобразитися і підкріплюватися відповідними правовими гарантіями, юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладені в нормах права, які регулюють сферу державного управління. Велике значення для становлення державного управління має прийняття нової Конституції України, а також “Закону про загальні засади державного управління” та єдиної державної політики в сфері структури державного управління й персоналу державної служби тощо, які мають бути прийняті. Це сприятиме роботі всіх структур державної влади, втіленню в життя нових законів, а також дасть змогу уникнути процесів правового сепаратизму, нігілізму, “війни” підзаконних актів, небажання окремих регіонів, місцевих органів управління виконувати деякі нормативні акти, що є перш за все проявом неякісного співвідношення процесів централізації та децентралізації в сфері управління. Виходячи з цього авторський колектив зробив спробу на основі діалектичного методу пізнання соціальних процесів і явищ, а також таких наукових методів, як порівняльний і соціологічний, системний підхід, структурно-функціональний аналіз, єдність конкретно-історичного та концептуального вивчення явищ і процесів, і, застосовуючи соціально-юридичні методи аналізу та тлумачення нормативних актів, розробити концепцію “Організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління України”, дослідити найважливіші аспекти її застосування в життєвих процесах.

Новою для вітчизняної науки державного управління є постановка і спроба вирішення цієї фундаментальної за-



гальнотеоретичної проблеми, а головне - аналіз її змісту та структури, наповнення категорій “централізації”, “децентралізації” “державного управління” новим змістом, що надають їм цілісного характеру.

При розгляді цієї проблеми вперше зроблено спробу дослідити її складові частини, виявити юридичні інструменти, оптимальні засоби здійснення процесів централізації та децентралізації в сфері управління на сучасному етапі, визначення належних форм правового опосередкування цих процесів.

## РОЗДІЛ I

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1. СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Нинішній етап розвитку українського суспільства характеризується різноманітністю нових проблем, які широко обговорюються, стають фактами сьогодення. Серед них можна виділити проблеми формування громадянського суспільства та побудови правової держави, здійснення реформ політичної та економічної систем, подальшого розгортання місцевого самоврядування.

Майбутнє людей багато в чому залежатиме від того, якими стануть на практиці відносини між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Саме цим пояснюється такий інтерес до вирішення проблем державного управління, становлення якого пов'язане з якісними змінами як у фактичному становищі держави, так і в суті, формах і засобах функціонування виконавчо-розпорядчої влади. Відживають засоби владарювання, що не спираються на злагоду людей як правомірну основу політичної влади, закріплюючи поділ народу на владарів і підвладних як відокремлених одна від одної груп населення, інтереси яких не збігаються. Формування громадянського суспільства і правової держави передбачає насамперед удосконалення державного управління, його правове регулювання, приведення статусу учасників державно-управлінських відносин у відповідність з новими завданнями, що постають перед механізмом державного управління в умовах створення високоефективної й гнучкої ринкової економіки. Характер процесів, що відбуваються в суспільстві, вимагає не відновлення традиційних схем державного управління, які пере-

шкоджають створенню демократичної, правової держави, а радикальних змін змісту діяльності щодо зміцнення державної влади, функцій державного управління, а також процесуальних аспектів державно-управлінських відносин.

Теоретичне осмислення принципово нових, складних і надзвичайно суперечливих проблем державного управління лише починається. Характерні для вітчизняної літератури минулих років запевнення в тому, що ми начебто здатні “науково управляти” не тільки виробництвом, а й усіма справами суспільства, не витримують критики ні з теоретичної, ні з практичної точки зору. Управління може принести суспільству не тільки користь, а й шкоду. Необхідно визнати, що міф про “наукове управління” довгий час був вигідний правлячому прошарку адміністративно-командної системи як один з аргументів на користь монополізації влади. Не можна також погодитися з теорією стихійності, повної відмови від державного регулювання суспільних відносин. Необхідний пошук оптимальних меж і методів державного управління.

Тотальне одержавлення економіки спричиняло низку, здавалося б, парадоксальних, але, по суті, глибоко закономірних наслідків. Коли сфера прийняття рішень локалізується на вершині державної піраміди, суспільне виробництво, де багато підсистем потребують тонкої перебудови на кожному ієрархічному рівні, рано чи пізно дезінтегрується. Так і вийшло: нині у сфері державного управління чимало суб'єктів виявились відірваними один від одного. І як результат - зростання інфляції, криза системи валютних відносин, дефіцит зовнішньоторговельних та платіжних балансів і державного бюджету, енергетична криза, диспропорції в народному господарстві тощо.

Україна успадкувала від колишнього СРСР надто централізоване державне управління. Залежне від централізації становище в державному управлінні зберігається практично в усіх сферах життя країни. Воно дістає вияв: в економіці - насамперед у наявності великої кількості структур, що не є частиною національного виробничого комплексу; в державній політиці виробничого комплексу - у вимушеному збереженні елементів тих механізмів держав-

ної надбудови, які характерні для держави, що була: в сфері культури - у відсутності чіткої шкали цінностей у різних сферах державного життя, державної ідеології.

Посилення централізації часто зводиться до збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зменшення кількості розпорядчих центрів на кожному управлінському рівні, різновидів управлінських рішень, що приймаються в тій чи іншій структурі управління, а також до обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Централізація ґрунтується на загальному інтересі, не завжди враховує потреби та інтереси окремих громадян, колективів, організацій і тому не може в усіх випадках впливати на ефективність та конструктивність управління.

В умовах економічної реформи, зародження ринку, що передбачає повну самостійність учасників державно-управлінських відносин, відмову від командно-адміністративної системи, широке використання економічних механізмів, існування потреби в повороті до проблем соціальної сфери важливе значення має конструктивне правове регулювання співвідношення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. Ці правові явища мають універсальний, всеохоплюючий характер, пронизуючи усі сфери життєдіяльності суспільства, взаємодіючи з такими політико-правовими явищами і проблемами, як: виконавча влада, правова держава, демократія, бюрократизація, право, управління, самоврядування тощо. Однак єдності думок щодо розуміння соціальної природи, структурних особливостей, характеру і форм організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління немає. А це позначається на ефективності та конструктивності реалізації законодавчих актів.

Аналіз вітчизняної і зарубіжної літератури дозволяє стверджувати, що нині не існує чітко обґрунтованої концепції організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. А розуміння, застосування і значення системоутворюючого фактора централізації і децентралізації є важливим

принципом державного управління, з урахуванням якого має будуватися і функціонувати його система.

Завдання, пов'язані зі співвідношенням централізації та децентралізації у сфері державного управління, можуть бути вирішені лише за умови комплексного підходу, знання контексту функціонування і розвитку його об'єктів і суб'єктів, тобто конкретного процесу. При цьому в реальних умовах завжди доводиться розв'язувати часткову проблему, локальне завдання. Ось тоді і виникає потреба в узгодженні, комплексному аналізі проблеми. Це має бути враховано у ході вибору підходів до вирішення проблем розвитку прогресивних форм державного управління. Уявляється неможливим поставити правильний "діагноз" і дати "рецепти" для цього складного процесу без загального економічного, політичного і соціально-культурного контексту. Отже, ці проблеми доцільно розглядати крізь призму методологічних основ співвідношення централізації та децентралізації як особливого типу завдань державного управління, через історико-генетичний аналіз розвитку його форм в економічному, соціальному, політичному і культурному контексті, а розробку конкретних принципів, методів і форм спрямовуючої, координуючої і стимулюючої дій здійснювати з урахуванням співвідношення централізації і децентралізації у формах державного управління.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління - складний специфічний багатфакторний об'єкт, що вимагає всебічного міждисциплінарного співробітництва при його вивченні, зламу старих ідеологізованих стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій. Пізнання цього співвідношення в сьогodнішній Україні має відбуватись через поєднання фундаментально-теоретичної та науково-практичної спрямованості і орієнтуватись на потреби розвитку як державознавчої науки, так і сучасної практики державотворення. У такій постановці ця проблема ще не розглядалась. До того ж, категорії "централізація" і "децентралізація" не дістали відображення в чинному законодавстві.

Осмислення соціально-економічних, політичних та правових змін у нашому суспільстві свідчить про те, що

необхідно всебічно дослідити становлення та визначення закономірностей і тенденцій формування та здійснення процесів централізації та децентралізації у сфері державного управління, їх роль та вплив на зміни і вдосконалення його суб'єктів та об'єктів, правове регулювання. При цьому дістане вияв специфічне ставлення суб'єкта управління не тільки до багатьох видів його об'єктів, а й до держави взагалі. В процесі диференціації державного управління не можна науково обґрунтувати шляхи підвищення ефективності останнього без аналізу та визначення його змісту і структури. А без наповнення цих категорій уявленнями, що надають їм цілісного характеру, неможливо детально дослідити їх складові частини. Важливо спрогнозувати причини існування цих категорій, їх іманентність і місце в системі державного управління. Велике значення має й дослідження місця і ролі обґрунтування конкретних шляхів, факторів, засобів і методів реалізації вимог централізації і децентралізації в системі органів державної виконавчої влади, визначення відповідних форм їх правового опосередкування, які мають забезпечити розвиток реальної, а не формальної централізації.

Важливо дослідити діалектичний взаємозв'язок між дією філософських і економічних законів та організаційно-правовим регулюванням співвідношення централізації і децентралізації. Цим до певної міри має визначатися логіка вибору напрямку регулювання даного співвідношення. За певних політичних, економічних і техніко-технологічних умов у державному управлінні формуються домінуючі форми. Так, в історії управління можна виділити періоди, коли централізація в тих чи інших його формах або переважала, або слабшала. Причому вони мали явно виражений циклічний характер. Разом з тим в жоден з періодів форми державного управління не був однаковим.

Багатьох теоретиків і практиків державного управління надія на його централізовану універсально-ефективну форму не залишає й нині. Причин тут кілька:

- 1) слабка розробка методологічних основ співвідношення централізації і децентралізації;
- 2) недостатнє використання історичного досвіду нашої держави і зарубіжних країн;

3) відсутність ряду інститутів теорії державного управління.

Проблема співвідношення централізації і децентралізації не розглядалась стосовно всього механізму правового регулювання державного управління, включаючи застосування правових норм. Досить часто ігнорувалось розпізнавання онтологічного і гносеологічного аспектів розгляду цього співвідношення (а без цього досягти вагомих результатів при вирішенні цієї проблеми, як правило, неможливо). Практично не використовувались методично значущі положення теорії управлінської діяльності, без чого важко вивчати організаційно-правове забезпечення співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління.

Категорії централізації і децентралізації можуть розглядатися на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого вони мають відносно різний зміст. Розрізнення централізації і децентралізації має свої межі, оскільки протилежність цих категорій відносна, а кордони між ними рухомі. Відповідно застосування понять централізації і децентралізації у сфері державного управління вимагає враховування їх взаємозв'язку, взаємопроникнення і розвитку. В онтологічному аспекті категорія централізації розглядається як необхідна сторона, момент існування управлінської діяльності. Однак у цьому разі не відбувається стирання меж між централізацією і децентралізацією. Поняття централізації і децентралізації однаково суттєві, хоч необхідно пам'ятати про неможливість їх абсолютного протиставлення. В гносеологічному аспекті централізація є визначальною щодо децентралізації. Остання виступає стосовно першої як зумовлена нею категорія.

Під централізацією можна розуміти і властивість, і принцип, і елемент державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих. Часто централізація розуміється як така, що не залежить від свідомості, від того, чи йдеться про характеристику об'єкта або суб'єкта управління, чи про існуючі між ними зв'язки. Так, її значення в державному управлінні може мати різні прояви, починаючи від властивих централізації

потреб і закінчуючи її змістом. Наприклад, у категорії “державно-управлінські відносини”, безсумнівно, дістає вияв стан учасника, який, будучи адекватним відображенням властивостей іншого учасника, не залежить від свавілля тієї чи іншої посадової особи. Категорія не може формуватись свідомістю. Таким чином, категорія централізації фіксує незалежність від свідомості суб’єкта явищ, які можуть знаходитись як поза його свідомістю, так і всередині неї.

Врахування співвідношення централізації та децентралізації має велике значення для структурної побудови та діяльності апарату державного управління.

Ієрархічна система останнього характеризується як централізацією, так і децентралізацією, причому їх співвідношення визначаються такими основними показниками, як плановий і фактичний ступінь централізації. Перевага того чи іншого показника орієнтує на різні напрямки управлінської діяльності.

Проблема децентралізації управління набула актуального характеру. Практика показує, що нині вже не досить лише централізації. Законодавство часто не спрацьовує. Навіть щойно прийняті закони не дають того соціального ефекту, на який розраховували їх розробники. Однак все ж демократичні засоби управління набирають сили. Децентралізація підриває бюрократичну практику, відкриває простір для вибору управлінських рішень.

Децентралізація - це характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об’єктивними і суб’єктивними факторами. Нині її необхідність стала актуальною з ряду причин, насамперед через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим управлінням, між Кабінетом Міністрів та міністерствами, територіальні межі децентралізації та деконцентрації виконавчої влади. Децентралізація може діставати вияв як певна протилежна сторона централізації, тому її можна визначити як своєрідний засіб відображення централізації.

У категорії децентралізації відбиваються специфічні ознаки управління, що відрізняються від централізації і яскраво проявляються через об’єкт і суб’єкт управління. Для децентралізації характерне й активне ставлення суб’є-



кта до об'єкта управління. У багатьох випадках децентралізація відображає те, що безпосередньо залежить від учасника державного управління. Хоч неправильно було б зводити децентралізацію лише до дії учасника, оскільки в змісті, наприклад, державно-управлінських відносин може бути й сторона, яка не залежить від волі учасника управління. Крім того, децентралізація дістає вияв і в самій державно-управлінській діяльності.

Доводиться констатувати, що процес децентралізації управління розпочався стихійно. А взаємовідносини між центральними органами влади й управління та регіонами свідчать, що в ній існує гостра потреба. Досвід показує, що з рухом до індивідуальної свободи, особистої відповідальності і підприємливості як нових цінностей для громадян вектор управлінського впливу переміщується в регіони, де закладається ґрунт для ефективного рішення державних і локальних проблем. Саме там виникає можливість зміцнення реальних зв'язків з народом. Ми оптимістично ставимось до ідеї регіоналізації, якісного оновлення державної регіональної політики. Але чи не призведе домінування регіональних інтересів до розпаду України, як це було з СРСР?

Сприйняття регіонального та місцевого самоврядування як панацеї від усіх бід прямо веде до порушення всіх рівнів управління. І не можна не бачити того, що хоч самоврядування й активізувало діяльність органів управління, поряд з цим воно внесло в нього і певну деструктивність. Тобто "ненаукова" децентралізація управління може посилити тенденції до превалювання місцевих інтересів. Необхідною умовою реалізації державного управління є розумний прояв децентралізації як принципу і фактора управління на основі правильного й суворого обліку об'єктивних закономірностей його розвитку.

Організаційно-правове забезпечення та реалізація конструктивного співвідношення принципів централізації і децентралізації повинні відобразитись і підкріплюватись відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладені у відповідних нормах права. Під час дискусій про держав-

ний механізм одним з основних предметів полеміки є питання про співвідношення функцій центральних органів управління, об'єднань і підприємств та регіонів. Є прихильники як централізації, так і децентралізації управління, хоч всі схиляються до того, що між зміцненням централізації і розширенням децентралізації, що особливо проявляється при самостійності органів управління та підприємств, а також регіонів, не існує непереможної протилежності, що це дві сторони одного процесу, які можуть і повинні розвиватись одночасно. Однак недостатньо визнати цю істину в цілому. Треба не забувати, по-перше, якій стороні (централізації або децентралізації) управління віддається пріоритет в цій діалектичній взаємодії протилежностей, і, по-друге, яким є конкретний механізм такої взаємодії.

Механізм взаємодії централізації і децентралізації є таким, що для самостійності органів державного управління, компетенції та відповідальності їх первинних ланок вони є не просто бажані й корисні елементи, а й неодмінна умова здійснення управління, його конструктивності та ефективності. Мало сказати, що централізація може конструктивно розвиватись поряд із зміцненням децентралізації. Необхідно підкреслити, що вона не може ефективно існувати без зміцнення децентралізації, що дістає вияв у самостійності органів управління та підприємств, а також регіонів.

Різні форми державного управління покликані регулювати рух інтересів, їх узгодженість, а зрештою, і потрібний напрямок розвитку відносин власності. Однак у реальному житті існують дві протилежно спрямовані тенденції розвитку: 1) налагодження певної узгодженості інтересів, мети, завдань управлінської діяльності, дій її суб'єктів та об'єктів; 2) порушення встановленої узгодженості через постійно існуючі протиріччя, конфлікти суспільного життя. Суть відносин управління в державній системі певною мірою і полягає в досягненні узгодженості різних інтересів через призму принципів централізації і децентралізації.

Узгодженість дістає вияв також у різних формах, серед яких важливе місце посідають такі:

1) субординованість і скоординованість дій суб'єктів управління та їх груп;

2) поєднання різних факторів життя (економічних і соціальних сторін управління, єдиначальності й колегіальності, регіонального, галузевого і міжгалузевого аспектів управління тощо);

3) відповідність одного фактора іншому (дій учасників управління - вимогам об'єктивних законів, надбудови - базису, політики - економіці, проміжного результату - кінцевому тощо);

4) пропорційність розвитку елементів системи.

Причому дуже важко узгодити через централізацію і децентралізацію мету державного управління, а саме, управління і результат управлінської діяльності. Централізація є реальною тоді, коли державні процеси на ділі планомірно і пропорційно підпорядковуються волі єдиного державного центру незалежно від того, якими конкретними правовими засобами це досягається в кожному конкретному випадку. Формальна ж централізація обмежується тим, що рішення приймаються не державним, а іншим органом управління, який не цікавиться, чи виконуються ці рішення, чи гарантують вони планове, спрогнозоване додержання пропорційності в інтересах усього суспільства. Їй властива недовіра до рішень, які приймаються на місцях, у регіонах, небажання вникати у їх зміст та в те, чи відповідають ці рішення меті управління. Отже, одним з питань, що вимагає вирішення, є не вибір між централізацією і децентралізацією, а пошук надійних засобів, що забезпечують розвиток реальної, а не формальної централізації.

Якщо основною метою централізації у сфері державного управління вважаги забезпечення планомірності, що розуміється як постійна і свідомо підтримувана пропорційність, то, мабуть, на практиці за критерій дієвості централізації можна взяти ступінь забезпечуваної пропорційності. Нині державне управління характеризується незбалансованістю. Найбільш очевидним вираженням диспропорцій у народному господарстві є дефіцитність. Особливо це видно на споживчому ринку. Дефіцит і є диспропорцією. Відсутність у нашому суспільстві реального ринку позначається на управлінській сфері. Наприклад, не працюють механізми зворотного зв'язку, що сигналізують

про диспропорції і автоматично встановлюють рівновагу. Зрозуміло, йдеться не про стихійне ринкове регулювання, а про таке, на яке впливають цілеспрямовані дії держави, здійснювані за допомогою наявних у неї засобів.

Оскільки не забезпечується в повному обсязі свідомо пропорційність або, інакше кажучи, планомірність, то говорити про реальне співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління неможливо. Адже для централізації сама побудова організаційної структури державних органів є централістською із юридичної точки зору. Система адміністративного управління не викликає сумнівів, а в реальних соціальних та економічних результатах дія децентралізації простежується слабо. З формальної точки зору централістські засади розвинені значно більше, однак в дійсності доводиться переборювати вплив факторів, які підривають їх, послаблюють результативність контролю і навіть трансформують критерій інтересу держави в критерій вузьковідомчого інтересу.

Формальний характер централізації пояснюється переважно ненадійністю передачі волі центру регіонам, розривами в ланці, що має поєднувати інтереси громадян, держави і регіонів. Рішення державних органів, що приймаються в центрі і передаються учасникам управління, дуже часто суперечать інтересам громадян, а в ряді випадків їх точна реалізація унеможлиблює нормальний хід державного управління. Тобто завданням централізації у сфері державного управління є забезпечення його пропорційності та найбільш ефективного розвитку, переборювання стихійності.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління не є простою сумою двох складових, де збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. Діалектичний взаємозв'язок між ними складний. Тут має бути певний оптимум. Якщо виходити з цього оптимуму, то слід визнати, що справді відступ від нього при визначенні вагомості одного елемента порушить і функціонування іншого. Але нині на практиці оптимуму немає. Він порушений так, що при зростанні децентралізації зміцнюється реальна централізація. А зміцнення останньої

створює кращі можливості для децентралізації. Перебудова ж державного механізму має включати в себе рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а через організаційно-правове забезпечення зміцнювали процеси централізації і децентралізації у сфері державного управління.

Україною взято курс на демократію, правову державу, громадянське суспільство. І не останню роль у його реалізації має відіграти правовий фактор. Правові акти мають не тільки велике економічне, політичне, а й і світоглядне значення. Система законодавства, що регулює сферу державного управління, повинна бути внутрішньо узгодженою, точно відображати об'єктивні потреби державного розвитку, потреби та інтереси народу. Наявність застарілих правових актів, які неповно або неточно відображують закономірності суспільного розвитку, заважає чіткому функціонуванню державної управлінської системи, виконанню завдань, що стоять перед нею. Становище ускладнюється й тим, що правовий простір України після розпаду СРСР втратив й ту частину юридичного забезпечення, яку давало союзне законодавство. Багато регульованих правом суспільних відносин залишились поза ним.

Чинні закони досить недосконалі, відірвані від вимог життя, надмірно декларативні, часто не мають прямої дії. У багатьох актах є механізми регулювання суспільних відносин, що не сприяють реформуванню державного і суспільного життя.

У звичайних ситуаціях концентрація державної влади ґрунтується на доцільності. Орган державної влади, який не має повноважень щодо вирішення нових або старих завдань, за ускладнених обставин намагається в законному порядку добитися їх і часто досягає цього. Цілі влади мають спиратись на адекватні засоби, а останні відповідати цим цілям. Процес концентрації державної влади практично приводить до зростання її обсягу, тобто розширення компетенції органу або посадової особи, появи у них нових повноважень, а також до посилення влади, тобто постійного зростання та поновлення методів досягнення її цілей. Наслідком концентрації влади поряд з посиленням останньої стає зростання її обсягу.

Розподіл централізації та децентралізації у сфері державної влади та управління має забезпечити рівновагу у сфері управління, стійкість та стабільність державних механізмів у цілому. Як відомо, рівновага у будь-якій системі встановлюється відносно центру. В ньому переплітаються, від нього йдуть різнонаправлені, симетричні або асиметричні сили, вплив, лінії зв'язків тощо. Чинне законодавство України не враховує і не може враховувати усіх проявів можливих конфліктів між центром та регіонами. Мають бути розроблені процедури балансування інтересів. Як бути областям, якщо, скажімо, уряд не врахує їх інтересів? В зв'язку з цим видається необхідним формування експертної групи із спеціалістів Верховної Ради України, областей, наукових установ для проведення експертизи проєктів нормативних актів щодо їх відповідності Конституції України.

Виділення принципів централізації та децентралізації як самостійної категорії, їх співвідношення мають великі евристичні можливості, що дає змогу звернути увагу на цілий ряд проблем, що часто зникають з поля зору при розгляді державного управління. Наприклад, з їх допомогою можна не лише враховувати нові суб'єкти державного управління, але й визначити їх органи, виявити інтенсивність та ступінь прямого і побічного впливу різних соціальних груп на процес державного управління й тим самим сприяти наступній правовій регламентації їх діяльності.

Тому принципово важливе значення має місце, роль і сутність права сьогодні. Адже вони відображають його основний, вирішальний зв'язок із соціальною структурою та матеріальними виробничими відносинами, соціально-культурними умовами, пріоритетами та духовними цінностями людини. Отже, сутність права зумовлена економічними та соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства, характером його класів, соціальних груп населення, поєднанням приватних і специфічних інтересів. Вона виражається в законі або іншим засобом, визнається державою і виступає в результаті цього загальним (загально-соціальним) масштабом, мірою (регулятором) поведінки та діяльності людей!

Право має різні властивості, які зумовлюють його якісну визначеність, “споживчу” властивість, внутрішню структуру, що характеризується - нормативністю, формальною визначеністю, системністю, логікою, ієрархічністю, динамічністю, стабільністю, примусом тощо.

Зазначені вище властивості мають свої форми об'єднання в правовий матеріал, реалізуються в генетичних, структурних, функціональних зв'язках, у відносинах координатії, співвідношення управління, виходять за межі суто внутрішньої структурності, переходячи при цьому у зовнішні, генетичні, динамічні, функціональні відносини. Однією з найбільш важливих якостей права є регулятивні, управлінські властивості. Вихідними для них служать характеристики права як масштабу, мірила, еталону, формалізованого взаємоположення суб'єктів суспільного зв'язку.

Правові норми, принципи, інститути, юридичні конструкції як одна з форм існування самого права і його властивостей мають вольовий, владний зміст, імперативність, конструктивність, передавальний механізм “опредмечування” цієї сутності: соціально-економічний, політичний, ідеологічний, психологічний, владно-юридичний.

Правові норми, юридичні конструкції як передумовні моделі, зразки поведінки одночасно є засобом і формою кодування інформації, волі, управлінського рішення, що переносяться на різні системи і структури. Варто відзначити особливу роль управлінських властивостей права в соціальних процесах самоінтеграції, самоорганізації, самоуправління. Як форма і міра свободи право окреслює природні межі можливого і необхідного в поведінці доцільно діючих суспільних сил. Право та закономірності самоінтеграції і самоврядування фактично збігаються.

Здатність вносити врегульованість, порядок, задавати певні режими діяльності, закріплювати, стимулювати необхідні процеси в різних системах - державній, політичній, соціальній, економічній - базується на загальних підставах - регулятивно-управлінських властивостях права. Останні мають специфічну форму вираження: заборон, зобов'язань, дозволів, ухвал. Вони органічно трансформуються в зміст владних відносин, в систему правомірної

поведінки, правопорядок та законність. Тому всі важливі види діяльності державної публічної влади втілюються в політико-юридичну форму, у яких об'єктивуються та розгортаються управлінські властивості права. Необхідно, щоб усі норми, що регулюють державне управління, неухильно провадилися в життя, щоб були створені ефективні засоби та форми їх реалізації. Система цих норм має бути стабільною і динамічно функціонуючою. Це виражається через необхідність створення стійкого законодавства для забезпечення надійності функціонування системи державного управління, а також єдності науково обґрунтованого законодавства і його реальної практичної дії. Для того, щоб дані нормативні положення дійсно стали основою докорінних перетворень у сфері державного управління, вони не тільки мають бути оснащені ефективними юридичними механізмами, що забезпечують їх реальне перетворення в життя, але й відповідати ряду вимог. По-перше, нормативні положення про державне управління мають адекватно враховувати характер і стан процесів, що відбуваються в державі. По-друге, правові акти, що регулюють сферу державного управління, мають бути конкретними, доведеними до такого ступеня "деталізованості та юридичної обробки"<sup>2</sup>, коли вони стають безпосередньо діючими. По-третє, вони мають бути пов'язані з усім комплексом правових норм, що регулюють статистику і динаміку державно-управлінських відносин.

Вирішення зазначених проблем значною мірою залежить від характеру актів управління, через які регулюються відносини в сфері державного управління. Природа та особливості таких актів можуть бути з'ясовані досить повно тільки в разі наявності чітких уявлень про місце і роль даних правових засобів у механізмі правового регулювання.

Під правовим регулюванням потрібно розуміти здійснюваний за допомогою правових засобів результативний правовий вплив на суспільні відносини<sup>3</sup>. В даному випадку йдеться про вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації функцій державного управління. Під механізмом правового регулювання розуміють взятую у єдності систему правових засобів (норм права, юридичних фактів



та актів застосування права, правовідносин, актів реалізації прав і обов'язків), за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини<sup>4</sup>.

Такі явища, як централізація і децентралізація, характерні для правового регулювання. Так, децентралізація зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. До об'єктивних можна віднести: різноманітність та складність суспільних явищ і неможливість завжди підходити до них шаблононо, динамізм суспільного життя, розширення демократичних основ у державі, які потребують використання інших, крім приписів, засобів регулювання (дозволів, заборон), вічне протистояння законності й доцільності та ін. До суб'єктивних факторів відносяться: необхідність шляхом підключення свідомості та волі суб'єктів реалізації підвищити ступінь добровільності виконання норм права, а також доцільності використання у особи інтелектуального, освітнього, культурного потенціалу, що сприяє розвитку не лише самої особи, а й суспільства в цілому.

Основною ланкою теорії децентралізованого правового регулювання є проблема приватного права. Публічне і приватне право спільно існують кілька сторіч, саме ж приватне право існує не одне тисячоліття. В період панування приватного права під правом взагалі розуміли природний хід речей, незалежний від держави і вищий відносно неї, або здоровий глузд. Це було правильно: відносини між приватними особами встановлювалися на підставі взаємного інтересу, який визначався їх економічним положенням, і у реальній обстановці в цілому. Держава в той період відігравала роль арбітра та захисника ображеної сторони.

Історія публічного права починається у період буржуазної революції у Франції (1789 р.), коли затверджується доктрина, що проголосила примат розуму і природних прав людини. Публічне право регулює відносини між управляючими і управляемими та покликано захистити громадян від зловживань.

Приватне право - це реалізація свободи людини, її особистих інтересів. Зміст його можна виразити в односторонніх правомірних діях, наприклад, у діях щодо вико-

ристання своєї власності або в угодах, наприклад, при передачі або підпорядкуванні власності, а також у традиціях. До сфери приватного права належить і реалізація колективної власності та будь-якого іншого колективного інтересу. В цьому випадку джерелом приватного права є локальні нормативні акти. В загальному вигляді предмет приватного права можна прирівняти до предмета децентралізованого регулювання і включати до змісту приватного права індивідуальні та локальні норми. Але збіг тут неповний. Елементи децентралізації, і відповідно, індивідуальні та локальні норми використовуються і в сфері публічного права.

Публічне право можна визначити як вираження загальних інтересів, об'єктивно заданої справедливості, як порядок, заснований на справедливості. Предмет публічного права найчастіше збігається з предметом централізованого регулювання і використанням елементів децентралізації.

Співвідношення приватного і публічного права не залишається незмінним. Публічне право - гарант життєдіяльності суспільства в цілому, оскільки за приватними інтересами не можна побачити мету та шлях, яким рухається людство до поставленої мети. Як правило, публічно-правова норма виникає з приватних, локальних станів і якщо отримує схвалення всіх соціальних прошарків, стає публічно-правовою, і лише потім вона закріплюється законом.

Проголошення курсу, пов'язаного з переходом до ринкових відносин, висуває проблему децентралізації правового регулювання на перший план. Її вирішення лежить в основному в площині поліпшеного, збалансованого, соціального розвитку, що відповідає співвідношенню приватного і публічного права. Тому правове забезпечення використання фінансів, застосування праці, рух товарів мають перейти у сферу приватного права. Публічно-правові норми в ринкових відносинах стимулюватимуть конкуренцію, сприятимуть відшкодуванню збитків від виробництва. Безумовно, участь держави може і повинна мати місце в ринкових відносинах, але у певних розмірах. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації не може

бути раз і назавжди заданим. Воно залежить від конкретно-історичних умов, специфіки нинішнього періоду. Пошуки оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління є закономірним, необхідним етапом його подальшої еволюції.

### **Бібліографічні посилання**

1. Общая теория права и государства / Под ред. В.В.Лазарева. - М., 1994. - С.96.
2. *Алексеев С.С.* Частная собственность - основа независимости // Закон. - 1993. - № 2. - С.89.
3. *Алексеев С.С.* Общая теория права. - М., 1981. - Т.1. - С.289.
4. Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С.Алексеева. - М., 1987. - С.246.

## **2. ЗМІНА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІННІ ТРУДОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ - УМОВА ЕВОЛЮЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

Система управління трудовою діяльністю є визначальним елементом економічного, соціального та духовного прогресу будь-якого суспільства, тобто вона належить до первинних факторів суспільного розвитку. Універсальність цієї системи досягалася завдяки тому, що в основу побудови її моделі були покладені елементарні базисні системоутворюючі фактори, характерні для будь-якої трудової діяльності, а також такі важливі елементи системи управління, як, наприклад, ступінь її централізації та периферизації.

У структурі будь-якої трудової діяльності, як і будь-якої цілеспрямованої діяльності взагалі, завжди можна відшукати такі загальні моменти, як стратегія цієї діяльності, її планування, виконання, а також контроль за її виконанням. Ці моменти, які є нічим іншим, як універсальними етапами трудової діяльності, можуть реалізову-

ватись однією людиною. Коли дані етапи здійснюють різні люди, вони одночасно є і відображенням поділу праці. Поділ праці на низку універсальних етапів виходить за рамки понять її суспільного та технічного поділу, оскільки відображує диференціацію трудової діяльності як такої незалежно від її виду. У цьому поділі чітко проглядається як суб'єкт управління - стратег, так і його об'єкт - виконавець. Тому його можна вважати управлінським.

Аналіз зв'язків між універсальними етапами трудової діяльності показує, що в деяких випадках їх відокремлення один від одного має більш глибокий характер, ніж при простій спеціалізації. Критерієм поглибленої відокремленості етапів управлінського поділу праці є відсутність зворотного зв'язку між трудовим внеском осіб, що виконують ці етапи, винагородою, яку вони одержують за свою працю, і кінцевими результатами їх спільної праці. Наприклад, відомо, що люди, які довгий час виконують якийсь вид трудової діяльності і знають, що як за хорошу, так і за погану працю їх чекає одна й та сама винагорода незалежно від типу і розміру останньої, здебільшого не бажають витрачати на це багато зусиль і часу. При цьому погіршується і якість їхньої праці. В системі управлінського поділу праці така ситуація призводить до порушення природних функціональних зв'язків між етапами трудової діяльності, що можна розцінювати як їх поглиблену відокремленість. Водночас така відокремленість перетворює етапи управлінського поділу праці на ланки системи управління трудовою діяльністю.

В одній ланці можуть бути згруповані кілька або навіть усі універсальні етапи праці. При такому досить умовному їх об'єднанні відсутній управлінський поділ праці. Справді, якщо одна окремо взята людина або кожна людина в складі групи виконують відразу кілька таких етапів, то немає підстав для того, щоб відносити ці етапи до різних ланок. Крім того, умовою об'єднання є також адекватний зв'язок між якістю праці людини і винагородою за неї. Такий зв'язок стимулює людину добре працювати. А чим краще вона працює, тим міцнішим стає природний функціональний зв'язок між етапами управлінського поділу

праці, що й можна розцінювати як умову їх об'єднання в єдину ланку.

Як бачимо, два типи винагороди за працю (адекватна і неадекватна) разом з управлінським поділом праці надають системі управління трудовою діяльністю ланцюгового характеру. Тому залежно від кількості складових ланок ця система може бути одно-, дво-, три- та чотириланковою. Ланки системи управління трудовою діяльністю мають стійкий характер і є нічим іншим, як її формою. Діалектичний же зв'язок між змістом та формою, як відомо, дістає вияв не тільки в тому, що кожному змісту відповідає певна форма, а й у тому, що форма багата в чому визначає якість змісту. А це означає, що ланка як форма системи управління трудовою діяльністю має досить суттєво впливати на якість праці, що є її змістом.

Відображуючи стан економічного базису суспільства, який, у свою чергу, визначає характер його надбудови, вказані форми управління трудовою діяльністю тим самим відображують і характер суспільства в цілому.

Крім того, на ефективність системи управління трудовою діяльністю великий вплив справляють ступінь її периферизації та централізації. Ці компоненти управління мають позитивні та негативні сторони і значною мірою пов'язані з наявністю у системі управління певних ланок. Чим більше функцій управління беруть на себе верхні управлінські рівні, тим більш централізованою стає система управління в цілому. Дуже високий ступінь централізації характеризується відведенням членам низових трудових осередків суспільства роль лише виконавців трудової діяльності, запланованої на верхніх рівнях управління. Процеси посилення централізації можуть супроводжуватися виникненням додаткових верхніх або проміжних рівнів управління, об'єднанням розрізнених осередків суспільства або суспільних систем у єдину систему, розростанням бюрократичного апарату управління, монополізацією виробництва.

Процеси периферизації системи управління характеризуються передачею різних функцій управління з верхніх рівнів на нижчі, тобто з центру на периферію. Досить ви-

ражений ступінь периферизації відрізняється тим, що члени низових трудових осередків виконують усі універсальні етапи трудової діяльності. Взагалі ж максимально периферійною є така система управління, в якій відсутній управлінський поділ праці і всі універсальні етапи трудової діяльності перебувають у межах індивідуального рівня управління, тобто виконуються кожним працівником самостійно. Процеси периферизації можуть супроводжуватися зникненням верхніх та проміжних рівнів управління, розпадом єдиної соціальної або виробничої системи на більш дрібні самостійні системи, скороченням бюрократичного апарату управління, демонополізацією виробництва.

Периферійний компонент є основою всієї системи управління трудовою діяльністю, оскільки на периферії перебуває базисний об'єкт управління - виконавець трудової діяльності, без якого взагалі неможливі будь-яка трудова діяльність та управління. В максимально периферійній системі людина є одночасно суб'єктом і об'єктом управління. В ідеальному випадку незалежність від будь-кого дозволяє їй вільно вибирати напрямок своїх трудових зусиль, раціонально співвідносити їх з умовами довкілля і станом свого здоров'я, зі своїми можливостями та потребами. Крім того, в такій системі управління людина є і повним розпорядником засобів існування (матеріальних благ), створених її працею. Тому максимально периферійна система управління відкриває найбільші можливості для добровільної трудової віддачі людини, оскільки робить її дуже зацікавленою в своїй праці.

Позитивні ефекти від централізованого управління можуть діставати вияв у кількох аспектах. Воно дає змогу, наприклад, орієнтувати в просторі і часі однотипні дії окремих працівників та трудових колективів. Це надає їм цілеспрямованого та узгодженого характеру, посилює загальний ефект, відкриває можливість виконувати трудову діяльність, яка не під силу такій самій кількості людей, що працюють поодиноці. Централізоване управління сприяє високорозвинутій спеціалізації праці, координує різні за характером дії окремих працівників у напрямку досягнення однієї мети, наприклад, при технічному поділі праці.

Воно дає змогу концентрувати в єдиному блоці великі кошти та трудові ресурси, а також високопродуктивні засоби виробництва, вирішувати на їх базі великомасштабні та далекосяжні трудові завдання. Завдяки централізованому управлінню з'являється можливість раціонально використовувати матеріальні та трудові ресурси, збалансовувати виробництво і споживання, створювати оптимальні умови для успішної реалізації позитивного ефекту периферійного управління.

Централізоване та периферійне управління існувати одне без одного не можуть, оскільки в цілісній управлінській системі суб'єкт невіддільний від об'єкта. При цьому максимально ефективною система управління трудовою діяльністю може бути лише тоді, коли будуть повністю реалізовані всі позитивні ефекти як периферійного, так і централізованого управління.

Одна з умов еволюції суспільства - це зміна централізації в управлінні трудовою діяльністю.

Так, в ранньому первісному суспільстві еволюція природи привела до виділення людини із світу тварин. І одним з основних критеріїв цього стало усвідомлене виробництво знарядь праці. Тоді ще панував тваринний принцип розподілу благ "кожному - по силі". Тому створені людьми знаряддя праці були особистою власністю, а праця мала індивідуальний, а не суспільний характер. Кожна людина була стратегом своєї трудової діяльності, сама планувала, виконувала її, була і контролером своєї праці. Адже від якості останньої залежало її існування. Таким чином, відсутність управлінського поділу праці у початковий період формування первісної общини свідчить про те, що її система управління трудовою діяльністю була одноланковою і максимально периферійною.

Внаслідок удосконалення структури та збільшення об'єму людського мозку роль вожака у суспільстві, що формувалось, перейшла на якісно новий рівень. Він значною мірою взяв на себе функцію стратега трудової діяльності общини. Одноланкова система управління трудовою діяльністю перетворилась на дволанкову, оскільки на тлі неадекватного розподілу благ від сукупності універсальних етапів

трудової діяльності, що виконувалися кожним членом общини, відокремився і централізувався етап стратегії (рис. 1).

Завдяки централізованому управлінню, що виникло на базі управлінського поділу праці, остання поряд з індивідуальним набула і суспільного характеру. З'явилися засоби виробництва, виготовити які було не під силу одинакам. Вони створювалися колективною працею, найчастіше під керівництвом вожака, і стали належати всій общині. Розподіл благ також набув суспільного характеру, хоч і здійснювався відповідно до принципу "кожному - по силі".

Зріле первісне суспільство характеризується еволюцією виробництва матеріальних благ, появою нових видів трудової діяльності. За цих умов праця стає більш продуктивною, що забезпечує появу додаткового продукту, і кожний член общини починає виконувати більше робіт. Безумовно, що чим більше видів трудової діяльності виконує одна людина, тим менше навчок у кожному з них вона має. А звідси і гірша якість робіт. Разом з тим у зв'язку з різними індивідуальними здібностями серед членів общини з'являються особи, які досконало виконують конкретну роботу швидше і якісніше від інших. Намічається шлях від індивідуальної трудової універсальності до більш ефективної спеціалізації, заснованої на суспільному поділі праці.

Однак висока продуктивність праці не була достатньою підставою для того, щоб окремі люди могли постійно займатись одним видом трудової діяльності. Вони повинні були мати гарантію, що частина засобів існування, вироблених їх одноплемінниками, дістанеться і їм. Такою гарантією став перехід від несправедливого, неадекватного розподілу благ за принципом "кожному - по силі" до справедливого, адекватного їх розподілу за принципом "кожному - за працею". В сфері індивідуальної трудової діяльності цей розподіл почав відбуватися за типом загальнообщинного натурального обміну. Засоби існування, добуті колективною працею, стали розподілятися шляхом поділу.

Для закріплення суспільного поділу праці і розподілу благ за принципом "кожному - за працею" (в чому була



### УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ

- ОС - суспільство заповнене на одноланковій системі трудової діяльності та самоврядування
- ПС - первісне суспільство
- РС - рабовласницьке суспільство
- ФС - феодалне суспільство
- КС - капіталістичне суспільство
- НКС - неокapіталістичне суспільство
- ПСС - псевдосоціалістичне суспільство
- Кн - конкурентне відношення простої капіталістичної кооперації мануфактурою
- Н - неспікий стан суспільства
- СУТД - система управління трудовою діяльністю
- ТД - трудове діяльність

Кружками позначені ланки СУТД С - стратегія ТД, П - планування ТД, К - контроль ТД, В - виконання ТД.

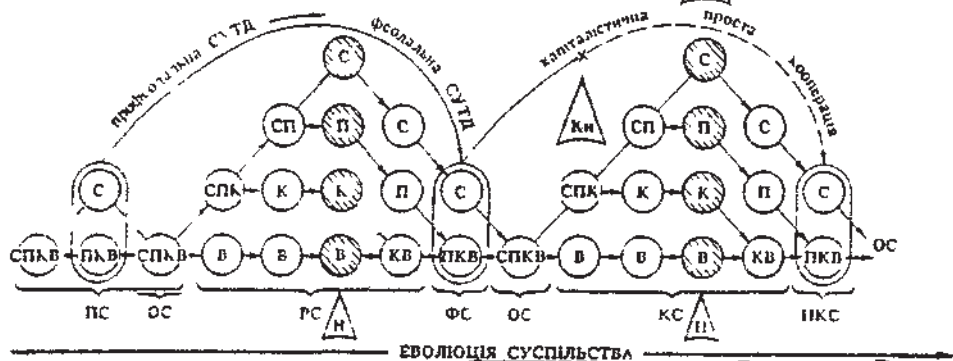
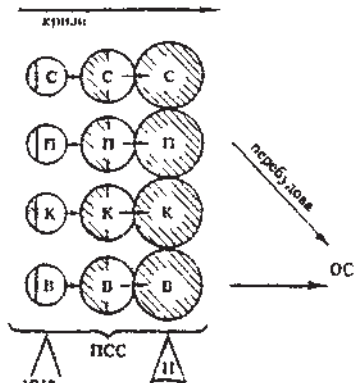


Рис 1 Циклічна еволюція форм управління трудовою діяльністю

зацікавлена більшість членів общини) висунення вожаків за ознакою сили почало замінюватись демократичними виборами старійшин. Останніх стали обирати за розумом та вмінням робити щось корисне для общини, допомагати їй вижити. Принцип розподілу благ "кожному - за працею" почав поширюватись на усіх працездатних членів общини. Дволанкова система управління трудовою діяльністю знову перетворилась на одноланкову (див.рис.1). У зв'язку з розширенням масштабів матеріального виробництва навколо спеціалістів - одинаків постійно формувалися вузькоспеціалізовані робочі групи, які вони стали очолювати. Деякі види знарядь праці використовувалися в цих групах дуже рідко. Тому не було потреби мати ці знаряддя кожному. У цих групах з'явилися й такі знаряддя праці, для виготовлення яких були необхідні зусилля кількох чоловік. Таким чином, поряд з общинною та особистою (індивідуальною) в цей період з'являється і групова власність на засоби виробництва.

Подальший розвиток системи управління трудовою діяльністю общини, що супроводжувався демократичними перетвореннями і поглибленням різних видів поділу праці, використанням нових матеріалів для виготовлення засобів праці тощо, привів до високої продуктивності праці. Община стає багатшою, у неї з'являються великі запаси продовольства та коштів. Це робить можливим розподіляти їх відповідно до принципу "кожному - за розумною потребою".

Отже, розвиток системи управління трудовою діяльністю у первісному суспільстві являв собою своєрідний цикл. З одноланкової ця система перетворилась на дволанкову, а потім знову ставала одноланковою (див.рис.1). Що ж до периферизації управління, то на одноланковій стадії вона була максимальною, а на наступних стадіях більш слабкою. Централізація ж управління на одноланковій стадії була мінімальною, а на наступних стадіях зросла, хоч із сучасного погляду була дуже слабкою.

У зв'язку зі зростанням продуктивності праці та збагаченням в общині у рабовласницькому суспільстві починають розвиватись та зміцнюватись сімейні зв'язки. Форму

вання економічно відокремленої сім'ї було зумовлено конкретними причинами. По-перше, всередині неї відкрились ширші можливості для нагромадження та використання "за потребою" різних матеріальних благ порівняно з обмеженими можливостями їх накопичення і розподілу на рівні общини, а по-друге, з'явилась можливість передавати за заповітом ці матеріальні блага.

Багатство общин і племен стало причиною постійних грабіжницьких війн. А це сприяло швидкому розвитку заснованої на культурі сили системи військового управління.

На перших етапах свого розвитку внутрішньосімейна система управління трудовою діяльністю була також одноланковою і демократичною. Але потім структура військового управління поступово почала переноситись на сім'ю. За цих умов внутрішньосімейна система управління трудовою діяльністю стає такою ж дволанковою і висококонцентрованою, як і військова. Вперше в історії на базі відносин власності на засоби виробництва з'являється регулярна експлуатація людини людиною і розподіл матеріальних благ знову починає відбуватися відповідно до принципу "кожному - по силі", тобто стає несправедливим, неадекватним трудовому внеску людини.

Неабияку роль у виникненні рабства в системі внутрішньосімейного управління трудовою діяльністю відіграло відокремлення у вигляді нижчої ланки виконавчого етапу управлінського поділу праці. Це дозволило використовувати військовополонених для посилення виконавчого стану трудової діяльності.

З цього моменту сім'ї стали під силу ті види робіт, які раніше могли виконувати лише небагато членів общини. Звичайно, що роль старійшини як стратега трудової діяльності при цьому послабшала, а глави сім'ї - зроста. Послаблення економічного значення общинної системи управління трудовою діяльністю на тлі підвищення значення такої сім'ї призвело первісне суспільство до кризи. Община поступово руйнується, і на її місці з'являється рабовласницьке суспільство. З виробничих відносин, заснованих на управлінському поділі праці, що сформувалися в общинній сім'ї, народилася дволанкова система управління трудовою діяльністю рабовласницького суспільства. Ме-

ханізм управління, що мав спочатку військовий, а потім сімейний характер, став у ньому домінуючим.

Розвиток рабовласницької системи управління трудовою діяльністю супроводжувався посиленням її централізації і послабленням периферизації. Висока централізація сприяла поглибленню суспільного і технічного поділу праці, що породило велику різноманітність ремесел. Праця рабів вивільнила велику кількість людей із сфери матеріального виробництва, відкрила багатьом з них можливість розвивати науку, мистецтва, культуру.

Послаблення периферизації рабовласницької системи управління на якомусь етапі досягло критичної межі. Базисний позитивний ефект периферизації знизився настільки, що різко зменшились і позитивні ефекти централізації. Знизилася продуктивність праці. Рабовласницьке суспільство почали потрясати повстання рабів, яких воно вже не могло тримати в покорі. Ці повстання підтримувалися нижчими прошарками пригнобленого “вільного” населення. На ослаблені держави почастішали напади зовнішніх ворогів. Багато з цих держав у цей період перестали існувати.

**Феодалне суспільство.** Криза рабовласницького суспільства змусила можновладців шукати нових форм господарювання. Внаслідок цього у системі управління трудовою діяльністю почали наростати процеси децентралізації, які супроводжувалися зникненням у ній проміжних ланок. Відомо, наприклад, що деякі раби відзначались мистецтвом виготовлення гончарних виробів, були вмілими ковалями та ювелірами. Висока майстерність давала цим рабам деякі пільги, що дозволяли їм відносно самостійно працювати. Контроль здійснювався в основному за кінцевими результатами їх трудової діяльності і тому не було потреби ставити над ними наглядачів. Фактично механізм управління працею цих рабів був три- або навіть дволанковим, оскільки крім етапу виконання вони здійснювали й етап контролю за своєю трудовою діяльністю (у формі самоконтролю), а часто і самостійно планували її.

Подібні форми господарювання почали поширюватись і на менш кваліфікованих рабів. Поступово відбувається переростання рабовласництва у феодалізм, для яко-

то характерна дволанкова система управління трудовою діяльністю, заснована на управлінському поділі праці.

Однак не скрізь феодалізм мав рабовласницьку основу. У деяких випадках він виростав з надр первісного суспільства.

Виробничі відносини феодального типу можуть розвиватися з виробничих відносин такого первісного суспільства, де ще панує тваринний принцип розподілу благ і існує дволанкова форма системи управління. Отже, еволюція деяких суспільних систем зазнала певної редукції: у них випала не тільки стадія рабовласництва, а й стадія розвитку первісної общини, якій відповідає одноланкова система управління.

Можливість такого розвитку суспільства зумовлена певними причинами. Однією з них є те, що для вказаної дволанкової системи управління характерна відносна збалансованість периферизації і централізації (можлива лише за наявності експлуатації). Але головною причиною є слабкий розвиток суспільного поділу праці на тлі порівняно високого й швидкого збагачення общини. Певно, таке збагачення відбувалося за рахунок війн, оскільки це неминуче призводило до рабовласництва.

Найпевніше, воно було зумовлено вузькою виробничою спеціалізацією деяких общин, що виробляли один вид продукції, яка користувалася великим попитом. Ці вузькоспеціалізовані общини, що торгували з іншими общинами і народами, одержували від них в обмін за свій монотовар багато різних товарів. Внаслідок цього у них не було потреби розвивати виробництво таких товарів у себе, інакше кажучи, не було потреби в суспільному поділі праці. Багатство цих общин - моновиробників, у свою чергу, зумовлювало швидкий розвиток сімейних відносин і формування економічно відокремленої сім'ї. Багатство, нагромаджене сім'єю, почало передаватись у спадщину. А потім це поширювалось й на шлалу, яка перетворилась на один з факторів збагачення. Узурпація ж влади з метою збагачення неминуче веде до зосередження засобів виробництва в руках можновладців. Наступний високий розвиток суспільного поділу праці вже не зможе демократизувати виробничі

відносини, які у відповідних умовах господарювання перетворились на феодальні.

Перехід до феодалізму мав не лише позитивні сторони, зумовлені посиленням периферизації управління. Послаблення централізації останнього і її позитивні ефекти призвели до розпаду великих високорозвинутих держав, занепаду науки, мистецтва, культури.

**Постфеодальна община.** Відсутність постійного контролю за селянами зумовила їх масову втечу, вивільнення від "опіки" феодалів. Звільнившись з-під їх ярма, ці люди формували постфеодальні общини, де безпосередній виробник благ знову став повним власником засобів виробництва. На східнослов'янських землях вони проголошували себе козаками (вільними людьми) та формували свої поселення на берегах Дніпра, Дону та в інших місцях.

Згадані общини, які ґрунтувались на засадах самоврядування, мали в той період одноланкову систему управління трудовою діяльністю.

Отже, аналіз загального стану системи управління трудовою діяльністю людства, починаючи з виродження первіснообщинного ладу в рабовласницький і закінчуючи утворенням постфеодальних общин, свідчить про те, що її розвиток, як і раніше, утворив завершений цикл. Після одноланковості система послідовно пройшла етапи дво-, три- і чотириланковості. Наслідком нестабільності чотириланкового етапу стало зменшення кількості ланок в системі управління. І врешті-решт вона знову перетворилась на одноланкову.

Паралельно зміні ланок системи управління змінювались і співвідношення між його централізацією і периферизацією. Зростання ланок супроводжувалось посиленням першої і послабленням другої. І навпаки, зниження ланковості призводило до послаблення централізації і посилення периферизації.

**Капіталістичне суспільство.** Виходячи із закономірності циклічного розвитку системи управління трудовою діяльністю, можна за аналогією припустити, що таке явище має спостерігатися і в еволюції капіталістичного суспільства. Капіталістична держава виростає з постфеодальних общин.

тобто общин, заснованих на одноланковій системі управління.

Суворо регламентоване та обмежене виробництво цехів вступило в протиріччя з великими потребами суспільства в різних товарах, що призвело спочатку до порушень, а потім - і до повного ігнорування цехового статуту. Посилася конкуренція між різними цехами, наслідком чого стала майнова диференціація різних трудових колективів. Ця диференціація та дух користоловства розкладали й самі колективи, в результаті чого в руках багатих ремісників і майстрів зосередились не тільки влада, а й засоби виробництва. Безпосередні виробники матеріальних благ відриваються від засобів виробництва і перетворюються на робітників, а розподіл цих благ знову стає несправедливим, неадекватним трудовому внеску людини, оскільки відбувається за принципом "кожному - по силі". Як бачимо, постфеодальні суспільні общини, засновані на одноланковій системі управління трудовою діяльністю, не витримали випробування збагаченням. Їх розпад відбувся так швидко, що ця система управління не встигла стати домінуючою в матеріальному виробництві.

Капіталістичне виробництво зародилося як проста операція на основі дволанкової системи управління трудовою діяльністю, в якій за аналогією із системою управління феодалізму в "чистому" вигляді була відокремлена верхня стратегічна ланка, а решта етапів управлінського поділу праці сформувала другу, нижчу ланку. Потім у результаті великого попиту на товари з'являється мануфактурне виробництво, засноване на технічному поділі праці. Останній потребував узгодженості дій різних спеціалізованих робочих груп і тому в умовах невеликих підприємств, нескладного планування і неадекватного розподілу благ централізацією неминуче супроводжувались не тільки етапи стратегії трудової діяльності, а й етапи планування і контролю. Таким чином, виникла капіталістична система управління трудовою діяльністю, структура якої була аналогічною дволанковій системі управління роботодавницького суспільства (див.рис.1). В цій системі нижча ланка трудової діяльності була надана виконавцям, а решту етапів взяв на себе капіталіст - власник засобів виробництва.

Дешева праця та високий рівень виробництва, супроводжуваний високою якістю продукції, зробили висококонкурентним мануфактурне виробництво. Тому воно швидко витіснило просту капіталістичну кооперацію (див.рис.1).

Зменшення масштабів виробництва та ускладнення трудової діяльності, пов'язане з розширенням асортименту вироблених товарів, складністю виготовлення останніх та збільшенням їх випуску, сприяли подальшій еволюції капіталістичної системи управління трудовою діяльністю. Спочатку між капіталістом і робітником-виконавцем з'являється ланка контролювання праці останнього, найчастіше в особі майстрів, а потім відокремлюється і ланка планування, яку стали представляти менеджери (управлінці). За капіталістом залишилась лише функція стратега. Таким чином, капіталістична система управління на рівні підприємств стає спочатку три-, а потім і чотириланковою (див.рис.1).

Така сама система управління трудовою діяльністю виникає і на державному рівні. Однак масштаби її, як правило, були невеликими через низький рівень розвитку державної власності. Винятками були фашистська Німеччина та деякі інші капіталістичні держави, де існували ті чи інші форми диктатури. В цих суспільних системах державна чотириланкова система управління трудовою діяльністю мала глобальні масштаби і займала підлегле становище відносно приватної системи управління підприємствами.

Збільшення ланок капіталістичної системи управління матеріальним виробництвом супроводжувалось зростанням її централізації та послабленням периферизації. Капіталістична централізація (як колись і рабовласницька) вирвала людство з пут застійного середньовіччя і стала швидко піднімати його на більш високий рівень цивілізованості. Але на певному етапі розвитку послаблення периферизації системи управління досягло критичної межі. Позитивний ефект периферизації настільки ослаб, що почали слабшати й позитивні ефекти централізації. Капіталістичне суспільство втратило внутрішню стійкість. Його стали потрясати пролетарські бунти і революції. У той час К. Маркс і Ф. Енгельс зробили спробу закласти основи



наукової теорії побудови раціонального суспільства, яке вони назвали комуністичним. Розробляючи свою теорію, вони багато в чому виходили з нестійкого стану капіталістичного суспільства, зумовленого чотириланковою системою управління трудовою діяльністю, вважаючи його ознакою близької загибелі капіталізму взагалі.

**Неокапіталістичне суспільство.** Нестабільність капіталістичного суспільства, зумовлена чотириланковою системою управління, безсумнівно, аж ніяк не означала його неминучої загибелі. У нього ще були великі резерви розвитку. Його нестабільність у той період можна розцінювати як наслідок не загивання, а відсутності досвіду. Пошук власниками засобів виробництва більш ефективних форм господарювання, як і в часи рабовласництва, прилив до випадання проміжних ланок із системи управління трудовою діяльністю, до посилення її периферизації. Остання на передових капіталістичних підприємствах дістала вияв у тому, що етапи управлінського поділу праці поєднались в нижчій ланці системи управління. Це досягалось вже відомим нам прийомом - постановкою матеріальної винагороди осіб, що виконували ці функції, залежністю від кількості та якості остаточних результатів їх особистої і спільної праці. Безумовно, повна адекватність між працею і заробітною платою при цьому не була досягнута, оскільки залишилась велика прірва між доходами господарів та їх підлеглих.

Сучасний капіталізм доволі широко використовує високоефективну дволанкову систему управління трудовою діяльністю феодального типу (див.рис.1). Саме така досить демократична система з'явилася на базі простої кооперації на початку зародження капіталізму. Як вже зазначалось, вона не витримала конкуренції з капіталістичною мануфактурою, що ґрунтувалася на дволанковій системі управління рабовласницького типу. І це сталося в основному тому, що всередині її в той час не міг сформуватись технічний поділ праці.

Як можна було побачити, циклічна еволюція форм системи управління трудовою діяльністю, починаючи від зрілого первісного суспільства, являла собою маятникові коливання розвитку управління від яскраво вираженого

периферійного (на основі одноланкової форми) до яскраво вираженого централізованого (на основі чотириланкової форми) з центром рівноваги на рівні дволанкової форми феодального типу. Крім того, ці коливання певною мірою відображали також наближення безпосереднього виробника матеріальних благ до засобів виробництва та віддалення від них.

Основною рушійною силою коливання цього маятника є намагання людей максимально задовольнити свої різнобічні потреби. Зростання периферизації управління, як правило, завжди пов'язане з розширенням різних свобод і демократизацією суспільства, з наближенням безпосереднього виробника благ до засобів виробництва і адекватної оплати праці. Централізація ж управління, навпаки, супроводжувалась ущемленням різних свобод, насиллям над виробниками благ, віддаленням їх від засобів виробництва та неадекватною винагородою за працю. Піднімаючись на більш високій ступінь цивілізованості, людство все більше набувало досвіду і все краще вміло поєднувати централізоване управління з периферійним, а отже, й використовувати його позитивні ефекти.

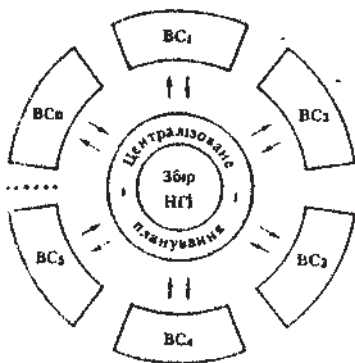
Щоб розібратися в тому, як це відбувається нині, проаналізуємо загальну структуру процесу управління виробництвом конкретних товарів і послуг, наприклад з позиції планування їх виробництва. При цьому умовно вважатимемо, що управління матеріальним виробництвом на рівні підприємств і нижче є периферійним, а вище цих меж - централізованим. Перший етап планування, як правило, пов'язаний зі збиранням науково-господарської інформації, що стосується ринку збуту, наявності конкурентів, джерел сировини, передової технології, методів виробництва, трудових ресурсів тощо. Другий етап і є власне плануванням виробництва товарів і послуг, яке провадиться на основі з'ясконаченої інформації. Вірата виробником свободи пов'язана саме з централізацією, тобто з передачею цього другого етапу планування на верхній рівні управління. В країнах колишньої соціалістичної співдружності ці етапи були перенесені з рівня підприємств на державний рівень (рис 2) Вірата виробником свободи вибору дій, а також

відчуження його від засобів виробництва призвели до того, що він перестав бути розпорядником тих благ, які створював власною працею, а тому втратив інтерес до неї. Сильне послаблення базового позитивного ефекту периферійного управління зрештою зумовило економічний розпад СРСР.

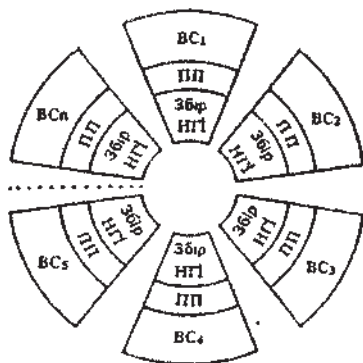
Система периферійного управління (див.рис.2) робить виробника благ максимально зацікавленим у своїй праці. Однак оскільки два етапи планування перебувають у межах підприємств, вони не позбавлені недоліків. Відсутність централізованого планування призводить до того, що через раптовість надходження на ринок конкуруючого товару, швидку зміну купівельного попиту, відсутність інформації про сировину та технології виробник лише на ринку дізнається про справжню споживну вартість свого товару або послуги. Тому насичення ринку високоякісними товарами та послугами в системі периферійного управління періодично набуває характеру їх надвиробництва. Кризи ж надвиробництва ведуть до марнотратства і знецінення праці та товарів, до невилправданих банкрутств та безробіття, різкого зростання майнової диференціації членів суспільства та інших негативних наслідків.

Якщо ж перший етап планування (збирання науково-господарської інформації) зробити централізованим, а другий (власне планування) залишити в межах підприємства, то система планування набуде змішаного централізовано-периферійного характеру (див.рис.2). При цьому система управління виробництвом матеріальних благ починає поєднувати в собі позитивні ефекти централізації і периферизації планування. А оскільки суб'єкт і об'єкт управління залишаються суміщеними в межах підприємств і будь-який адміністративний диктат над виробником виключається, то така гібридна система управління виключає їх недоліки.

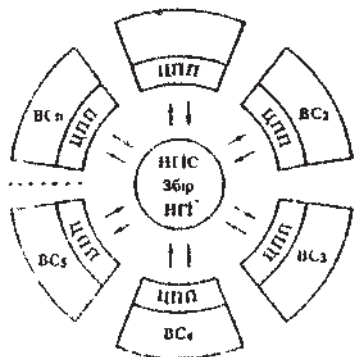
Незважаючи на те, що сучасна капіталістична система управління трудовою діяльністю є дволанковою, вона має досить виражений як периферійний, так і централізований характер. Периферійність, як вже зазначалося, була досягнута шляхом об'єднання в нижній ланці етапів планування, контролю і трудової діяльності, а централізація - за рахунок винесення першого етапу планування в (зби-



а



б



в

УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ	
ВС	- виробники і споживачі
НГІ	- науково-господарська інформація
НГІС	- науково-господарська інформаційна система
ПП	- периферійне планування
СП	- система планування
ЦПП	- центрально-периферійне планування

Рис. 2 Різні типи систем планування (СП):  
 а - централізована, б - периферійна;  
 в - централізовано-периферійна

вання науково-господарської інформації) за межі підприємств. Цей етап планування на сьогоднішній день виконують різні торговельні біржі, виставки і комп'ютерні мережі з усіма можливими базами даних. Наприклад, у США вже з 1971 р. для дилерів і банкірів позабіржового ринку була створена автоматизована мережа, яка дала змогу вийти на цей ринок більш як 30 тис. малих підприємств. А в 1973 р. було об'єднано за допомогою ЕОМ і периферійного устаткування в єдину мережу всі фондові біржі. Це свідчить про те, що в сучасному капіталістичному світі формується високоефективна демократична централізовано-периферійна система управління трудовою діяльністю.

Сучасний капіталізм своєю демократичністю і гуманізмом відрізняється від капіталізму епохи чотириланкової системи управління значно більше, ніж феодальне суспільство від рабовласницького. Тому застосована до нього назва "неокапіталізм" є цілком виправданою. Нині зароджується раціонально побудоване суспільство. Неокапіталістичне суспільство поступово трансформується в безкласове. Про це свідчить поява широкої мережі спільних підприємств, акціонерних товариств та інших форм економічного співробітництва, в яких беруть участь як "верхи", так і "низи". На багатьох передових капіталістичних підприємствах (особливо в Японії) виробничі і управлінські проблеми поряд з професіоналами-управлінцями та інженерами вирішують рядові працівники. Крім того, в сучасному неокапіталістичному суспільстві в масовому порядку з'являються підприємства, де засоби виробництва повністю належать усім працюючим на них. Так, вже в 1989 р. на підприємствах США (на 11 тис. фірм) повністю або частково викуплених працівниками було зайнято 10 млн чол., що становило 9 % використаної сукупної робочої сили. Самоврядування і пряма залежність заробітної плати від остаточних результатів особистої і загальної праці загострили у працівників почуття відповідальності за долю своїх підприємств, сприяли підвищенню продуктивності праці на 10 - 15% порівняно з підприємствами інших типів. Висока економічна ефективність таких підприємств породила в США систему законодавчих актів, що сприяють розширенню їх мережі<sup>1</sup>.

Таким чином, нині в межах капіталістичного суспільства зростає і міцніє високоефективна, демократична одноланкова централізовано-периферійна система управління трудовою діяльністю, у якій виробник благ поєднаний із засобами виробництва.

### Соціалістичне суспільство.

Щодо соціалістичної держави, то вона виникла в той час, коли чотириланкова система управління розвинутих капіталістичних держав уже відживала свій вік. В основу державного будівництва В.І.Ленін поклав вчення К.Маркса про комуністичну формацію. Він вважав, що у комуністичному суспільстві земля, фабрики, праця будуть загальними, що комунізм забезпечить найбільшу централізацію виробництва. Цим псевдокомуністичним, тобто псевдообщинним ідеалам добре відповідала капіталістична державна чотириланкова система управління. І більшовики почали використовувати її структурні елементи. При цьому господарями засобів виробництва стали не робітники й селяни і не народ у цілому, а чиновники партійних, радянських та господарських органів управління.

Спочатку створена більшовиками чотириланкова система управління охоплювала своїм впливом лише заводи, фабрики і різні комунікації і не поширювалася на сільське господарство. Не маючи в центрі достатніх коштів для того, щоб на повну потужність запустити громіздку, високоцентралізовану машину соціалістичного виробництва, В.І.Ленін зробив спробу силою взяти ці кошти в села. Такі дії більшовиків посилили й без того напружену обстановку в державі. Громадянська війна, розруха, голод та узаконене насильство спричинили антибільшовицький рух народу, що поставив владу більшовиків на межу загибелі. Щоб якось розрядити обстановку і утримати владу, В.І.Ленін вирішив хоча б частково повернутися до звичайної ринкової економіки, що на практиці відповідала зменшенню кількості ланок у системі управління трудовою діяльністю, її децентралізації і периферизації. Цей перехід було названо новою економічною політикою. Він ознаменував поворот більшовиків до економічних методів управління.

Завдяки ринковій економіці, закінченню громадянської війни і відмові більшовиків від політики військового

комунізму очолювана ними держава стала швидко багатіти. В цей період, будучи вже тяжкохворим, В.І.Ленін усвідомив допущені помилки та недосконалість теоретичної і практичної бази побудови комуністичного суспільства.

Стабілізація економічної і політичної обстановки в країні привели до того, що у більшовиків в центрі з'явилися такі кошти, що дали можливість Й.В. Сталіну на повну потужність запустити механізм чотириланкової системи управління трудовою діяльністю. Крім того, йому вдалося за допомогою насильницької колективізації таку саму систему управління сформувати й у сільському господарстві.

Після смерті Сталіна жорсткість соціалістичної чотириланкової системи управління трудовою діяльністю дещо ослабла, але її сутність зберігалася протягом усього часу існування Радянського Союзу. Висока централізація соціалістичної системи управління багата в чому розкрила свої позитивні ефекти, що проявились в розквіті різних галузей науки, мистецтва, культури. Цілком можливо, що ці ефекти були б значно вищими, якби вони надмірно не обмежувались ідеологічними інститутами, а також якби значною мірою не було порушено історичну спадковість суспільства.

Централізація соціалістичної системи управління посилювалася за рахунок послаблення її периферизації. Звичайно, на якомусь етапі розвитку базовий позитивний ефект периферизації настільки слабшав, що слабшали й позитивні ефекти централізації. Це призвело тоталітарне суспільство, яким був СРСР, до повного економічного і духовного занепаду і, врешті-решт, до загибелі.

Горбачовська перебудова була не чим іншим, як невдалою спробою запобігти економічному краху комуністичної імперії шляхом копіювання китайської реформи і ленінського непу. М. Горбачов хотів побудувати на державному рівні три- і дволанкову систему управління трудовою діяльністю. Він закликав до того, щоб низовим трудовим колективам була надана велика свобода дій, тобто, по суті, хотів, щоб етапи управлінського поділу праці - планування та контроль - частково перейшли на рівень

виробничих підприємств. Але М. Горбачов передбачав віддати засоби виробництва трудовим колективам лише в оренду, а не в особисту їх власність, тобто він намагався побудувати в країні неофеодалізм державного, соціалістичного типу.

### Постсоціалістичне суспільство.

Після розпаду СРСР в його колишніх республіках спостерігалися кілька напрямків розвитку. Наприклад, З. Гамсахурдіа в Грузії намагався знову повернутися до чотириланкової системи управління. Роздавання народу приватизаційних чеків і приватизаційний процес, що відбувся в Росії, свідчать про намагання створити базу для формування не лише дволанкової, а й одноланкової системи управління феодального типу.

Що стосується України, то, проголосивши незалежність і взявши курс на демократизацію, вона при цьому не змогла визначитися з концептуальними основами подальшого розвитку. Відмова від моделі тоталітарного комуністичного суспільства на тлі відсутності знань про те, як будувати нове, призвела до негативних результатів. Не було приділено належної уваги розвитку базисного периферійного управління, а замість старої малоефективної централізації управління економікою з'явилася редукована, значно менш ефективна централізація антикомуністичного типу. В результаті цього зникли або різко послабились майже всі позитивні ефекти як централізації, так і периферизації управління. В управлінському хаосі, що утворився, почалося руйнування господарського комплексу країни, який формувався десятиріччями, вплив мозку в країні ближнього та дальнього зарубіжжя, фізичне та духовне зубожіння народу<sup>2</sup>. Сьогодні деякі з цих тенденцій стали слабшати, але говорити про їх зникнення ще дуже рано.

У цілому ж більшість республік колишнього СРСР лише починають будувати дволанкову систему управління трудовою діяльністю феодального типу в рамках капіталістичного, соціалістичного або комбінованого вибору і у них ще попереву нелегкий шлях до демократичної одноланкової системи управління.



Система управління в державі має базуватись і розвиватись на основних засадах загальнолюдської системи управління. Так, принцип гуманізму є тією загальнолюдською цінністю, яка була вистраждана та відшліфована в ідейній і соціальній боротьбі протягом всієї історії людства. Гуманізм окремих осіб або груп людей нікого не дивує, але коли йдеться про всеохопний гуманізм, то це, на жаль, сприймається більшістю людей як наївна ідея. Всеохопний гуманізм - зовсім не утопія, оскільки він має під собою реальну історичну базу - зрілу первісну общину, яка, пройшовши випробування природним добром, довела не лише раціональність існуючих в ній біосоціальних зв'язків, а й те, що високі людські якості стали важливим фактором виживання людей. Про високі моральні якості членів зрілих первісних общин<sup>3</sup>, а також постфеодальних общин<sup>4</sup>, що є історичними аналогами первісних, згадують багато дослідників. Сьогодні, коли йдеться про виживання не лише якогось конкретного суспільства, а і людства в цілому, гуманізм, що спирається на раціоналізм (гуманістичний раціоналізм), має стати основоположним принципом побудови раціонального суспільства. Згідно з цим принципом з метою виживання вся діяльність людей щодо перетворення і функціонування суспільства має здійснюватись з позиції людяності.

Важливого значення набуває принцип центрально-периферійного управління. Циклічний розвиток системи управління трудовою діяльністю вже неодноразово приводив до появи демократичних одноланкових форм управління, які виникали на базі общин. Як правило, такі форми були надто периферизовані і дуже слабко централізовані. Засновані на них общини існували відносно недовго і швидко перероджувались у високоцентралізовані суспільні системи, що базувалися на багатоланкових антидемократичних формах управління. Поодинокі випадки тривалого існування суспільних систем з одноланковою системою управління пояснюються тим, що вони мали замкнений, клановий характер, який виконував роль їх стабілізатора. Відокремленість цих суспільних ланок від зовнішнього світу, як правило, призводила їх до відставання у

розвитку. І якщо ця відокремленість є штучною, то зрештою, вони або гинуть, або перетворюються на бутафорські експонати в "музеї давніх речей і традицій". Основною причиною нежиттєздатності общин, що базуються на одноланковій системі управління трудовою діяльністю, є слабка централізація, яка має великі перспективи. На жаль, у минулому висока централізація була несумісна з демократичною високорозвиненою периферизацією і могла ґрунтуватись тільки на насильстві. Проте сьогодні в цьому немає погребі.

Побудова раціонального суспільства неможлива без центрально-периферійної системи управління, оскільки лише високий розвиток базисного периферійного управління в поєднанні з високорозвиненою централізацією може забезпечити повну реалізацію всіх позитивних ефектів цих компонентів управління, демократичність та високу ефективність економіки суспільства. Звичайно, ефективність управління залежить не лише від організації самої системи управління, а й від того, хто і в ім'я кого здійснює це управління. Практика призначення всіх керівників "зверху вниз" майже завжди приводить до однобокого посилення централізації управління за рахунок послаблення периферійного, нераціонального розподілу управлінських функцій між різними рівнями, зловживання владою, неприйняття нового і прогресивного, ігнорування потреб народу тощо, що зрештою знижує ефективність всієї системи управління.

Зазначимо, що функції керівників нижчих і верхніх рівнів управління відрізняються між собою. На нижчих рівнях вирішуються переважно прикладні, конкретні проблеми, на верхніх - проблеми загальні, абстрактні. Тому керівник, обраний на нижчих рівнях управління, що прекрасно справляється зі своїми обов'язками на цьому рівні, за своїми якостями не завжди може відповідати вимогам, що ставляться до керівника верхніх рівнів.

**Принцип кількісної оптимізації.** Аналіз різних робіт показує, що всі підрозділи зрілих первісних общин були оптимізовані за кількісним складом. Наприклад, чисельність общини у канадських ескімосів, включаючи дітей, досягла приблизно 100 чол., а у бушменів - 100-150 чол., при цьо-

му поділ на роди у них не спостерігався. А ось у індійців община була поділена на 39 локалізованих родів, в кожному з яких налічувалося від 40 до 120 чол. На думку дослідників, це пояснюється зростанням кількості конфліктів між членами великих груп.

Вихід групи за межі кількісного оптимуму спочатку призводить до ускладнень, а потім - і зовсім до неможливості багатьох або навіть більшості членів групи впливати на прийняття того чи іншого колективного рішення. Отже, прямі та зворотні зв'язки спочатку починають погано працювати, а потім і зовсім обриваються. У великій групі вже не може бути почутий кожен окремо, слухають лише деяких "авторитетних" членів групи, які мають змогу замість загальних інтересів реалізувати особисті й представницькі, дераціоналізувати організацію групи на свою користь. У таких неоптимізованих групах дуже часто виникають конфлікти, протиріччя, конформізм - аналог інстинкту наслідування, культ особи. У обраних знизу керівників неоптимізованих груп з'являється можливість "забувати" про те, що вони мають слугувати інтересам своїх виборців і при цьому безкарно довго перебувати на своєму посту. Але навіть обраним демократичним шляхом керівникам реалізувати загальні інтереси своїх обранців у неоптимальній, неконсолідованій групі дуже складно або навіть неможливо.

На необхідність кількісної оптимізації різних підрозділів суспільства давно вже звернули увагу ділові люди. Наприклад, економічний успіх Японії, відомий всім як "японське чудо", значною мірою зумовлений саме оптимальною чисельністю низових трудових колективів та створенням сприятливих умов для успішного функціонування внутрішніх прямих і зворотних зв'язків. На великих підприємствах Японії, які дуже часто підтримуються державними дотаціями, зайнято лише 13% всіх працюючих японців, решта припадає на невеликі і дуже маленькі підприємства<sup>5,6</sup>. Щодо управлінських підрозділів лідер хімічної корпорації "імперіал кемікл індастріз" Дж. Харвей-Джонсон зазначив: "... я вірю в малу Раду і не вірю в більш широку"<sup>7</sup>. Безумовно, принципи кількісної оптимі-

зації і демократизації виборів керівників мають діяти і в сфері територіального управління. Справді, якщо у виробничому секторі виробляються різні блага, то в територіальному секторі відбувається не менш важливий процес - становлення людини - виробника і споживача цих благ. Саме в територіальному секторі управління, в низових його об'єднаннях народжується людина, формуються її духовні і моральні риси.

Отже, побудова раціонального суспільства має передбачати кількісну оптимізацію як виробничих, так і територіальних підрозділів суспільства незалежно від їх розміщення на ієрархічних щаблях управління. Цілком можливо, що залежно від роду та складності вирішуваних завдань цей кількісний оптимум для різних груп має дещо відрізнятись.

Сьогодні людство починає задихатися у відходах свого виробництва і споживання. Цьому сприяло роз'єднання територіального і виробничого управління, яке доцільно об'єднати.

**Принцип територіально-виробничого управління.** Він нині є одним з найактуальніших принципів раціонального устрою суспільства. Це означає, що організація всієї суспільної системи має підпорядковуватися цьому принципу, за винятком найнижчих його об'єднань, а також те, що керівники різних рівнів територіально-виробничого управління повинні мати змогу контролювати виробничі підприємства, розміщені на їх територіях, з погляду безпеки для людей і довкілля, а також втручатися в їх діяльність аж до закриття, якщо ці вимоги порушуються.

**Принцип справедливого розподілу благ.** Справедливий розподіл благ є основним стимулом людської діяльності і прогресу суспільства, тому він має стати невід'ємною частиною організації раціонально побудованого суспільства. Такий розподіл благ був характерною ознакою і зрілої первісної общини. Блага розподілялися там, в основному, відповідно до принципу "кожному - за працею". В зрілій первісній общині існував розподіл згідно з принципом "кожному - за розумовою потребою".

Важливою у справедливому розподілі благ є оплата трудової діяльності людини за кінцевими результатами,

тобто відповідно до принципу "кожному - за працею". Але, оцінюючи ефективність трудової діяльності тієї чи іншої людини за кінцевим результатом, потрібно мати на увазі, що іноді неправильно встановлені зв'язки можуть призвести до негативних наслідків. Так, якщо пов'язати оплату праці пожежників з кількістю ліквідованих пожеж, а оплату праці лікарів - з кількістю хворих, що у них лікуються, то тим самим створюються умови, коли пожежникам вигідно, щоб в суспільстві було побільше пожеж, а лікарям - побільше хворих. Найпершим і об'єктивним оцінювачем праці виробника благ та послуг є споживач. Але для того, щоб оцінка останнього була справді об'єктивною, необхідно, щоб він мав змогу вибирати потрібні товари та послуги, що, в свою чергу, можливо лише за наявності конкуренції. Інакше кажучи, потрібен вільний ринок товарів і послуг. Серйозною перешкодою вільному ринку, а отже, і справедливій оплаті праці є монополізм. Монополіст має можливість нав'язувати споживачеві свої послуги купівлі-продажу, внаслідок чого останній повинен купувати не те, що йому потрібно, а те, що є на прилавку. При цьому у монополіста зникає потреба удосконалювати і розширювати асортимент товарів і послуг та з'являється можливість необгрунтовано підвищувати на них ціни. Прибуток підприємства після відрахувань до місцевого територіально-виробничого управління і на власні виробничо-соціальні потреби має бути справедливо розподілений між виробниками пропорційно їх трудовому внеску. Оскільки зарплата керівників підприємств має залежати від доходів членів низових трудових общин, керівники мають бути максимально зацікавлені в збільшенні їхньої заробітної плати, забезпеченні сприятливих умов праці і відпочинку, підвищенні рівня управління, що загалом сприятливо відбиватиметься на діяльності підприємства в цілому.

Заробітна плата керівників територіальних і територіально-виробничих органів управління різного рівня має формуватися за такою самою схемою. Лише розмір їхньої зарплати визначається як середнє арифметичне доходів працюючих і непрацюючих членів їх суспільних підрозділів. Це має стимулювати керівників створювати сприят-

ливі умови праці й відпочинку громадян, забезпечувати функціонування виробничого сектора, змушує турбуватись про благополуччя непрацюючих членів суспільства: пенсіонерів, інвалідів, студентів, дітей тощо.

Вказана система оплати праці є основою системи управління трудовою діяльністю, оскільки робить залежними від кінцевих результатів праці всіх учасників трудового процесу.

**Принцип розумної достатності управління.** Еволюційний розвиток первісного суспільства і зрілої первісної общини відбувалися так, що рівні їх управління формувалися знизу вгору. Утворення кожного нового рівня управління було зумовлено життєвою необхідністю. Наприклад, кількісна деоптимізація общин в результаті природного приросту населення призводила до їх подібнення і утворення нових рівнів управління. При цьому кожний новий рівень управління брав на себе управлінські функції, які не міг виконати попередній. Лише на більш пізніх етапах розкладу общини і в утворених антидемократичних суспільних системах, що базувалися на багатоланкових системах управління, спостерігається дераціоналізація розподілу управлінських функцій між різними рівнями. Узурпація влади з метою збагачення призводить до посилення централізації за рахунок послаблення периферизації, оскільки керівники верхніх рівнів управління, намагаючись підкорити собі низи і зробити їх більш управляємими, забирають з нижчих рівнів всі ключові функції управління. Принцип розумної достатності управління передбачає, що кожний наступний верхній рівень управління бере на себе лише управлінські функції, які через ті чи інші обставини не можна віддати нижчому, або якщо нижчий рівень через якісь вагомі причини не може взяти на себе ці функції. Такий принцип має бути покладений в основу функціонування всієї управлінської ієрархії суспільства. Він звільняє верхні рівні від невласливих їм функцій прикладного управління і дає їм змогу повноцінно виконувати функції стратегічного управління, а нижчі рівні управління звільняє від функцій вищого і дає їм змогу, застосовуючи самоврядування, повноцінно виробляти матеріальні блага, забез-

печувати динамічність, економічність і мобільність управління суспільством.

**Принцип надійності і безпеки.** Життєздатність, безпека будь-якої живої системи залежать від організації її в цілому і захисної локальної системи, належності її підсистем і елементів, від резервів її встановлення і мобільності систем перебудови, які забезпечують пристосування (адаптованість) всієї системи до умов внутрішнього і зовнішнього середовища, що змінюються. Зріла первісна община сформувалася завдяки жорсткому природному добору, який залишив лише те, що не заважало її виживанню. Раціональна організація зрілого первісного суспільства спирався на вищезазначені принципи раціонального устрою суспільства, які, безумовно, в той час ніхто не формулював. Вона передбачала наявність резервів у вигляді продуктів харчування, скарбів тощо на різних рівнях управління, системи постійного захисту і швидке формування військових підрозділів на випадок бойових дій, що забезпечувало її виживання, надійність і безпеку в нестабільних умовах існування. А якість елементів цієї суспільної системи, тобто людей, їх біологічне, соціальне і духовне здоров'я були належними, оскільки відповідали тим умовам, общинним законам і моралі. Але людина, вдосконалюючи довкілля, довела його до того, що воно стало втрачати свою рівновагу і сьогодні його резерви перебувають на межі виснаження. Отже, назріла потреба від спонтанного розвитку перейти до наукового.

Вищезазначені принципи раціонального устрою суспільства спрямовані не лише на формування раціональної організації людства з метою забезпечення його виживання в сучасних умовах, а й на досягнення гармонії між людиною і довкіллям. Надійність та безпека суспільства і його громадян, що дають змогу їм вижити в екстремальних та постекстремальних умовах, в сучасних умовах, що швидко змінюються, залежить також від якості системи внутрішньої і зовнішньої безпеки, яка має охопити всі сфери людського буття, від наявності в різних підрозділах суспільства певних матеріальних, фінансових, інтелектуальних та духовних резервів. Крім того, надійність підсистем суспіль-

ства і суспільної системи в цілому забезпечується і якістю її елементів, тобто людей.

**Принцип прогнозування.** Надійність та безпека суспільства, і тим більш раціонально побудованого, не можуть бути повними без розвинутої системи прогнозування. Воно було невід'ємним компонентом життєдіяльності зрілої первісної общини. Наші предки добре знали огочуючий їх світ і легко прогнозували, коли потрібно сіяти і збирати врожай, краще ловити рибу чи йти на полювання тощо. Якою б надійною не була суспільна система, бути завжди підготовленою до всього вона не в змозі. Недоцільно, наприклад, споруджувати сейсмічно стійкі будови в районах, де ніколи не буває землетрусів, або утримувати велику бойову армію, коли на країну ніхто не збирається напасти. Але все це мають підтвердити прогнози відповідних служб прогнозування. Система таких служб має охопити всі сфери людського буття. Це дасть змогу виявити різні тенденції майбутнього розвитку як суспільства в цілому, так і його підсистем.

**Принцип вільного обміну інформацією.** Життєдіяльність живих систем і всі їх характеристики, по суті, забезпечуються і визначаються цілеспрямованим переміщенням в середині систем і певною мірою за їх межами пластичного, енергетичного та інформаційного матеріалу. Ці види обміну нерозривно пов'язані між собою в живій системі. Найважливішим серед них є інформаційний обмін. Саме він визначає кількісні і якісні аспекти організації цілісної системи, її частин і елементів, добування та переробку різних видів енергії, пластичного та інформаційного матеріалу, її цілеспрямоване переміщення всередині системи і за її межами. Отже, від якості інформаційного обміну залежить здатність біосоціальної людської системи до самовдосконалення, її адаптованість до умов внутрішнього і зовнішнього розвитку, що постійно змінюються, стійкість до різних дестабілізуючих факторів середовища. Наявність прямої позитивної кореляції між якістю інформаційного обміну суспільної системи, з одного боку, і соціально-економічним розвитком цієї суспільної системи, - з іншого, прослідковується, якщо порівняти такі розвинені країни,



як США або Японія з відсталими, як наприклад, республіки колишнього Радянського Союзу.

**Принцип свободи.** Успішна побудова раціонального суспільства і його надійність багато в чому залежать від ступеня свободи людини і здатності різних підрозділів суспільства діяти відповідно до своїх інтересів і мети. В далекому минулому перетворювальна діяльність звільнила людину від природного добору, сприяла тому, що “свобода, рівність, братерство” стали “основними, хоча не сформованими принципами” життєдіяльності зрілої первісної общини. На жаль, сьогодні неузгоджена із законами природи і розвитку суспільства діяльність людини призвела до того, що вона все більше стає заложником ситуації, яку сама створює. Вихід з цієї ситуації можливий тільки через науку. Ліпше системне пізнання законів природи розширить свободу практичної діяльності людини, а пізнання законів розвитку суспільства та раціональна організація суспільства на їх основі розширить її соціально-економічну, політичну і особисту свободу. Це дасть людству шанс вижити. У загальному вигляді принцип свободи розуміють як організацію раціонального суспільства, що має давати якомога більше свободи своїм громадянам і підрозділам суспільства та якомога менше обмежувати її.

**Принцип стабілізації.** Будь-яка жива система має багато спеціальних і неспеціальних механізмів, що стабілізують її організацію. Без цього неможливе функціонування самої системи. Це цілком стосується і людського суспільства. Закони, традиції, мораль, загальноприйняті правила є факторами стабілізації суспільства. Зріле первісне суспільство також мало свої механізми стабілізації, відшліфовані природним добром, які були важливим фактором його виживання і реалізувалися у формі певних законів, традицій і моралі.

**Принцип узгодження.** Згідно з основним принципом системоутворення ціле є результатом взаємодії та взаємозумовленості його частин. Принципи раціонального устрою суспільства покладені в основу організації раціональної суспільної системи і є його суттєвими частинами. І як частини цілого вони перебувають у нерозривному взаємо-

зв'язку один з одним: взаємодіють між собою, проникають один в одного, взаємозумовляють, доповнюють, а іноді і дещо обмежують один одного. Наприклад, принцип кількісної оптимізації дає змогу повноцінно реалізувати прямі і зворотні зв'язки всередині різних підрозділів суспільства, тим самим відкриваються можливості для повноцінної реалізації решти принципів, зокрема, принципів вільного обміну інформації і свободи. А наприклад, повноцінна реалізація принципу центрально-периферійного управління є не що інше, як реалізація принципу розумної достатності управління і певною мірою решти принципів. Без вільного обміну інформацією неможливе повноцінне прогнозування різних тенденцій розвитку суспільства та виникнення тих чи інших подій. Принцип свободи легко вбачається в кожному принципі раціонального устрою суспільства тощо. Отже, повноцінна реалізація будь-якого з принципів неможлива, якщо не будуть належно реалізуватися решта.

Як вже зазначалося, в процесі взаємодії принципи раціональної побудови суспільства інколи обмежують один одного. Це стосується в основному принципів свободи і вільного обміну інформацією. Наприклад, реалізація принципу гуманістичного раціоналізму спрямована на виховання нових членів суспільства в дусі гуманізму. При цьому комплекс заходів щодо виховання молодого покоління передбачає захист молоді від інформації, яка може пробудити в неї тваринні інстинкти раніш, ніж буде сформовано зріле світосприймання, здатне їм протистояти. Принцип надійності і безпеки передбачає, що з метою безпеки суспільства не вся секретна інформація має бути доступною для широкої громадськості тощо. Тобто той чи інший принцип раціонального устрою суспільства має реалізуватися згідно з іншими принципами. Вони повинні максимально доповнювати та посилювати один одного.

#### Бібліографічні посилання

1. Рутгайзер В. Работник и хозяин//Изв. - 1989. - 28 март.

2. Пирожков С., Крємєнь В. Вилклик часу//Демократ. Україна. - 1994. - 17, 19 лют.

3. Файнберг Л.А. Возникновение и развитие розового строя//Первобытн. о-во. - М.: Наука, 1974. - С. 79, 81.

4. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. - К., 1990. - Т. 1. - С. 14, 15, 150, 163, 167-169, 171, 182, 248, 381.

5. Государство и управление в США. - М.: Мысль, 1985. - С. 28, 36, 77.

6. Капралов Н. Управление по-японски. - М.: Менеджер. - 1990. - № 13. - С. 9.

7. Тичи Н., Девана М.А. Лидеры реорганизации. - М.: Экономика, 1990. - С. 21-22, 91.

### 3. ОПТИМАЛЬНЕ СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ - УМОВА ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ЇХ КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК

Сьогодні Україна перебуває на початку перехідного періоду до нової системи суспільних відносин і політико-державного устрою. Як свідчить світовий досвід, подібний період триває в середньому 15-20 років і, як правило, характеризується кризами в різних сферах життя, загостренням протиріч, конфліктів між різними суспільними силами та високим ступенем непевності розвитку управлінської ситуації в державі. Аналіз показує, що всередині радянського суспільства довгий час накопичувалися безінтеграційні процеси. Вивчення глибинних суспільних процесів свідчить про те, що стабільність в державі підтримувалася за рахунок придушення, примусу, насильства, насадження зверху політичної ідеології. З цих причин, а також через допущені в ході перебудови помилки радянське суспільство зазнало глибокої кризи, що охопила всі сфери суспільного життя. Криза спричинила спад виробництва,

зростання інфляції, зниження життєвого рівня основної маси населення; породила хаос та беззаконня, корупцію та зростання злочинності. Почалося становлення різних форм власності, демократизація та трансформація суспільних процесів, що призвели до інтенсивного розколу суспільства та владних структур, загострення боротьби за владу та дестабілізації суспільства.

Державне управління в Україні - складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками та вразливими місцями, успадкованими від тоталітарного минулого.

Негативно на організацію та функціонування державного апарату впливає невідпрацьованість концепції нового державного устрою, відсутність належного прогнозування та проектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їх правового статусу, запізнення з формуванням єдиної державної політики в сфері державного управління. Слабко використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави.

Разом з тим погрібно враховувати те, що в Україні не було самостійної організаційно-правової організації, вона управлялась безпосередньо союзними органами, і саме тому практично все в українській демократичній державі доводиться створювати вперше.

Поняття "реформа" в Україні набуло особливого значення. Нинішня ситуація вимагає нового змісту розуміння реформ. Оскільки реформи обговорюються, приймаються і впроваджуються в життя через легітимні структури держави, то щоразу вони руйнують ті чи інші соціальні та державні інститути, породжують протиріччя і конфлікти в суспільстві.

Теоретичне осмислення динаміки суспільства, внаслідок якої виникають протиріччя між новими суспільними умовами і діючими в суспільстві формами, інститутами, структурами і законами, дає уявлення про реформу як про спосіб пом'якшення та вирішення цих протиріч.

Розгляд історії як процесу поступових перетворень структур суспільства дає змогу уявити суть цих перетворень як трансформацію або впровадження нових форм ор-

ганізації життєдіяльності людини, появу нових соціальних структур та інститутів у суспільстві.

Залежно від аналізу вихідних основ суспільства, ініціатив та суб'єктів проведення реформ узагальнюючи, можна виділити два підходи до реформ. З позиції панівної політичної еліти реформа, як правило, задумується і проводиться як спосіб пом'якшення протиріч та конфліктів, що накопичилися в суспільстві. В цьому разі реформи виступають як попереджувальні заходи, що нейтралізують наступ революції та протидіють йому. З боку опозиційних сил реформи розглядаються як сукупність заходів, що створюють умови, які приводять до більш глибоких радикальних змін у суспільстві в цілому аж до завоювання політичної влади опозицією і зміни суспільної системи.

Революція і реформи - дві форми перетворення суспільства. Відмінність між цими категоріями потрібно шукати скоріш у формах та триваючих змінах, а не в змісті, оскільки і на шляху реформи суспільство переходить від одного якісного стану до іншого, як і навпаки, радикальні революційні зміни можуть бути гальмом соціального прогресу. В різних історичних умовах кожна з них може набувати пріоритетного значення. Сьогодні підвищуються роль та значення реформ.

Сучасне положення українського суспільства характеризується численністю та роздрібненістю політичних сил, слабкістю їх соціальної бази. Ми не мали своєї теорії організації реформ, хоча реформування такий самий елемент регулювання суспільного розвитку, як і будь-яка управлінська дія. Через ці та інші причини постає гостра потреба створення реалістичної політики щодо стабілізації і консолідації суспільства як важливої та необхідної умови його реформування. За таких умов зростає значення консенсусного принципу в політичній діяльності, пошуку компромісу політичних сил у послідовному проведенні реформ. Актуальним стає питання про життєздатність такої політичної позиції, яка, подолавши крайнощі правого і лівого радикалізму, могла б сприяти становленню та оздоровленню громадянського суспільства. У зв'язку з цим особливої важливості набуває апробація концепції співвідношення

політичної централізації і децентралізації, якісно нової для України.

Проблема централізації в політиці завжди була однією з найскладніших, оскільки її вирішення визначалося конкретно-історичними умовами того чи іншого етапу розвитку суспільства. А реалізація принципів централізованого мислення можлива лише за умови їх послідовного висування як стержня політичного життя. Аналізуючи політичну ситуацію, можна зробити висновок, що сучасний український менталітет розглядає централізацію в політиці як єдину конструктивну можливість стабілізації та консолідації суспільства. Подібний підхід дає змогу вирішувати гострі політичні та економічні проблеми, не вдаючись до насильства. Лише централізація в змозі забезпечити послідовне здійснення реформ в інтересах основної маси українського народу демократичним шляхом. Як показує аналіз, різні політичні сили та більшість населення висловлюються на користь централізації державних органів.

Населення України надто стримано ставиться до нових, особливо з ознаками екстремізму з будь-якого боку, віддаючи перевагу стабільності та порядку. Стала певною орієнтація на самоцінність особи та здоровий глузд. Люди все чіткіше усвідомлюють, що криза може загрожувати не лише офіційним структурам влади, а й їхній особистій стабільності та добробуту. Основним змістовним стержнем, що консолідує через централізацію політичні сили, могли б стати Загальнонаціональна програма з консолідації, стабілізації та реформування сучасного суспільства, її відображення у відповідних законодавчих актах та комплексі заходів і пріоритетів для послідовної її реалізації.

Становлення громадянського суспільства є одночасно економічним, політичним та ідеологічним державно-управлінським процесом реформ. Для періоду реформ та створення умов економічного і політичного плюралізму характерна наявність багатьох учасників державної управлінської політики. Тому в суспільстві має бути пріоритетність політичної реформи, оскільки це є основою економічних та соціальних реформ. Але основним, неодмінним учасником всіх реформ, без якого вони не зможуть відбутись, є

людина, яка виступає одночасно як в ролі керованого об'єкта, так і в ролі управляючого суб'єкта. Необхідність активізації людини в державному управлінні передбачає передусім глибоке дослідження її статусу в сфері управління, а також шляхів та засобів, що сприяють ініціативній, відповідальній та ефективній праці. Людина в управлінні завжди відіграє визначальну роль. Через неї відбувається персоніфікація державно-управлінських відносин. Сьогодні необхідно науково обґрунтувати кількісне співвідношення елементів структури суспільства, створення механізму, що взаємопов'язує їх інтереси та забезпечує визнання ролі кожної людини. Постали потреби в соціальній "інвентаризації" правового статусу людини, громадянина, особи та забезпеченні їх реальних, а не декларованих прав.

Людина - мірило всіх соціальних цінностей. Суспільство існує заради людей. Тому відносини в суспільстві мають базуватись на здоровій моралі та праві, а не на силі влади. Представники будь-якої національної більшості не мають права зняти із себе відповідальність за обмеження прав національних меншин на території їхньої держави або меншості, вигнаної з цієї території. Тому, закріпивши права та свободи людини в її статусі, важливо визначити шляхи реформування нашого суспільства, його місце та роль у світовому процесі. Сьогодні інтереси, права, свободи та обов'язки особи мають бути поставлені в центрі реформ. Державно-управлінській діяльності потрібно надати певну спрямованість. Теза про пріоритет особистих інтересів неповна та є такою ж однією, як недооцінка її прав та інтересів, що ще недавно спостерігалася в суспільстві. Завдання реформ у тому, щоб досягти найбільш доцільної, корисної та ефективної взаємодії всіх видів інтересів на всіх рівнях у рамках єдиної правової системи. Оптимальне, вивірене практикою, розумне та соціально обґрунтоване поєднання можливого та потрібного, дозволеного та забороненого, повноваження та вимагання - ідеал, якого потрібно прагнути. Але створення такої ідеальної рівноваги - проблема складна. Хоча в Конституції України закріплено комплекс прав та свобод, на практиці доцільно зробити наголос на конституційні, матеріальні та судові

гаранти реалізації проголошених прав та свобод. без ефективної реалізації повноцінних прав і обов'язків громадян неможливо спрогнозувати розвиток суспільства.

Особливо цінним внеском у розвиток української правової думки є ідея М. Драгоманова про нерозривний зв'язок між правами людини і набуттям державної незалежності та процесом державного будівництва. Він зазначав, що без політичної волі (під цим терміном він розуміє права людини, самоврядування та наявність представницької влади) не можна говорити про якийсь реальний політичний рух та боротьбу за національне визволення. Драгоманов чітко і зрозуміло пояснив російському суспільству зміст та значення конституційного порядку, і особливо прав людини. Адже в цьому Драгоманов убачав головну умову гармонійного розвитку не тільки особи, а й суспільства...<sup>1</sup>

На особливу увагу заслуговує необхідність покращання суспільного та систематичного державного контролю щодо дотримання прав людини та громадянина з боку представницьких та виконавчих органів. За прикладом західних країн доцільно піти шляхом введення спеціальних громадських або посадових осіб типу омбудсменів, що відповідають за дотримання прав людини і громадянина в рамках як усієї держави, так і окремих регіонів. Для створення міцної державності потрібно на підставі ретельного аналізу всіх інтегруючих та роз'єднуючих факторів знайти оптимальний, реальний баланс інтересів громадян у суспільстві. Людина має усвідомлювати своє місце як сьогодні, так і в майбутньому.

Декларація про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України відіграли велику роль в реконструкції нашої політичної системи, почався демонтаж старих та становлення нових державних структур. На жаль, не були своєчасно розроблені концепції будівництва останніх.

Досвід показує, що встановити оптимальне співвідношення між державним будівництвом та політичною реформою дуже складно. У процесі руху вперед постійно виникає дилема: що поставити на перше місце - розвиток держави чи реформу? На наш погляд, розумний принцип



вотку. державне будівництво та реформа політичної системи спричинюють суперечності, які пояснюються тим, що розвиток держави та зміни політичної системи відбуваються при існуванні органів управління старої та нової систем. Тому дуже важливо спрогнозувати можливі результати реформ.

Сьогодні для нашого суспільства характерні явища, що відбуваються в країнах, які звільнились від авторитаризму. На зміну політичній активності народу в перші місяці демократизації прийшли недовіра його до політики. Після багатьох десятиріч надмірної уніфікації, ігнорування проблем, що виникали, та об'єктивних протиріч суспільство наче "розморожується". Цілісної та об'єктивної картини стану та динаміки політичних процесів з кардинальних питань суспільно-політичного розвитку країни не існує. Чітко прослідковується "синдром втоми" суспільства від політики, що не виключає участі великої кількості громадян у тих чи інших політичних акціях неінституційного характеру.

Український суверенітет та незалежність мають трансформуватися в нову якість, що характеризуватиметься як справжня демократія, цивілізованість та правова держава. Має бути створена надійна правова база для проведення всіх реформ, від яких залежить становлення демократичних, правових інститутів та громадянського суспільства. Стратегія нової державної влади має проявитися в тому, щоб закріпити її функції, які "пов'язують" громадянське суспільство та державу. Громадянське суспільство є сукупністю різноманітних відносин між громадянами, єднання громадян. А між громадянином та суспільством має розвиватись протичужність інтересів, які засновані на досягненні сучасної цивілізації. Перебуваючи в межах держави та підпорядковуючись їй зовні, громадянське суспільство знаходиться з нею в постійній взаємодії, впливає на нього. Адже в природі немає людських суспільств, які б не підпорядковувались державній владі. Але дуже важливо,

щоб громадянське суспільство не поглиналось державою, у протилежному разі воно перестає бути громадянським. Україна сьогодні ще не є єдиним організмом. Маються на увазі не лише взаємовідносини регіонів, а й антагонізм між суспільством та державою.

Видається, що взаємодія та межі громадянського суспільства і правової держави мають бути відображені в нормах конституційного законодавства. Тому доцільно розробити критерії побудови громадянського суспільства. Основними принципами, на яких будуватиметься громадянське суспільство, мають бути: політичний плюралізм, пріоритет загальнолюдських цінностей, забезпечення прав, свобод та відповідальність людини; соціальна справедливість; максимальне забезпечення потреб людини; розвиток ринку; участь держави в суспільних справах. Суспільство - рухома соціальна структура, воно, так би мовити, весь час поновлюється. Розвиток громадянського суспільства вбачається в самоорганізації, самоуправлінні та саморозвитку всіх соціальних сил з чіткою системою зворотних зв'язків. Основою всього мають стати принципи демократії. Безумовно, створення громадянського суспільства автоматично не гарантує перехід до демократії. Потрібно досягти консенсусу між основними політичними силами, що означатиме початок переходу до правової держави.

Без сумніву, сучасне громадянське суспільство не може існувати без правової держави, в тому числі без низки важливих властивих їй функцій: економічних, соціальних, управлінських. В сучасній літературі трапляються понад 140 визначень держави та різноманітність у типології держави. Тому потрібно переосмислити багато проблем, що існують у суспільстві, державі, ті чи інші категорії.

Держава - соціально-організаційний інститут, що являє собою систему взаємодії численних соціальних спільностей та апарату. Якщо в такій державі домінуюче положення посідатиме апарат, то вона буде "апаратною". Якщо ж домінуватиме управління з пріоритетом прав людини та соціальної справедливості, це буде держава-асоціація, в якій державний апарат буде його робочим органом. Сьогодні можна говорити про необхідність та можливість руху до

моделі держави-асоціації та витіснення ролі держави-апарату. Але цей шлях довгий. Держава має виступати гарантом законності, свободи, вневненості в завтрашньому дні та захисту прав людини і громадянина. Не слід забувати, що держава існує для громадян, а не громадяни для держави. Нині гостро поставлена проблема вибору нової стратегії державного розвитку, широкомасштабних змін. У ході цього процесу переосмислюються першоджерела міцності та слабкості держави, можливості і тенденції її розвитку, зміни соціально-економічного та політичного устрою і стратегії розвитку. Основною ланкою політичної реформи є конституційне забезпечення. При формуванні правової держави актуальним є радикальне зміцнення законності в країні, виключення будь-якого свавілля, можливості узурпації влади та зловживань, забезпечення рівності всіх перед законом; ефективно протистояння бюрократизму.

Загальним для України є завдання сформувати громадянське суспільство та правову, соціальну державу. Для цього потрібно:

створити раціональний розподіл владних функцій, встановити ефективну систему стримувань та противаг;

спрогнозувати та впровадити конструктивну, гнучку і водночас стабільну систему державного управління;

відпрацювати правові гарантії обмеження втручання держави в громадське самоврядування та встановити громадський контроль за діяльністю держави.

Сама держава поступово має стати інститутом реалізації громадських інтересів та потреб. Протиріччя та конфлікти у державі доцільно усувати лише правовими методами, а також досягненням консенсусу політичних сил, громадянської злагоди. Систему державного управління необхідно адаптувати до інтересів різних прошарків та груп посткомуністичного суспільства.

Принцип розподілу влад існує у всіх демократичних країнах. Водночас у ході історичного розвитку цього принципу виникла потреба внести в нього корективи, уточнення щодо двох аспектів.

По-перше, влада в державі має бути одночасно і "розділена", і залишатися цілісною, єдиною. Ось чому поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади по-

трібен особливий інститут глави держави - президента. Відповідно до цього в конституціях багатьох європейських країн, прийнятих останнім часом, поряд з президентом особлива роль відводиться прем'єр-міністрові (голові Ради Міністрів) - голові виконавчої влади.

По-друге, в зв'язку з переходом суспільства в індустріальну та постіндустріальну епохи діяльність виконавчих органів не вичерпується лише "виконанням законів", вона є більш різноманітною, пов'язана з реалізацією самого суспільного призначення держави, виконанням її функцій. Тому таким гострим є характер підлеглості та порядку формування уряду і звідси - проблеми вибору між президентською та парламентською формами правління.

Принцип розподілу влад виражає не тільки розподіл функцій між державними органами, а й помірність та "роззосередженість" державної влади, що попереджує її концентрацію, перетворення на авторитарну і тоталітарну владу. Згідно з цим принципом всі "три гілки влади" рівнозначні, слугують противагами стосовно одна до одної та можуть "стримувати" одна одну, не допускаючи домінування жодної з них.

Реформи політичної системи, формування української правової держави вимагають переосмислення ролі та місця глави держави в системі вищих органів державної влади, пошуку найкращої моделі інституту президента з використанням зарубіжного та національного історичного досвіду. Сьогодні, коли теоретичні ідеї розподілу влади починають впливатись у реальних правових нормах, структурах та процедурах, актуалізується ідея діючого інституту президента, який міг би стати інтегруючим фактором у системі влади, сприяв би оптимізації взаємодії усіх ланок державного механізму, став би на перешкоді дезінтеграції, бюрократизму. Важливе значення матиме розвиток інституту Президента при встановленні оптимального співвідношення між законодавчою та виконавчою владою в сфері нормотворчості.

Проблеми інституту президента стають актуальними, як правило, в період реформ і тісно пов'язані з теорією розподілу влад як одним з принципів правової держави

Питання заснування поста президента поставало в період підготовки та обговорення конституційних проектів в різні періоди вітчизняної історії і були зумовлені ідеєю обмеження законом одноосібної влади. Ці ідеї можна знайти, наприклад, у конституційних проектах М.М. Сперанського і М. Муравйова. Деякі аспекти організації інституту глави держави розглядалися в працях дореволюційних вітчизняних юристів, присвячених проблемам правової держави: А.С. Алексєєва, В.М. Гессена, С.А. Котляревського, М.М. Ковальського, Б.А. Кистяківського, П.І. Новгородцева та ін. З моменту прийняття "Маніфесту про удосконалення державного порядку" від 17 жовтня 1905 р. до Жовтневої революції 1917 р. ідея організації державної влади на підставі розподілу влад та заснування поста президента знаходила відображення в роботах Г.Г. Савича, В. Обнінського, С. Займовського, П.Г. Мижуєва, Д. Ілімського. Проекти організації інституту президента були в 1917 р. розроблені К.А. Кузнецовим та комісією Тимчасового уряду під керівництвом І.І. Лазаревського.

Потім тривалий час у вітчизняній науковій літературі не обговорювалися проблеми, пов'язані з інститутом президента, незважаючи на те, що питання про заснування такої посади виникали у зв'язку з підготовкою Конституції СРСР 1936 і 1977 рр. Це було пов'язано з критичним ставленням до концепції правової держави теорії розподілу влад, які вважалися неприйнятними для соціалістичної держави. В останні роки в пресі з'явилося багато публікацій, присвячених інститутам президента колишнього СРСР та держав СНД. Але теоретичні та історичні передумови заснування посади Президента України, його вплив на якісну зміну ролі центральних органів влади і управління ще недостатньо досліджені. На наш погляд, заснування посади Президента України було спричинено:

- кардинальними змінами в перехідний період політичних структур нашого суспільства, пов'язаних з ліквідацією командно-адміністративної системи, усуненням КПРС від державно-владних функцій;

- початком процесу формування громадянського суспільства і створення нових суспільно-політичних організацій та об'єднань, рухів та партій, значною активіза-

цією політичної активності всіх класів, прошарків та соціальних груп українського суспільства;

- поступовою втратою Радами народних депутатів через організаційно-політичні, правові, фінансові причини можливості ефективно здійснювати владу в центрі і на місцях;

- перенесенням на систему роботи Рад народних депутатів періоду перебудови недоліків, характерних парламентським структурам (лобізм, затягування в реагуванні на зміни політичної ситуації і т.ін.).

У результаті в Україні склалася ситуація, для якої характерні: по-перше, розбалансованість економіки, політична нестабільність, боротьба нових форм управління із старими, низький рівень виконання законів; по-друге, розвиток плюралізму, багатопартійності, спроба регіонів реалізувати ідеї суверенітету, що має бути врівноваженою чітко функціонуючою системою центральної влади, ефективним механізмом державного управління. У зв'язку з цим виникла потреба зміцнити організаційну основу державної влади. Саме Президент повинен сприяти діловому співробітництву всіх трьох функцій влади. Він уособлює єдність України, її суверенітет та цілісність і зобов'язаний забезпечити громадянський мир, національну злагоду, демократію, бути гарантом прав та свобод громадян. Тому потрібно переосмислити роль та місце глави держави в системі вищих органів державної влади, передбачивши необхідну організаційну роль Президента та чітку субординацію в системі її органів.

Президент України до прийняття Конституції України був вищою посадовою особою Української держави, главою виконавчої влади. Він опосередковано керував діяльністю Кабінету Міністрів України та вживав заходи щодо ефективного виконання ними своїх повноважень.

Розрізняють постійні повноваження Президента, надані йому Конституцією і чинним законодавством, та тимчасово делеговані. Президент здійснює свої повноваження, спираючись на Кабінет Міністрів України, створюючи необхідні управлінські та консультаційні структури<sup>2</sup>. Президент забезпечує взаємодію Кабінету Міністрів з

Верховною Радою України, призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняє повноваження Прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку. Призначає за поданням Прем'єр-міністра України, членів Кабінету міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах (ст. 106 Конституції України)<sup>3</sup>.

Видається доцільним не робити великим апарат Президента. Він має давати завдання, вимагати звіт про діяльність від уряду та бути з'єднуючою ланкою між парламентом та урядом. На практиці цього, на жаль, немає. Тому спостерігається паралелізм, дублювання функцій Адміністрації Президента і Кабінету Міністрів, що відбивається на неупорядкованості виконавчої влади. На наш погляд, при Президентові необхідно мати лише Раду з питань безпеки, оскільки він є Верховним Головнокомандувачем і має право вводити надзвичайний стан. Решту питань мають вирішувати органи Уряду.

В деяких країнах терміном адміністрація охоплюється Президент і всі міністерства та відомства. У нас Президента в адміністрацію не включають. Він не уособлює орган управління, а є чимось більшим - адже деякі аспекти його діяльності є виконавчо-розпорядчими. Ця діяльність регулюється не адміністративним, а державним правом. Зауважимо, що статус Президента Франції також визначається державним правом, хоча Президент не входить до адміністрації. Можливо, ми тоді зможемо включити Президента в адміністрацію, коли відбудеться перехід від парламентської до президентської республіки. Істотного доповнення потребує статус Президента України. Інститут Президента має складну структуру, характеризується системою норм і процедур, спрямованих на вирішення державних, політичних завдань. Аналізуючи конституційні норми різних держав, що регулюють статус Президента, потрібно звернути увагу на те, що він посідає особливе місце серед державних інститутів та забезпечує їх взаємодію.

Інститутові Президента властиві такі основні риси:

- Президент є виборним главою держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром у системі розподілу влад;

- в організаційному аспекті Президент нікому не підлеглий і незалежний від інших державних органів, що, безумовно, не знімає з нього обов'язків діяти на підставі законів та їх виконання;

- пост Президента має яскраво виражений політичний характер. Йому належить важлива роль у формуванні політики держави, верховного політичного керівництва державними справами;

- як вища посадова особа в державі Президент наділений особливими повноваженнями, серед яких - право видання нормативних актів.

Аналізуючи конституційні норми, що визначають правовий статус та закріплюють повноваження Президента за тієї чи іншої форми правління, особливості його взаємовідносин з іншими інститутами державної влади, порядок відсторонення від посади, можна зробити висновок, що деякі елементи інституту Президента України аналогічні тим, що існують у США та Франції.

Досліджуючи способи заміщення посад голів держави, потрібно відзначити, що в Греції, Італії, Німеччині президент обирається парламентом, в США, Індії - виборцями, у Франції, Австрії, Мексиці - всенародним прямим таємним голосуванням. Президент колишнього СРСР обирався з'їздом народних депутатів, перший Президент України - всенародним голосуванням. Останній спосіб видається найдоцільнішим, оскільки тут була закладена ідея прямої підзвітності народу.

Сьогодні порібно юридично врегулювати взаємовідносини між президентськими структурами та Урядом, тобто розмежувати їх повноваження та відповідальність. На Президента доцільно також покласти реалізацію таких основних завдань:

1) стратегічне планування внутрішньої та зовнішньої політики;

2) розробка тактичних рішень в рамках президентського курсу;



- 3) контроль за реалізацією президентської політики;
- 4) забезпечення виконання Президентом його конституційних обов'язків.

Основні обов'язки щодо підготовки рішень, які приймаються Президентом з питань державного управління, доцільно покласти на різні комісії Виконавчого управління. Таке управління необхідно створити при Кабінеті Міністрів і ввести до його складу різні консультативні організації, що займалися б окремими напрямками державно-управлінської діяльності.

Інститут Президента України не можна розглядати як стійку сукупність конституційних норм. Він постійно еволюціонує, що зумовлено складністю соціальних, економічних і політичних завдань перебудови України з тоталітарної у правову державу.

Успішні реформи перебачають не просто вирішення питання про владу, а інституційне вирішення, тобто влада має перетворитись в нормально діючий структурний механізм суспільства.

Велике значення має реформування державних органів управління економікою. Державні системи та структури вже не відповідають вимогам розвитку виробничих сил. До цього потрібно додати ряд серйозних дисбалансів у економіці (фінансовий дефіцит, інфляція, проблема заборгованості та ін.). Економічна криза сприяла хаосу в економіці, невпевненості людини у завтрашньому дні, відсутності у працюючих механізмів соціального захисту, створила негативне ставлення до реформ у державі. Організаційні структури (в тому числі й державні), досі ще не адаптувалися до ринкового середовища, що формується. Функції багатьох міністерств та відомств потребують більш чіткого визначення, повнішого пристосування до умов ринку, що формується. Необхідна глибока зміна організаційних структур управління економікою України, що включатиме:

- 1) реорганізацію системи державних органів виконавчої влади;

- 2) перегляд сфери їх повноважень та відповідальності, розподіл функцій між ними з регулювання господарства;

3) ліквідацію дисбалансів у економіці. Через протиріччя та конфлікти нового зі старим, незмінного із змінним має модифікуватись процес реформ;

4) визначення сфери, форм і методів взаємодії центральної економічної влади з регіонами;

5) створення надійної системи управління державним господарством;

б) забезпечення нових організаційних структур відповідною нормативно-законодавчою базою.

Аналіз показує, що головна складність полягає не стільки в зламі старої структури державного управління, скільки у формуванні якісно нових структур та налагодженні їх взаємодії. Просто чергова непродумана ломка оргструктур державного управління може призвести лише до подальшої дестабілізації управління. Будь-яка спроба механічного копіювання організаційних структур інших країн приречена на невдачу. Треба знайти вітчизняну модель системи державного управління.

Основними напрямками перебудови органів державного управління мають бути: посилення всього блоку державного загальноекономічного управління, перебудова прогностово-аналітичної роботи, реорганізація інформаційно-статистичної служби, зміни системи фінансової звітності і бухгалтерського обліку, створення незалежної державної експертизи та ін.

Принципово важливим є посилення регулюючих функцій урядових структур, які визначають промислову та аграрну політику як спеціальних органів, що формують систему пріоритетів структурної та інвестиційної діяльності і організують їх реалізацію. На перехідний період необхідно зберегти ряд галузевих відомств з поступовою передачею їх функцій неурядовим органам управління.

Нині потрібна посилена увага до вироблення концепції загальнодержавної регіональної політики збереження економічної і політичної цілісності України, управління формуванням регіональних ринків та ін. Необхідне організаційно-правове посилення соціальної сфери, підвищення її статусу (в зв'язку із впливом соціальної нестабільності на хід економічних реформ). На сучасному етапі в структурі

державних органів управління, наприклад регулювання економікою, пропонується виділити чотири великих організаційних блоки:

- а) загальноекономічне регулювання виробництва;
- б) виробничо-галузеве регулювання;
- в) регіональне регулювання;
- г) регулювання галузей соціально-культурного обслуговування.

У рамках кожного блоку має формуватись власна мережа організаційно-управлінських структур різного типу. В разі переплетення "сфер впливу" можливе об'єднання зазначених блоків.

Державне управління господарськими процесами має відбуватися через урядові і неурядові структури. Проблема полягає в тому, наскільки доцільна і економічно виправдана передача низки функцій державного управління приватним організаціям, що діють з метою отримання прибутку. Цю проблему слід прогностично і ретельно розглядати в кожному конкретному випадку, зважаючи на масштаби відповідної функції державного управління, дотримання правових гарантій її здійснення, прогнозуючи найсприятливіші організаційні форми її реалізації. Така конструкція організаційної структури державного управління відрізняється необхідною гнучкістю та великими адаптаційними можливостями, дає змогу, не знижуючи якості управління, розвантажити уряд, зосередити його увагу на найпринциповіших стратегічних напрямках роботи.

Основною організаційною формою урядових структур є міністерства. Але їх функції принципово мають змінитися. Розподіл функцій державного і господарського управління диктує необхідність концентрації діяльності міністерств при формуванні та розробці форм їх реалізації, адекватних ринку: укладенні контрактів на поставку продукції для забезпечення державних потреб, делегуванні повноважень з управління та розпорядження власністю, управлінні державними пакетами акцій, впливі на кадрову політику та ін. Велике значення для проведення реформ матиме вироблення нового статусу міністерств, що дасть змогу перенести центр ваги із завдань управління на за-

вдання визначення загальної стратегії і координації робіт виробничих галузей. Від сильних міністерств необхідно перейти до сильних, конкурентоспроможних підприємств. Завдяки цьому кількісний склад міністерств стане мінімальним, а структура - гнучкою.

Потрібно підвищити роль та посилити відповідальність міністерств. Міністр має бути безпосередньо підлеглим лише Прем'єр-міністрові. Міністр у рамках державної програми повинен діяти самостійно відповідно до своєї компетенції та нести за це політичну і посадову відповідальність. Уявляється, що суттєвим важелем підвищення ролі міністерств, їх особистої відповідальності за проведену ними політику стало б введення практики контрасигнації постанов Кабінету Міністрів (поряд з підписом Прем'єр-міністра) також міністром, за ініціативою якого з'явився документ, або до сфери діяльності якого він належить.

Для кожного органу державного місцевого управління необхідно розробити нормативну модель організації діяльності у вигляді сукупності нормативних документів: статуту, схеми управління, положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій, положень, методичних рекомендацій та ін. Збочення в реформах можуть призвести до соціальних вибухів незалежно від політичних орієнтацій громадян і водночас до радикальної зміни політичної еліти. У зв'язку з цим виникає проблема виділення інваріантів аналізу політичного і державно-управлінського механізмів (системно-управлінських, цільових і орієнтаційних, структурних і функціональних), необхідних для оперативного, тактичного і стратегічного аналізів політичної і державно-управлінської ситуацій в Україні і в окремих регіонах.

До різнопланових реформ в Україні приступили, коли ще не були розроблені їх теоретичні основи та чітко визначена мета. То ж не дивно, що реформи наштовхнулись на різні перешкоди і не позбавлені нечіткості, протиріч та невизначеності. Аналізуючи процеси реформування в Україні та в інших державах СНД, потрібно враховувати такі їх основні риси:

1. **Формування політики реформ.** Важливою умовою, що сприяє розгортанню курсу на реформи, є поглиблення

взаємовпливу людини, держави і суспільства, взаємозалежності та співробітництва між ними. Реформа є невід'ємною тенденцією розвитку держави.

**2. Невідкладність та довгостроковість реформ.** Реформи в Україні відбуваються повільно. Це пояснюється впливом кількох факторів, одним з яких є невизначеність змісту, що вкладається в поняття реформа. Немає однаковості щодо змін, які мають відбуватися в політичній, економічній і управлінській системах. Тому одним з основних завдань, що стоять перед державою, буде досягнення відносного консенсусу з цих питань, без чого неможливий історичний прогрес у проведенні реформ. Швидше здійснити реформу - це лише перший антизастійний захід. Так, без реформи традиційної системи державного управління обійтись неможливо і разом з тим зрозуміло, що ця та інші реформи - історичний процес. А під розвинутою, зрілою концепцією реформування державного управління слід мати на увазі не "швидко", а "своєчасно".

**3. Послідовність та компетентність реформ.** Всебічна реформа зачіпає майже всі системи (політичну, державну, економічну, управлінську тощо). Успіх кожної локальної реформи неможливий, якщо її проводити ізольовано від інших реформ. Разом з тим неможливі реформи у всіх сферах одночасно. Реформи, як правило, мають на меті завоювання країнами вигідного стратегічного положення. Безпосередньо причиною проведення реформ у нас є намагання здолати економічні труднощі. Але, починаючи з економічних реформ, усі без винятку країни швидко приступають до реформ у сфері освіти, культури тощо. Необхідно, враховуючи важливість і терміновість, приступати до окремих реформ по черзі, поетапно, а на кожному етапі намагатись, по можливості, реформи у взаємопов'язаних сферах об'єднувати в комплекс. Так, при реформуванні часто створюють орган управління там, де доцільно було б ввести лише пільги або зняти обмеження. Тому потрібні зміни не лише в термінах проведення реформ, а й ці зміни мають бути адекватними, під точну потребу і відповідним їй засобам. Має бути гнучкий вибір мети та засобів реформування в кожній сфері.

4. Вираження та узагальнення інтересів, а також їх урегулювання, стимулювання і обмеження. З допомогою перспективних і сьогоденних інтересів необхідно окреслити межі реформ. Реформа має прогнозувати нову модель державного управління тієї чи іншої сфери. При цьому потрібно керуватися стратегічним підходом, а не просто реагувати на зовнішні чинники і кон'юнктурні ситуації.

Сьогодні система державного управління в Україні напів бюрократизована, неспроможна справлятися зі складними виробничими проблемами та економічними кризами. Тому постало завдання реформувати її в мобільну систему управління, таку, що швидко реагує на зміни у виробництві, здатну сприяти підвищенню продуктивності праці та ефективності управлінських рішень. Логіка системи управління має бути простою, незважаючи на численні взаємозв'язки. Погрібен динамічний зв'язок між завданнями, компетенцією та способом дії суб'єктів управління, неоднозначним і суперечливим середовищем і стратегією, що розробляє кожний з них. На перший погляд здається, що компетенція суб'єкта управління зважає його реальні завдання, але потрібно враховувати, що вибір завдання може означати новий підхід до його вирішення і підштовхнути до початку дій, спрямованих на зміну середовища. Слід зробити поворот від закритості державного управління до відкритості, і визначити просторово-часові межі управління, змусити його своєчасно реагувати на зміни і розвиток життя.

Державне управління має перейти від одновимірності до багатовимірності. Перехід до багатовимірності відбувається в таких напрямках. По-перше, потрібно від управління лише по вертикалі перейти до одночасного управління по горизонталі з метою обмеженого поєднання цих видів управління. Отже, в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити істинне місце, переваги та слабкості, успіх та прораховки управління з тим, щоб застосувати передовий досвід іззовні, швидше та якісніше управляти. По-друге, необхідно від намагання до схожості перейти до різноманітності, здійснити поворот від емпіризму до науковості управління.

5. **Довіра до реформ.** Реформи здійснюються повільно. Народ втрачає довіру до влади. А навіть на такому рівні довіри нормальне управління неможливе, а тим паче реформування. Відсутність довіри до влади та реформ, що вона провадить, робить неефективними будь-які спроби цієї влади змінити становище на краще. Реформи ніколи і ніде не проходять просто та безболісно. Нові соціальні умови ставлять перед людиною такі завдання, до вирішення яких вона не готова; колишні система виховання та умови життя не працювали на сьогоднішній день. Тому вграти населення, яких воно може зазнати, мають бути йому компенсовані. Інакше слід очікувати соціального напруження в суспільстві. Також приділити увагу максимальній відкритості процедур прийняття рішень та оцінці ситуації владою на всіх рівнях. Потрібно контролювати сприятливе середовище реформ та пропагувати прогнози реформ.

6. **Координація заходів реформ на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу.** Цей захід матиме велике значення. Реформи мають бути направлені на те, щоб ефективна управлінська діяльність всіх державних структур була не результатом заради заохочення, а державною необхідністю, усвідомленою умовою самого існування цих структур. Завдання теорії організації реформ - озброїти практику надійними, конструктивними діями.

#### Бібліографічні посилання

1. Драгоманов М.П. Турки внутренние и внешние// Вибране. - К., 1991. - С. 237.
2. Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 174.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Просвіта, 1996. - 80 с.

#### 4. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Після прийняття Конституції України 1996 р. важливим аспектом державотворення є реформування виконавчої влади як необхідної умови проведення економічних і політичних реформ. Останні практично неможливі без сильної і динамічної виконавчої влади, що успішно використовує політику централізації для досягнення мети цих реформ. Реформування виконавчої влади здійснюється завдяки адміністративній реформі (реформі державного управління), яка полягає в переході від командно-адміністративної системи до демократичної правової системи управління. Адміністративна реформа суттєво впливає на зміст і співвідношення централізації і децентралізації в діяльності органів виконавчої влади як конституційних принципів її організації та діяльності.

Конституція України вибудувала вертикальні зв'язки системи органів виконавчої влади, заклала основи децентралізованого унітарного устрою. Політика регіоналізації, проголошена Президентом України Л. Кучмою в 1994 р., має практичне значення для децентралізації органів діяльності виконавчої влади. Цій політиці сприяє і комунальна реформа, яка здійснюється в органах місцевого самоврядування. Отже, є правові і політичні передумови для ефективного заіровадження засад централізації і децентралізації в сфері діяльності виконавчої влади. Розглянемо вищезазначені та інші пов'язані з ними питання більш докладно.

**1. Історичні і теоретичні передумови адміністративної реформи в Україні.** В адміністративній реформі, яку здійснюють спільно Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України, починаючи з 1991 р., зацікавлені всі верстви і прошарки українського суспільства. Однак реформа матиме успіх лише тоді, коли проводитиметься зверху та буде активно підтримана знизу. Без цього противники реформи можуть її загальмувати і навіть вдатися до контрреформи. Таке вже траплялося в практиці деяких зарубіжних країн. Проводячи політику адміністра-



тивної реформи, її прихильники повинні постійно маневрувати між радикальними і поміркованими методами їх здійснення.

Адміністративні реформи посідають відповідне місце в історії України. Різні за своїм змістом, вони, як правило, мали позитивну мету, хоч і не завжди закінчувались успішно. Кожному історичному періоду України відповідала і певна філософія цих реформ. Є така філософія і в сучасній адміністративній реформи.

Відомо, що не одна держава загинула через нездатність правлячої еліти реформувати владу, пристосувати її до потреб нових суспільних відносин. Водночас еліти, які сповідували реформаторську філософію, зуміли зберегти свою державність з давніх-давен і до наших днів. Деякі правлячі еліти відсутність реформаторських ідей компенсували революціями, авторитаризмом, які нерідко повертали їх народи назад у своєму розвитку. Тому реформи є найбільш раціональним способом вирішення назрілих проблем державного управління.

В історії України співвідношення між реформаторськими і революційними чи авторитарними підходами до розв'язання проблем державного управління завжди було на користь останніх. Через різні історичні причини реформізм і пов'язані з ним раціоналістична філософія, ідеї розподілу влад, панування права тощо не набули в Україні вирішального значення. Тому реформістську політико-правову ідеологію сьогодні доводиться формувати, збираючи по крихтам власний історичний досвід і доповнюючи його зарубіжним.

За часів Київської Русі видними реформаторами державного управління були Володимир Великий, Ярослав Мудрий, Володимир Мономах, Данило Галицький та ін. Так, за Володимира Великого Київська Русь централізувалась завдяки введенню християнства як офіційної державної ідеології Запровадження Ярославом Мудрим Руської правди як першого офіційного збірника звичаєвого права також означало встановлення чіткої ієрархії посадових і службових осіб та подальшої централізації Київської Русі. Володимир Мономах і Данило Галицький реформували

територіальний устрій Русі-України, її місцеве та удільне князівсько-боярське управління.

За козацької доби реформам державного управління приділяли увагу гетьмани України Б.Хмельницький, І.Виговський, І.Мазепа, П.Орлик та ін. Завдяки їм з'явилася гетьманська адміністрація, полково-сотенна організація влади, проект Конституції 1710 р., заснований на централізації верховної влади і децентралізації місцевої влади, кодифікація українського звичаєвого права та багато іншого. Однак їх реформи не змогли зберегти головне - державну незалежність України.

У двадцятому столітті адміністративними реформами в Україні займалися як діячі Української Народної Республіки (М.Грушевський, В.Винниченко, С.Петлюра) і Західно-Української Народної Республіки (Є.Петрушевич, С.Голубович, К.Левицький), так і державні діячі Української Радянської Соціалістичної Республіки (Г.Петровський, М.Скрипник, П.Шелест).

Адміністративна реформа періоду УНР мала благородну мету: побудувати демократичне правове державне управління, засноване на поєднанні розумної централізації і децентралізації. Проте автори не змогли через різні причини використати для цього об'єктивні і суб'єктивні умови українського державотворення. В УРСР демократичні адміністративні реформи успіху не мали: вони були спрямовані на утвердження командно-адміністративної системи управління як організаційної основи тоталітарного режиму, який поступово лібералізувався (60-70 рр.), але фактично ним залишався до розпаду колишнього СРСР та проголошення незалежності України, інших держав СНД. Основною рисою реформ цього періоду було посилення бюрократичного централізму і втрата ролі принципу децентралізації.

Історичний досвід адміністративних реформ Першої Республіки (УНР) і Другої Республіки (УРСР) свідчить про те, що для здійснення демократичної адміністративної реформи потрібна незалежна держава, сильна виконавча влада, підтримка народу і така концепція суспільного розвитку, яка б об'єднувала, а не роз'єднувала народ. На жаль,

в історичному минулому України демократична реформістська традиція мала менше засад, аніж революційна чи авторитарна традиція.

Проведення сучасної і наступних адміністративних реформ в Україні потребує якісно нових філософських підходів до цього питання. Йдеться про формування демократичної реформістської традиції, яка має стати нормою демократичної, соціальної і правової держави.

З переходом від тоталітарної системи та одержавленої економіки до правової державності і ринкових відносин на зміну утопічному суспільному мисленню, характерною ознакою якого є ідеалізація певних сторін життя, пошуки ідеалів за межами існуючого суспільства, в суспільну свідомість приходить реалістичне, тобто раціоналістичне мислення, для якого властивий об'єктивний аналіз як позитивних, так і негативних явищ суспільного життя, концентрація уваги на реальних потребах людей тощо. Саме реалістичну (раціоналістичну) філософію слід розглядати як методологічну основу для проведення адміністративної реформи.

Реформізм як соціально-політична течія в демократичній правовій державі розвивається в трьох основних формах - націонал-реформізму, соціал-реформізму та ліберал-реформізму. В Україні адміністративна реформа здійснюється на засадах поєднання всіх трьох форм реформізму.

Філософія демократичної адміністративної реформи в Україні виступає альтернативою ліво- і праворадикальним підходам до її майбутнього. Незважаючи на різницю у філософському забарвленні між крайніми "лівими" і "правими" політичними силами, спільним для них є те, що вони органічно не сприймають реформістську філософію як основу виходу з кризи українського суспільства. Певною мірою на користь радикалів "ліва" і "права" працює ірраціональна революційна та авторитарна традиція минулого, коли зміни в політичному чи правовому житті здійснювалися силовими, насильницькими методами.

Оскільки адміністративну реформу в Україні проводять не політичні партії чи рухи, а державний апарат, то це і відбивається на її філософії. Фактично реформа розгля-

дається майже виключно як державна справа, до якої громадськість має лише дотичне відношення. Однак такий підхід позбавляє адміністративну реформу реальної підтримки в народі. В результаті реформа може стати об'єктом кон'юнктурних та суб'єктивних впливів.

Відомо, що найнадійніше приживаються ті реформаторські заходи, які максимально враховують інтереси різних соціальних верств, засновані на компромісах. Для проведення адміністративної реформи важливо досягти консенсусу між владою і суспільством, між законодавчою і виконавчою владою, між центральними і регіональними органами влади. По суті, реалістичну філософію адміністративної реформи можна охарактеризувати як таку, що забезпечує прагматичний підхід до розв'язання висунутих нею питань.

**2. Мета і завдання адміністративної реформи в Україні.** Як відомо, адміністративна реформа має на меті вдосконалення адміністративного апарату, запровадження чіткої ієрархії виконавчої влади, раціонального співвідношення між центром і місцями тощо. Сьогодні вона ведеться за певним планом на основі відповідної концепції. Сам термін "адміністративна реформа" увійшов у науковий вжиток та публіцистику; питання адміністративної реформи глибоко вивчаються у навчальних закладах тощо. Збільшення адміністративного апарату, бюрократизація його діяльності, корупція чиновників і багато інших причин вказують на невідкладність її проведення.

Проведення адміністративної реформи в Україні залежить як від Верховної Ради, яка ухвалює закони з питань системи органів виконавчої влади, державної служби тощо, так і від глави держави - Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і центральних відомств, які практично реалізують акти цієї реформи. Про ефективну адміністративну реформу на найвищому державному рівні всерйоз почали вести дискусії тільки після парламентських і президентських виборів 1994 р. З 1996 р. положення адміністративної реформи почали реалізовуватись на планомірній, концептуальній основі, насамперед, завдяки Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і

судово-правової реформи, яка взяла на себе їх законодавче оформлення.

Цією Комісією розроблена Концепція адміністративної реформи, в якій, крім цілей і завдань даної реформи, викладено також її принципи, порядок формування адміністративного апарату, статус державних службовців в органах виконавчої влади та їх соціальний захист, реформування системи державного управління, формування адміністративної юстиції, фінансування, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення адміністративного апарату, етапи адміністративної реформи, яка повинна бути розрахована приблизно на 4-5 років тощо.

У ході адміністративної реформи необхідно:

а) на основі чіткого розмежування функцій і повноважень законодавчої, виконавчої й судової влади під контролем та арбітражем Президента України, забезпечити повне підпорядкування адміністративного апарату виконавчій владі на чолі з Кабінетом Міністрів України на принципах централізації і децентралізації;

б) створити систему законодавства, яка б гарантувала ефективне виконання адміністративним апаратом державних функцій, його перехід від командно-вольових до переважно правових методів і форм діяльності;

в) підвищити професіоналізм адміністративного апарату, його матеріально-технічне та інше забезпечення;

г) гарантувати права і свободи громадян від свавілля чиновників, включаючи право на відшкодування збитків, завданих неналежним адмініструванням;

д) використати позитивний досвід адміністративних реформ у зарубіжних країнах, а також власний досвід реформування адміністративного апарату в історичному минулому.

В умовах перехідного суспільства і загальної кризи є небезпека, що адміністративна реформа може проводитися методами, які не відповідатимуть її меті і завданням. Це особливо ймовірно, якщо не будуть проводитися економічні реформи, які є стимулом широкомасштабних політико-правових реформ (як і навпаки).

Адміністративний апарат не є однорідним: його слід поділяти на апарат центральних органів виконавчої влади,

місцеву державну адміністрацію та адміністрацію державних підприємств, установ і організацій. Реформування кожної з цих трьох гілок державної адміністрації, крім загальних рис, має і свої особливості. Так, надзвичайно високими вимоги щодо професіоналізму повинні бути в апараті центральних органів виконавчої влади. На жаль, система добору кадрів на посади в апарат, наприклад, міністерств і центральних відомств, не позбавлена формалізму. Для виправлення цієї ситуації при Кабінеті Міністрів України слід створити Вищу атестаційну комісію адміністрації (ВАКА) або Вищу атестаційно-кваліфікаційну комісію (ВАКК), яка б атестувала кандидатів на посади в апараті центральних органів виконавчої влади при присвоєнні їм рангів державних службовців тощо.

Становлення місцевих державних адміністрацій як елемента системи виконавчої влади тісно пов'язано із запровадженням в 1992 р. інституту Представників Президента України в областях і районах, який скасовано в 1994 р., коли Верховна Рада прийняла закон і повернула державну владу на місцях Радам народних депутатів та їх виконкомам<sup>1</sup>. Конституція України 1996 р. остаточно закріпила статус місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади в районах та областях, містах Києві і Севастополі<sup>2</sup>.

Найважче відбувається адміністративна реформа в органах управління державними підприємствами, які знижують рівень виробництва, зазнають збитків через безгосподарність тощо. Тут реформування адміністративного апарату безпосередньо залежить від результатів економічних реформ.

Успіх адміністративної реформи багато в чому визначається результатами конституційної реформи, яка завершилася прийняттям Основного Закону 1996 р. Адміністративній реформі потрібна сильна й стабільна політична влада, якої, на жаль, конституційна реформа не створила через брак політичної структуризації українського суспільства. Французький адміністративіст Б. Гурне цілком слушно пише, що "лише за сильною й стабільною політичною владою може успішно функціонувати апарат державного управління; тим більше така влада необхідна для подолання всіх

перешкод, які виникають на шляху реформ апарату державного управління”<sup>3</sup>. Таким чином, підвищення ролі політичних партій є необхідною передумовою адміністративної реформи.

**3. Політико-правові та територіальні аспекти адміністративної реформи.** Правовою основою адміністративної реформи, як відомо, є Конституція України, яка закріплює засади організації та діяльність органів виконавчої влади, їх взаємовідносини з Президентом України та іншими державними органами тощо. Наповнення конституційних положень про виконавчу владу реальним політико-правовим змістом є одним з головних аспектів реалізації адміністративної реформи. Для досягнення мети адміністративної реформи розроблено проекти законів про Кабінет Міністрів України і про місцеві державні адміністрації, які розглядаються Верховною Радою, готується проект закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Адміністративна реформа стала об'єктом гострої боротьби між Верховною Радою, Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Фактично існує три варіанти реформи: радикальний, поміркований і декоративний. Прихильниками радикального варіанту адміністративної реформи є вкрай “ліві” і “праві” політичні сили Парламенту, які добиваються зміни форми правління і політичного режиму в Україні. Помірковану адміністративну реформу підтримують правочентристські і частково - лівоцентристські сили, в парламенті та за його межами. Як правило, це ті політичні сили, які виступають за політичну структурування Парламенту, змішану виборчу систему, політичні принципи формування Кабінету Міністрів України тощо. Нарешті, в структурах виконавчої влади і Парламенту є політичні сили, для яких вигідним є декоративний або декларативний варіант адміністративної реформи.

Навколо проектів законів про Кабінет Міністрів України і про місцеві державні адміністрації основна боротьба ведеться між прихильниками поміркованої та декоративної адміністративної реформи. Після другого читання проекту закону про Кабінет Міністрів України (22 січня

1997 р.) перемогу в ідеологічній боротьбі здобули сили, які дотримуються поміркованої адміністративної реформи<sup>4</sup>.

Значення територіальних аспектів реформування системи органів виконавчої влади суттєво підвищується в умовах сучасного розподілу повноважень між центром і місцями реального наповнення централізму і децентралізації політичною практикою. Ці аспекти пов'язані з чинним існуючим територіальним устроєм, який є основою територіальної організації виконавчої влади.

Певні політичні сили ставлять під сумнів унітарний державний устрій України і виступають за перетворення її на федерацію. Тому перед українською правлячою елітою постає запитання про те, чи вдосконалювати нинішній унітарний територіальний устрій, чи замінювати його на інший, федеративний. Логіка еволюційного розвитку сучасної української державності підказує, що саме вдосконалення унітарного державного устрою є оптимальним підходом до даного питання. За цієї умови головний акцент при аналізі процесів державотворення слід робити на проблемах еволюції як форми державного устрою, так і форми правління держави та її політичного режиму. Різні елементи форми держави, як правило, реформуються в один спосіб.

Територіальний устрій України впливає на різні питання функціонування системи органів виконавчої влади, переважно на структуру, порядок формування, розмежування повноважень та організацію її діяльності. Сьогодні Україна є формально унітарною децентралізованою державою з елементами децентралізації і деконцентрації владних повноважень, особливо в Автономній Республіці Крим.

На еволюцію форми територіального (державного) устрою України, співвідношення централізації і децентралізації в структурах виконавчої влади впливає багато факторів. Прогноз цієї еволюції може бути такий:

а) форма правління: посилення президентської влади в системі центральних органів держави, як правило, супроводжується (за умов демократичного політичного режиму) розширенням територіальної автономії, регіоналізацією України. Недоліки розподілу влади на горизонталь-



ному рівні збалансовуються поділом повноважень і функцій на вертикальному рівні.

І навпаки, щоб зберегти більш централізований унітаризм в Україні, необхідно розвивати парламентську систему, зосереджувати в одному законодавчому органі представників різних регіонів, який не тільки втілював би думи і волю всього народу, всіх його верств, а й разом з тим вирішував би суперечності між центром і регіонами, сприяв їх уніфікації.

Тому форма територіального устрою України залежно від змін у формі правління буде еволюціонувати в той чи інший бік, але в межах унітарних форм територіального устрою;

б) форма політичного режиму: демократія, точніше охлократія, в умовах незрілих ринкових і політичних відносин сприятиме розвитку фактичної децентралізації і децентрації влади, і навіть федералізації держави.

В разі ж консервативного авторитарного режиму з'являється передумова для унітаризації України, концентрації державної влади в центрі і підпорядкування їй регіональної влади.

Оскільки політичний режим в Україні запрограмований на коливання від надміру радикального до надміру ліберального, але в межах демократичної правової держави, то ці коливання і будуть впливати на еволюцію територіального устрою України. Щоб ці коливання не вийшли за межі демократичної правової державності, Конституція не допускає федералізації України;

в) результати ринкових реформ; чим успішнішими будуть реформи, тим більше розвиватимуться централізм зверху і децентралізація знизу. Стримування реформ або відмова від них сприятимуть послабленню централізації влади і концентрації її знизу. При успішних реформах протиріччя між центром і регіонами долаються ефективніше, ніж в умовах стримування реформ;

г) результати політико-правових реформ: успішні реформи гармонізують і демократизують відносини центру та регіонів, а отже, сприяють розвитку сильної виконавчої влади і здійсненню політики регіоналізації. Негативні ре-

зульгати політико-правових реформ підривають авторитет держави, ведуть до її розладу, посилення відцентрових сил. Отже, посилення центральної влади внаслідок економічних і політичних реформ веде до свідомої її передачі регіонам, встановлення між центром і місцями балансу інтересів, а головне - зберігає унітарну форму територіального устрою. Послаблення центральної влади через відсутність економічних і політичних реформ спричинює посилення сепаратистських, місницьких настроїв, веде до дисбалансу відносин центру і регіонів (територій).

Таким чином, форма правління політичного режиму і результати суспільних реформ безпосередньо впливають на еволюцію територіального устрою. Прогнозуючи її розвиток, необхідно особливо відзначити роль Автономної Республіки Крим як фактора геополітичного впливу на виконавчу владу. Цей вплив має нерідко деструктивне значення, доводячи суперечності з центром до повної конфронтації.

Інші регіони України також впливають на політику центральної влади, але здебільшого конструктивно. Україна сьогодні фактично тримається на регіонах, які беруть на себе турботу про людей, проведення реформ та ін. Центральна виконавча влада часто зайнята політичними проблемами.

Підбиваючи підсумки, зазначимо: Україні потрібні президентсько-парламентська форма правління, консервативно демократичний режим, економічні та політичні реформи і тоді вона буде стабільна, гармонійно поєднуватиме інтереси центру і регіонів, буде достатньо централізованою і децентралізованою державою, а Автономна Республіка Крим стане конструктивним елементом державно-регіональних зв'язків.

**4. Президент України і проблеми врахування державних і регіональних інтересів.** Президент України діє на всій території України незалежно від її адміністративно-територіального поділу; його акти обов'язкові до виконання всіма суб'єктами права. Таким чином, Президент України виступає виключно як представник загальнодержавних інтересів народу. Однак без підтримки регіонів політика ре-

форм будь-якого Президента України практично неможлива. Ось чому логічним є створення Президентом України Л.Кучмою консультативного органу - Ради регіонів, перше засідання якої відбулося 23 вересня 1994 р<sup>5</sup>. До складу цієї Ради входять голови обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій. Створення Ради регіонів є формою практичної реалізації політики регіоналізації України та зміцнення вертикалі виконавчої влади. Отже, у Раді регіонів Президент України знайшов форму поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів.

Територіальні інтереси і проблеми в апараті Адміністрації Президента України аналізуються спеціальним підрозділом. Президент України має значні повноваження щодо Автономної Республіки Крим, областей і районів, а тому може реально впливати на розвиток в них соціально-політичної ситуації. Він є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності держави; додержання Конституції України тощо.

Однак вплив Президента України на регіони безпосередньо залежить від механізму виконавчої влади, забезпечення чіткої ієрархії між її структурами. Президент України Л. Кравчук проводив щодо регіонів політику децентралізації, надавав широкі повноваження представникам Президента України в областях і районах, використовуючи їх одночасно як протипагу Верховній Раді. Президент України Л. Кучма фактично проводить у цій сфері аналогічну політику, користуючись дещо іншими методами. Створену ним Раду регіонів можна розглядати як більш ефективну протипагу Верховній Раді, ніж інститут представників Президента України.

Стосовно політики регіоналізації Президента України слід пам'ятати, що надання Автономній Республіці Крим, областям, іншим регіонам більшої самостійності і виконання державою тільки ролі центральної осі замість того, щоб дбати про індивідуальні свободи, демократичні інститути та свободу підприємництва, що лише й може зцементувати українське суспільство, здатне породити ще більші проблеми, ніж ті, що в Україні існують сьогодні.

5. **Централізація і децентралізація в організації та діяльності виконавчої влади.** Відповідно до Конституції 1996 р. виконавча влада перебуває безпосередньо у Кабінета Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади. Виконавчу владу очолює Кабінет Міністрів України, якого призначає Президент України. Оскільки завданням органів виконавчої влади є не тільки виконання законів, прийнятих Верховною Радою України, а й забезпечення умов нормального функціонування суспільства, територіальна організація цієї гілки влади має особливе значення. Крім традиційного адміністративно-територіального поділу держави, для потреб управління державою створюються й інші територіальні одиниці: військові округи, регіональні залізниці, зони відчуження (наприклад, навколо Чорнобильської АЕС) тощо, які мають специфічний статус, органи управління тощо.

Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства центрального підпорядкування мають тією чи іншою мірою формуватися з урахуванням регіонального представництва, баланс інтересів у якому визначається характером внутрішньої і зовнішньої політики як Верховної Ради, так і Президента України. У зв'язку з посиленням уваги до питань регіональної політики висуваються пропозиції щодо запровадження в складі Кабінету Міністрів України посади віце-прем'єр-міністра України з питань територій. Але чи піде на це Президент України, який хоче сам працювати з регіонами через Раду регіонів, важко передбачити. Серед регіонів тільки Автономна Республіка Крим в особі її глави Уряду може брати участь з правом вирішального голосу в роботі Кабінету Міністрів України.

Співробітництво з регіонами є важливим у роботі Кабінету Міністрів, міністерств і відомств центрального підпорядкування. Гострими залишаються в їх взаємовідносинах проблеми виконавчої вертикалі, подвійного підпорядкування структур місцевих державних адміністрацій тощо. Але не можна допустити, щоб органи управління областей в адміністративно-політичній сфері перебували б у подвійному підпорядкуванні (наприклад, обласні управління

юстиції, внутрішніх справ та ін.). Це зашкодило б зміцненню вертикалі виконавчої влади як єдиної здатної забезпечити проведення економічних і політичних реформ, захисту держави і особи від зазіхань на їх власність та інші права.

Відомо, що Кабінет Міністрів України має універсальну сферу дії, а його акти є обов'язковими до виконання на території України. Разом з тим Кабінет Міністрів може приймати акти щодо окремих регіонів з питань, віднесених Конституцією і законами до його компетенції. Число регіональних актів Кабінету Міністрів не є великим, хоча має тенденцію до зростання.

Міністерства, центральні та інші органи виконавчої влади підпорядкування нерідко приймають акти стосовно конкретного регіону. Деякі міністерства і відомства мають виключно регіональну прив'язку (вугільна промисловість та ін.). Крім того, регіональний принцип в діяльності міністерств і центральних відомств забезпечується включенням до складу їх колегії представників регіонів. Що стосується Автономної Республіки Крим, то її представництво в колегіях деяких міністерств і відомств (економіки, освіти, культури тощо) слід було б зробити обов'язковим.

Кабінет Міністрів, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади також делегують та субделегують певні функції і повноваження регіонам. Для контролю за дотриманням регіонами меж делегованих їм функцій і повноважень Кабінет Міністрів, міністерства та центральні відомства наділені контрольними повноваженнями.

Структурами виконавчої влади на місцях є місцеві державні адміністрації на чолі з головами. Територіальні аспекти в їх організації та діяльності часом не менш складні, ніж в центральних органах виконавчої влади. Це пояснюється протиріччями між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями міст і сільських районів, обласних центрів та областями тощо. Найнижча ланка апарату державного управління - адміністрація державних підприємств, установ і організацій - також враховує територіальні аспекти в своїй діяльності.

Очевидно, що успіх запровадження засад централізації і децентралізації в діяльності органів виконавчої влади,

проведення адміністративної реформи значно залежатиме від наукової відпрацьованості цих питань та наявності політичної волі у Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів для їх впровадження в практику. Ще ніколи наука і політика не були так взаємопов'язані та їх роль не була такою важливою, як сьогодні. Успіх адміністративної реформи - це справжній прорив як у науці, так і в політиці. Для цього потрібна не тільки воля зверху, а й підтримка знизу, активізація громадсько-політичних сил на підтримку реформи. Тоді демократичні засади централізації і децентралізації в сфері управління органічно впишуться в політико-правове життя української держави і стануть незворотними.

### Бібліографічні посилання

1. Про формування органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лют. 1994 р.//Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 22. - Ст. 144\*
2. Конституція України. - К, 1996.
3. Гурне Б. Державне управління - К: Основи, 1993. - С. 153-154.
4. Погорелова Н. Утопія одного Кабміна или правила гри в преферанс на шахматном поле//Зеркало недели. - 1997. - 25-31 янв.
5. Голос України. - 1994. - 28 верес.

---

\* Згодом (28 червня 1994 р.) Верховна Рада України прийняла нову редакцію даного закону.

## 5. ФАКТОРИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проблеми реформування апарату державного управління набули сьогодні особливої гостроти. Адже саме в сфері управління виконуються закони та інші нормативні акти держави, здійснюється повсякденне управління важливими соціально-економічними та державно-політичними процесами.

Істотне підвищення дієвості та ефективності державного управління вкрай необхідне насамперед у тих сферах, де зберігається переважно державна власність, а також здійснюється правоохоронна діяльність держави. Причому конкретний зміст державного управління в кожному окремому випадку може розрізнятися у досить широких межах - від прямого оперативного управління владно-розпорядчими (тобто "командними") засобами до використання суто стимулюючого впливу державно-владних повноважень (наприклад, щодо затвердження економічних регуляторів і умов їх застосування, поширення договірних форм та інших важелів ринкової саморегуляції тощо).

На жаль, спроби трансформувати систему державного управління, що робилися до останнього часу відповідно до нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів, виявилися не досить вдалимими. І це не випадково, оскільки й досі існує думка про доцільність 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.

Ключовою ознакою сучасного стану функціонування системи державного управління є те, що рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування нового соціально-економічного

устрою та демократичної правової держави. Головне полягає в тому, що за останні роки не вдалося досягти такого ступеня цілісності сфери управління, коли його суб'єкти всіх ієрархічних рівнів створюють функціонально достатньо і структурно несуперечливу систему.

Початком виправлення такого становища слід вважати прийняття нової Конституції України, яка є політико-правовим фундаментом створення і впровадження науково-обґрунтованої моделі (концепції) реформування виконавчої влади та оновлення апарату державного управління замість колишньої адміністративно-командної системи.

Важливим елементом такої моделі є, безперечно, врахування факторів централізації та децентралізації в структурно-функціональній організації апарату державного управління (управлінського апарату).

Цей апарат складає система спеціальних державних органів - органів державного управління (за конституційним визначенням - "органів виконавчої влади"), що перебувають між собою в різноманітних зв'язках і відносинах і виконують основні завдання та функції держави шляхом управлінської (виконавчої і розпорядчої) діяльності.

Зумовлені суспільними реаліями вимоги до діяльності апарату управління, на жаль, не належно відображені в офіційній політиці реформування конкретних організаційних структур та їх кадрового складу. Сьогодні життєво необхідні зміни в апараті відбуваються стихійно, суперечливо і головне - несистемно. Тобто не враховується, що управлінський апарат є саме системою, що на будь-якому структурному рівні управління має бути забезпечена цілісність державного владно-управлінського впливу.

А без бачення системної природи апарату важко зазначити раціональне співвідношення процесів централізації та децентралізації, об'єктивно властивих для структурно-функціональної організації апарату. Як відомо, найголовніша ознака системного підходу до управлінського апарату - не багатомірність системних характеристик.

Так, з одного боку, цей апарат входить як складова частина до більш загального системного утворення (так званої "метасистеми"), яким для нього є в цілому держав-



ний апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш чисельною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у виконанні основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління включає до себе більш прості складові частини, які також є системами (відносно апарату управління - підсистемами). Останні, в свою чергу, складаються з наступних підсистем, ще більш простих та ін. При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття "елемент". Щодо апарату управління в ролі "елемента" виступає кожний самостійний управлінський орган. Власне завдяки цьому апарат визнається саме як "система органів управління".

Але це не означає, що при системній характеристиці апарату внутрішній зміст елементів не береться до уваги. Кожний орган управління 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 системі підрозділів і посад).

У зв'язку з цим доцільно, щоб поняття організаційних структур управління (або управлінських структур) використовувалося з однаковим змістом стосовно: а) самостійних органів управління; б) структурних підрозділів органів, які складаються з окремих посад - своєрідних "первісних" одиниць апарату; в) сукупностей (підсистем) органів (типовий приклад - системи міністерств чи держкомітетів). Усі перелічені суб'єкти управління здійснюють конкретну управлінську діяльність відповідно до суспільного поділу праці в апараті. Загальне визначення цих суб'єктів можливе за допомогою терміна "структурні одиниці" управлінського апарату. Серед них "базовою" структурною одиницею (на відміну від "первісної" посади) є органи управління як "елементи" системи.

З погляду структурної ієрархії основними ланками апарату управління нашої країни є такі органи.

Очолює систему органів державного управління Кабінет Міністрів України як уряд країни. Згідно з Конституцією України він є вищим органом в системі органів виконавчої влади.

Наступна ланка апарату - центральні органи управління (міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінетові Міністрів органи). На місцевому (територіальному) рівні діють місцеві державні адміністрації, а також органи міністерств та інших центральних відомств, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Специфічне місце (що пов'язане з лише внутрішньою - в межах відповідної організації - спрямованістю управлінської діяльності) в сфері державного управління займають такі управлінські органи, як адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ та інших організацій державної форми власності. До речі, вказана специфіка зумовила те, що відносно останнього виду органів, на відміну від решти, не застосовується назва "органи виконавчої влади". Але це, на нашу думку, не є підставою для заперечення взагалі доцільності віднесення таких органів до сфери державного управління.

З погляду системного бачення управлінського апарату важливим фактором централізації є потреба забезпечення в апараті впливу на всі його структурні ланки з одного (а не з кількох) керуючого "центру". Залежно від конституційно визначеної форми державного управління це може бути або Президент, або уряд. Важливо, що в будь-якому випадку керуючий центр повинен мати власну так звану виконавчу "вертикаль", котрій належить забезпечити реалізацію рішень центру згори донизу. Така вертикаль передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих ланок; підзвітність нижчих ланок; кадрові повноваження вищих ланок тощо.

У сучасних умовах державотворення України слід вважати найвищим рівнем централізації певних повноважень виконавчої влади пост Президента України. Але при цьому він не перетворюється в "орган виконавчої влади", оскільки виступає за Конституцією України главою держави.

Місце Кабінету Міністрів в ієрархії управлінського апарату з погляду централізації його функцій та повноважень зумовлюється його конституційно-правовим стату-

сом. У визначенні даного статусу центральним є питання про становище уряду в механізмі здійснення державної влади. Оскільки зрештою воно зводиться до співвідношення законодавчої та виконавчої гілок державної влади, то й оцінювати його слід у світлі принципу “розподілу влади”.

У зв'язку з цим нагадаємо, що створений Ш.-Л. Монтеск'є класичний варіант цього принципу виходить із заперечення єдності державної влади і визнання трьох незалежних одна від одної гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Поряд з цим давні традиції має запропоноване ще Ж.-Ж. Руссо трактування цих влад лише як особливих проявів єдиної державної влади, заснованої на суверенітеті народу, тобто тут “розподіл влад” набуває специфічного, функціонально-організаційного характеру. Сьогодні ми все глибше осмислюємо теоретично і послідовно прагнемо реалізувати на практиці загальновідомий висновок про те, що “розподіл влад” є нічим іншим, як прозаїчним діловим поділом праці, застосованим до державного механізму для спрощення і контролю.

Враховуючи статус поста Президента України як найвищого рівня централізації в сфері виконавчої влади, треба заперечити проти визначення уряду як найвищого органу виконавчої влади. Не є вдалим запропоноване в окремих державах СНД встановлення прямої “підлеглості” уряду парламенту країни. Це безпідставно призвело б, поперше, до офіційного включення уряду у систему представницьких органів державної влади, і, по-друге, до фактичного заперечення відносно самостійного значення виконавчої влади у співвідношенні із законодавчою. Більш прийнятною є формула про відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою та підконтрольність і підзвітність їй з чітко визначених питань, що відображує належну взаємодію обох гілок державної влади.

Необхідно підвищити роль Кабінету Міністрів як суб'єкта права законодавчої ініціативи, активізувати його участь у підготовці законопроектів. Йому має бути надано право, як це було в 20-ті роки, попередньо розглядати законопроекти, що вносяться до Верховної Ради. Всі проекти законодавчих актів, підготовлені міністерствами та

іншими центральними відомствами, вносяться до Верховної Ради через Кабінет Міністрів. Важливим елементом статусу уряду має бути надання йому права вимагати, щоб законопроекти, реалізація яких потребує додаткових матеріальних і фінансових ресурсів, не вносилися на розгляд Верховної Ради без обов'язкового погодження з Кабінетом Міністрів.

Ще однією структурною ланкою апарату управління, яка об'єктивно вимагає досить високого рівня централізації функцій та повноважень, є так звані центральні органи державного управління - міністерства, державні комітети та інші підпорядковані уряду відомства. Але сам зміст централізованого керівництва з їх боку не є однаковим. Звичайно, що найбільше він притаманний відомствам, на які покладено правоохоронні, контрольні та оборонні функції.

Інакше слід оцінювати цей зміст в органах, що діють в державному секторі економіки, зокрема, з управління її галузями. Тут необхідно враховувати значну специфіку окремих керованих об'єктів - державних підприємств та їх об'єднань. Більшість з них у ринкових умовах не потребує вищих ланок в особі традиційних галузевих міністерств. Разом з тим потреби відновлення керованості базовими галузями економіки передбачають як збереження певного обсягу централізованих функцій, так і подальше вдосконалення методів і форм управлінського впливу.

Звертаючи на це увагу, слід ураховувати те, що за своїм характером деякі функції управління цілком об'єктивно вимагають централізації, а інші, навпаки, децентралізації. Для правильного розуміння даного питання слід, на наш погляд, виходити з визначення функцій як спеціалізованих складових частин змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою відокремленістю та якісною однорідністю.

У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні й ті самі функції часто мають різні назви. У найпоширенішій класифікації, як правило, виділяються такі функції: а) загальні або основні; б) спеціальні чи спеціалізовані, які

відображують специфіку конкретного або суб'єкта управління, або керованого об'єкта;

в) допоміжні або обслуговуючі, 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 на забезпечення практично значущих потреб, притаманних кожному керованому об'єкту. Тому слід розподілити усі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

1) цілеспрямовуючою інформацією - це прогнозування, планування та ін.;

2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами - фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;

3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності - керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.;

4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та наступного удосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керуючих суб'єктів - організаційне проектування, функціональне моделювання, організаційний розвиток та ін.

У реальному житті названі групи функцій тісно взаємопов'язані. Ці групи характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, які гією чи іншою мірою здійснюються у кожній управлінській ланці. Тим самим вони проявляються як конкретні функції органів управління, для визначення яких в управлінській практиці цілком придатна використана вище термінологія.

Для визначення ступеня централізації тих чи інших управлінських функцій слід виходити з того, що найбільшої централізації потребують ті з них, які забезпечують досягнення апаратом управління найбільш значущих соціальних цілей та виконання найважливіших управлінських завдань. У зв'язку з цим нагадаємо, що в науці пропонується розмежувати кілька типових груп цілей та виконання завдань, зокрема, такі, що.

а) відображують найзагальніші потреби та тенденції економічного 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 соціально-керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображують функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Адже свою ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно називати функціональними;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображують спрямованість зусиль апарату на забезпечення цієї технології, під якою розуміється певний механізм використання методів і процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі).

Про доцільність централізації слід говорити лише стосовно тих управлінських функцій, які спрямовані на забезпечення перших двох груп цілей та завдань. Інші групи, як правило, мають здійснюватись саме з максимальною децентралізацією.

У будь-якому випадку раціональне співвідношення централізації та децентралізації в апараті управління формується як результат переважно соціально-економічної та організаційно-структурної політики держави з обов'язковим урахуванням практичного досвіду управління. Причому фактичний рівень поєднання централізації та децентралізації не є постійним, а може змінюватись залежно від потреб соціально-економічного і політичного розвитку країни та інших соціально значущих факторів.

Важливе місце в цьому контексті належить стану правового забезпечення структурної побудови та функціонування управлінського апарату. Слід пом'ятати, що в апараті управління функції безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, і, відповідно, з необхідністю їх юридичного оформлення. Тобто існує органічний зв'язок між змістом управлінських функцій і держав-

но-владними повноваженнями (правами і обов'язками), що виражені в компетенції органів управління. Причому функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. В цілому ж за своєю природою компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних (так званих компетенційних) правових актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень (прав і обов'язків).

Звідси випливає, що головним напрямком урахування вимог раціонального співвідношення централізації та децентралізації в управлінському апараті є науково обгрунтований підхід до розподілу компетенції (тобто цілей, завдань та повноважень) між органами управління одного (так званий "горизонтальний" розподіл) та різних (так званий "вертикальний" розподіл) ієрархічних рівнів. Зазначений розподіл відбувається в ході правового забезпечення апарату управління, в тому числі на законодавчому рівні. Причому першочергове значення має чітке визначення правового положення та механізму взаємодії органів державного управління, їх структурних підрозділів та посадових осіб. Це означає науково обгрунтоване встановлення їх завдань, компетенції, відповідальності, співвідпорядкованості та порядку організації роботи.

Але найбільший ефект від дії законодавства може бути досягнутий при врегулюванні правового положення не тільки окремих органів, а й усієї їх системи або великих підсистем. Лише тоді забезпечується скоординованість, взаємна узгодженість діяльності усіх або багатьох органів управління. Тому доцільно розробити та прийняти принципово новий законодавчий акт про забезпечення в системі органів виконавчої влади в Україні. На наш погляд, доповнення цим законом правової бази державного управління сприятиме створенню системи законодавства в цій сфері діяльності держави, що відповідало б, зокрема, потребам належного врахування факторів централізації та децентралізації.

Разом з тим велике значення мають численні локальні правові акти, що регламентують організаційні структури

та діяльність окремих органів державного управління. Це - положення про органи (статути), їх структурні підрозділи, посадові інструкції (положення про посади), а також такі юридично значущі локальні документи, як штатні розклади, офіційно затверджені схеми організаційних структур управління, документообігу тощо.

На жаль, у нормотворчій та нормозастосовчій практиці досі не зовсім усвідомлено той факт, що документи, які регламентують діяльність і структуру апарату управління, відіграють далеко не формальну роль. У них безпосередньо втілюються результати всієї попередньої аналогічної роботи з метою поліпшення роботи кожного органу управління. Тому вдосконалення названих регламентуючих актів надзвичайно важливе для закріплення того чи іншого рівня централізації та децентралізації в управлінському апараті.

Недооцінку цього власне юридичного аспекту організації його роботи підтверджують дані вибіркового соціологічного дослідження, проведеного в попередні роки за участю автора. Зокрема, лише близько 46% опитаних господарських керівників середньої ланки 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% - усталеними управлінськими прецедентами. Симптоматично, що абсолютна більшість керівників не вважає невизначеність правового статусу істотною вадою своєї роботи (ствердну відповідь дали менш як 2% респондентів).

З огляду на це можна констатувати, що в управлінському мисленні досить значні розбіжності між формальним визначенням необхідності й фактичною, реальною цінністю, так би мовити, "працездатністю" правових регламентів. Це призводить на практиці до фактичного виправдання або низької якості правових регламентуючих актів, що робить їх непотрібними, або до відсутності їх взагалі.

З метою підвищення ефективності правових регламентів, у тому числі для встановлення і підтримання співвідношення між централізацією та децентралізацією в



управлінському апараті, слід було б здійснювати ряд змін у процесі розробки та затвердження самих компетенційних актів. Зокрема, аналіз практики переконує в доцільності об'єднання всіх базових документів, що регламентують діяльність і структуру конкретного органу управління, в єдиний нормативний блок, або нормативний пакет. На нашу думку, основними складовими елементами своєрідного "компетенційно-структурного" нормативного пакета мають бути: загальний статут органу; офіційна схема організаційної структури; укрупнена до рівня структурних підрозділів органу таблиця (матриця) розподілу в ньому цілей, завдань, функцій, повноважень, а також відповідальності.

Нині, як відомо, зміст перелічених елементів правової регламентації за загальним правилом одержує більш-менш чітке вираження в розрізненних документах. З часом між ними, а головне - з дійсністю з'являється чимраз більше розбіжностей, вони втрачають зрештою своє регулююче значення. За наявності ж запропонованого нормативного пакета поліпшиться "оглядовість" важливих компетенційних і структурних регламентів, що допоможуть вчасно розкрити їх відхилення від реальних умов функціонування органу управління та внутрішні розбіжності.

Загалом потреби практики установалення раціонального співвідношення централізації та децентралізації в апараті управління вимагають додаткових роздумів над запитанням: що треба зробити, щоб досягти справжнього узгодження різних локальних компетенційних актів у міру подальших уточнень, доповнень тощо. У зв'язку з цим видається доцільним попри всі інші заходи змінити в принципі зовнішню форму локальних компетенційних актів, зокрема, побудованих методом нормативного пакету, а саме, формувати їх з двох частин: постійної, в якій фіксуються найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження тощо), та змінної, куди входили б "гнучкіші" компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо).

Указані заходи здатні істотно вдосконалити компетенційні акти, створити передумови для своєчасного й цілеспрямованого усунення перешкод, що ускладнюють урахування факторів централізації та децентралізації в ході правового забезпечення діяльності апарату управління.

В цілому аналіз даної проблеми підтверджує, що значене врахування потребує постійної і цілеспрямованої уваги з боку суб'єктів - державних органів, окремих підрозділів та посадових осіб, які визначають і проводять організаційно-структурну політику. А їхня діяльність вимагає наукового осмислення, що передбачає поглиблене вивчення зазначеної проблеми представниками як юридичних, так й економічних і деяких інших наук.

## **6. НОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Передусім зупинимось на проблемах державної служби в умовах становлення української правової держави.

Проблеми державної служби та державного апарату належать до найбільш вагомих, таких, що визначають подальшу долю української державності. І це закономірно, тому що для втілення будь-яких політичних чи економічних перетворень потрібні відповідні інститути, органи та підготовлені кадри. Центральне місце серед них належить державі, яка переживає сьогодні переломний момент в своїй історії. Перед нею стоять проблеми створення ринку, громадянського суспільства, правової держави, вирішення яких сприятиме переходу від тоталітарного суспільства до вільного, відкритого, демократичного. Ці процеси вимагають докорінних змін у системі управління. Вони пов'язані із скороченням сфери прямого централізованого адміністративного впливу на всі суспільні підсистеми і зростання ролі механізмів самоорганізації, самоврядування суспільної системи, що опосередковуються державою.

Проте перехідний період має певну специфіку. Наслідками адміністративно-командної системи є відсутність розвинутих інститутів громадянського суспільства, сформованих політичних партій і громадських рухів, демократичних традицій, відповідної економічної і правової культури. В таких умовах саме держава стає основною рушійною силою суспільних перетворень.

Крім того, в умовах, коли держава повинна відігравати вирішальну роль у становленні громадянського суспільства, виникає серйозна небезпека повернення управління до попередньої практики тотального впливу, що може призвести до пасивності і в подальшому - до деградації нових економічних і соціальних структур.

Ця небезпека підсилюється існуванням старих методів роботи апарату державного управління. Слід врахувати, що традиційно апарату притаманне бюрократичне мислення, бажання нав'язати суспільству певні моделі поведінки шляхом дріб'язкової регламентації питань економічного, а нерідко й приватного життя. Необхідно також відзначити закритість апарату, його келейність при вирішенні питань державного життя, формальний підхід до змісту виконуваної роботи. До того ж, службовці, як правило, погано обізнані із сучасними знаннями з управління, соціальної психології, конфліктології тощо, а також з теорією та практикою зарубіжного менеджменту, часто не володіють навіть основами економіки і права, без чого взагалі неможлива успішна управлінська діяльність.

Усвідомлюючи багатогранність державної служби як соціального явища, різноманітних зв'язків і взаємовідносин, що в ній виникають, неможливо визначити завдання і шляхи розвитку цієї служби ізольовано від інших реформаторських процесів, насамперед економічних, громадсько-політичних, організаційних.

Саме тому необхідний комплексний, системний підхід щодо реформування державної служби України. Варто було б подумати над концепцією розвитку державної служби і програмою її реформи.

Головним в програмі реформування державної служби має бути не тільки її вдосконалення, а й створення оп-

гимальної структури систем органів державної влади та їх апаратів.

Відомо, що однією з причин недосконалої роботи апаратів органів державної влади є відсутність загальних принципів діяльності, єдиного порядку і правил їх функціонування. Це стосується апарату органів всіх основних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) і всіх його рівнів. Йдеться саме про загальні принципи, оскільки без об'єднання зусиль всієї державної влади навряд чи можливо успішно вирішити державні проблеми.

Визначеність в цьому питанні дозволить запобігти дублюванню функцій органами державної влади, створити оптимальну систему цих органів, своєчасно враховувати всі зміни, що відбуваються в державі. Крім того, такий підхід дасть можливість визначити правовий статус державних службовців виходячи з конкретних функціональних напрямків діяльності органів і відпрацювати вимоги та кваліфікаційні характеристики щодо посад державних службовців. Таким чином, комплексне системне реформування державної служби є найбільш доцільним та ефективним і має розроблятися на законодавчому рівні за такими напрямками: по-перше, визначити місце апарату серед інших державних інститутів, яке б відповідало його дійсній ролі в суспільстві; по-друге, врегулювати діяльність апарату, чітко визначивши його повноваження, форми, методи і процедури роботи; по-третє, регламентувати відносини держави та її апарату із громадянами, організаціями і підприємцями.

Затримка в цьому важливому процесі може поставити під загрозу успіх реформ, оскільки, з одного боку, реформатори залишаються без ефективного механізму прийняття рішень, а з іншого - можуть виникати рецидиви партійно-номенклатурної організації апарату, які здатні дискредитувати будь-яку справу.

У минулому світовий досвід із проблем організації державного управління майже не впливав на вітчизняну практику управління, більше того, суперечив їй. Діяльність партійно-державних функціонерів не передбачала правової регламентації, що часто призводило до їх свавілля. Результат цих процесів - глибока недовіра людею до держави, і когорта, щодо відрату управління.

Зневіра в саму можливість співробітництва з державою, в побудову нових відносин на принципах демократії значною мірою підриває можливість досягнення головних цілей державності, що передбачають повагу до громадянських прав і свобод людини в умовах демократичної держави.

Необхідно усвідомити взаємозв'язок і взаємозумовленість між проведенням реформ, побудовою правової держави і станом державної служби. Проте це можливо лише в разі суспільної злагоди стосовно необхідності державної служби, яка сприяє створенню міцної конституційно-правової основи діяльності державних службовців. Вона, в свою чергу, встановлює порядок проходження державної служби, забезпечуючи їй стабільне положення в системі влади та управління. За таких умов державна служба зможе відігравати роль механізму реалізації законів держави і загальнодержавних рішень. Для того щоб стати механізмом реалізації законів, державна служба має виконати роль дієвого засобу впорядкування самого державного апарату.

Виконання законів і загальнодержавних рішень можна чекати лише тоді, коли процес реалізації вимог нормативних актів буде підкріплений злагодженою системою державної служби з чітким розподілом повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління. Таким чином, формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудова і правовий опис посад, органів, різних організаційних структур являє собою важливе і актуальне завдання.

Становлення громадянського суспільства, поява численних громадських і політичних рухів та партій, що вступають в протистояння, призводять до гострих соціальних конфліктів. Мир і спокій у такій ситуації буде залежати від того, чи зможе державна служба сприяти стабілізації суспільства, організувати його в єдину демократичну державу, виступаючи провідником реалізації положень Конституції, законів держави, указів обраного народом Президента і постанов демократично сформованих органів влади і управління.

У зв'язку з цим прийнятий в грудні 1993 р. Закон України "Про державну службу" становить не тільки прак-

тичний інтерес як такий, що не має аналогів в її історії, він ще є певним “проривом” у законотворчості, спрямованим на розбудову правової держави.

Важливо також зазначити, що в процесі законотворчої роботи щодо врегулювання державної служби авторами законопроекту передбачалося розробити Закон про основні засади державної служби типу “основ законодавства”, який у майбутньому мав бути конкретизований у спеціальних законах за окремими сферами державної служби та категоріями державних службовців. На жаль, прийнятий Закон в існуючому вигляді лише певною мірою має методологічно-узагальнююче значення і може бути розглянутий як системоутворюючий фактор у формуванні цілісного інституту державної служби.

У зв'язку з цим важливо взяти до уваги відтворений в Законі концептуальний підхід щодо організації державної служби.

В усьому світі інститут державної служби розвивається у двох напрямках. Континентальній системі права відповідає система кар'єрної державної служби, якою, зокрема, передбачено, що державні службовці вступають на службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі.

В англо-саксонських країнах основною моделлю є посадова державна служба, тобто служба за контрактом (договором). Робітники за контрактом наймаються відповідно до освіти і професійних навичок на конкретні посади, а також на виконання певних завдань. В них немає таких самих гарантій у проходженні кар'єри, як у державних службовців, що пройшли конкурс.

Проте слід зазначити, що в світі еволюційний розвиток державного управління сьогодні породжує системи, за яких в кар'єрній державній службі з'являються окремі елементи посадової системи. Це повною мірою стосується і української системи державної служби. У вітчизняному законодавстві про державну службу превалює кар'єрна система, проте існують також окремі інститути, притаманні посадовій державній службі, тобто співіснують посади, що обіймаються після проходження конкурсу і посади за при-

значенням. На жаль, ці моменти в Законі України "Про державну службу" чітко не визначені. Наукова концепція Закону базується на розумінні державної служби як виключно важливого інституту держави. Саме державні службовці забезпечують внутрішню і зовнішню безпеку, ефективно функціонування інфраструктури економіки, роботу закладів народної освіти, науки, охорони здоров'я. На державну службу покладається значна частка відповідальності за збереження стабільності і принципів правової держави, забезпечення прав і свобод громадян, тобто досягнення цілей, закріплених Конституцією країни. Таким чином, державна служба через діяльність осіб, які в ній зайняті, має проводити в життя визначену демократичним шляхом волю держави. І тому основне спрямування Закону полягає в тому, щоб сприяти формуванню державної служби з висококваліфікованих фахівців, які зацікавлені в роботі на користь суспільству і стоять поза політичним впливом.

Ряд положень Закону характеризується новизною підходів. Зокрема, встановлюється конкурсний відбір на державну службу, обов'язкове прийняття присяги, можливість випробувального строку, стажування тощо. З метою забезпечення більшої перспективи і стабільності в роботі державних службовців вводиться новий інститут "службової кар'єри", який включає в себе прийняття на державну службу та просування по ній службовців згідно із категоріями посад і рангами, які їм присуджуються. Виходячи з особливостей державної служби встановлюються додаткові підстави для припинення державної служби, а також право деяких державних службовців на відставку із соціальними гарантіями. З метою стимулювання добросовісної та якісної роботи за державними службовцями закріплюються певні привілеї.

Отже, чинним законодавчим актом вирішуються такі завдання, як створення умов для здійснення політичних, економічних, соціальних прав і свобод громадян, реалізація демократичних засад на державній службі, відкритість її функціонування, залучення на державну службу найбільш професійно підготовлених фахівців; формування балансу прав, обов'язків і відповідальності державних службовців,

обмеження і гарантії, які складають суспільно вагомих статус державного службовця; закріплення правових засад становлення етики державної служби.

Разом з тим Закон України "Про державну службу" системно не вирішує концептуальних питань створення загального механізму державної служби в нашій країні.

У зв'язку з цим слід зазначити, що термін "державна служба" застосовується як у широкому, так і у вузькому розумінні. Державна служба в широкому розумінні є виконання службовцями певних обов'язків у державних організаціях (в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях); у вузькому розумінні - це виконання службовцями певних обов'язків у державних органах. Норми чинного Закону стосуються тільки державної служби у вузькому розумінні.

Очевидно, що правове регулювання комплексу питань, пов'язаних з державною службою в широкому розумінні, не може бути здійснене на підставі одного закону, яким є Закон України "Про державну службу". На нашу думку, в правовому оформленні питань державної служби слід йти по шляху створення загального Закону про основні засади державної служби, який міг би увібрати в собі загальні положення, характерні для всіх видів службовців, представляти в цілому систему державних служб, а також регулювати питання організації державної служби. Це включало б систему органів управління державною службою з переліком основних напрямків їх діяльності, чітке визначення органів, які утворюють систему державної служби, систему контролю в державній службі, питання фінансування державної служби і т.ін.

Водночас окремі види державної діяльності мають бути конкретизовані в законах, які б регулювали правове положення певної категорії державних службовців з урахуванням їх специфіки.

Крім того, враховуючи важливість та необхідність інституту державної служби в період становлення правової держави доцільно було б в Конституції України закріпити його загальні засади, а також права та обов'язки державних службовців



Указані пропозиції суттєво вплинуть на зміст існуючого Закону, а він тим самим потребуватиме деяких уточнень. Зокрема, з нього в запропонований загальний Закон про основні засади державної служби мають бути перенесені положення, які стосуються всіх державних службовців незалежно від їх виду. Текст існуючого Закону має бути доповнений класифікацією посад державних службовців державних органів та їх апарату, а сама назва замінена на Закон України "Про засади державної служби в державних органах та їх апараті".

Крім зазначених недоліків у формуванні інституту державної служби, слід вказати на розмивання основних ідей прийнятого Закону України "Про державну службу" в поточних підзаконних актах.

Це стосується, насамперед, необґрунтованого розширення переліку посад державних службовців. Наприклад, вже із самої назви постанови Кабінету Міністрів України "Про присвоєння рангів державних службовців колишнім народним депутатам України, які припинили свої повноваження і вийшли на пенсію", випливає, що парламентарі прирівнюються до державних службовців, хоча ця категорія має особливий правовий статус, який було закріплено в Конституції та законах України.

Крім того, положення Закону щодо просування по службі тільки на конкурсній основі, яке є одним з основоположних і принципових, фактично нівелюється через прийняту постанову Кабінету Міністрів України "Про деякі питання застосування ст. 4, 15, 27 Закону України "Про державну службу" № 423 від 17 червня 1994 р., відповідно до якої просування по службі стає можливим без конкурсного відбору в разі зарахування до кадрового резерву. У зв'язку з цим є доцільним відновлення положень, закладених саме в Законі про можливість просування по службі лише на підставі проходження конкурсу. Це дозволить виключити можливість призначення на посаду осіб, які не мають необхідної кваліфікації, захистити систему державної служби від протекціонізму, зробити гласним і легітимним статус, привілеї та форми соціального й професійного захисту кадрів державного апарату. Головними критеріями

ми при просуванні державного службовця по службі мають бути його особисті заслуги та можливості.

Зазначене свідчить про необхідність поглиблення перш за все методологічних підходів до аналізу проблем державної служби, які б відповідали сучасним уявленням про її організацію і діяльність.

В цьому зв'язку цікаво розглянути державну службу з принципово нових позицій, а саме, як важливий соціально-правовий інститут державного управління.

Проблеми складних відносин держави і суспільства, недовіра людей до апарату державного управління, намагання останнього протиставити свої інтереси інтересам суспільства, а також пов'язані з цим проблеми бюрократизації діяльності апарату управління притаманні не тільки Україні. Різні країни по-різному підходять до вирішення подібних проблем. У розвинутих демократичних державах як найважливіший елемент механізму вирішення вказаних проблем виступає особливий соціально-правовий інститут державної служби, який має сприяти співробітництву держави і суспільства у справі формування та організації діяльності державного апарату. Суспільство зацікавлене не тільки в правовому забезпеченні суверенітету народу і демократичних засадах прийняття загальнодержавних рішень, а й у послідовному та ефективному втіленні даних рішень у життя.

Історичний аналіз свідчить, що з розвитком держави, зміною її типу, характеру завдань змінювалась і державна служба. Надання владних повноважень державі - це функція народу. Суспільство, змінюючи державу, відповідно до своїх потреб змінює і характер державної служби.

Цим пояснюється той факт, що в тоталітарній країні державна служба також мала тоталітарний характер. Держава виходила з-під контролю суспільства, так само діяла і державна служба. Етатизм як головна ідея в поглядах на державу проявляється в повсюдному втручанні держави в економічне, соціальне, державне життя громадян, що врешті-решт призвело до зникнення або зниження дієвості інститутів громадянського суспільства.

На наш погляд, мета і завдання державної служби повинні виходити з інтересів, мети, завдань і волі народу-

соціуму. Водночас державна служба - це вид діяльності певного кола осіб щодо реалізації владних повноважень. Таким чином, державна служба має багатофункціональне призначення і повинна розглядатися як державно-правовий і соціальний інститут. Вона встановлює та регулює відносини з людьми, які від імені держави реалізують її цілі і функції, тобто державними службовцями. Державна служба - це водночас й інститут, і діяльність, і система правил роботи щодо виконання функцій держави, і персонал, спроможний якісно виконувати ці функції.

Проте функції держави змінюються. Держава має стати правовою, соціальною. Із зміною держави змінюється соціальне призначення держслужби, оскільки остання обслуговує державні органи. Обслуговуючи державу, вона має обслуговувати і захищати інтереси людини, громадянина. Таким чином, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена природою і призначенням нової демократичної і правової держави.

У правовій державі через представницьку владу здійснюється зв'язок з громадянським суспільством. Завданням цієї влади є врахування і погодження в законах інтересів різних соціальних верств. Виконавча влада в такому суспільстві, спираючись на закони, розробляє і втілює через державну службу єдину політику, яка відображує узгоджений інтерес усього соціуму. Державні службовці в громадянському суспільстві реалізовуватимуть соціальну функцію, а не підноситимуться над народом. Відповідно до цього державна служба буде виконувати консолідуючу роль, що і пояснює її природу як соціального інституту.

Формування державної служби в нових умовах базується на зміні співвідношення державного та особистого інтересу в бік останнього. Не принижуючи ролі держави, сучасна державна служба має виходити з пріоритету прав та інтересів особи, тобто соціальна сутність державної служби виявляється в її демократизації й гуманізації.

В умовах правової держави особа значно більше реалізує себе як через суспільно-політичні партії, рухи, об'єднання, так і безпосередньо через державних чиновників. Як інститут створеної правової держави державна служ-

ба понад усе ставить закон, який повинен враховувати сукупність інтересів усього народу, а не окремих його прошарків. І це вже само по собі надає соціального характеру державі і всім її органам.

Таким чином, державна служба правової, демократичної держави є не тільки державно-правовим, а й соціальним інститутом. Її соціальний характер зумовлюється природою, метою та функціями, принципами організації, які більш детально розглядатимуться далі. Відносно сутності цього інституту інтерес становлять підсумки, отримані в результаті опитування працівників міських і районних адміністрацій, проведеного Північно-Кавказьким кадровим центром в Росії. Були поставлені такі запитання. З якими проблемами у процесі роботи Вам доводилося стикатися найчастіше? Які проблеми необхідно вирішувати в першу чергу? Відповіді розподілилися таким чином: 65,4% опитаних назвали соціальні проблеми, більше як 49% - соціальний захист малозабезпечених верств населення, а майже 35% - подолання соціальної напруженості. Таким чином, наведені дані свідчать про те, що соціальні аспекти мають важливе значення як для громадян, так і для діяльності державної служби.

Проте на шляху до формування державної служби як соціального інституту стоять чималі труднощі, які тісно пов'язані з можливістю створення соціальної держави, визначають межі втручання держави у соціально-економічну сферу, тобто все зводиться до взаємовідносин держави і громадянського суспільства. Якщо в підсумку сучасних реформ стане можливим досягнення гармонії між останніми, то більшість проблем на шляху формування соціальної держави вирішаться.

Для характеристики державної служби як соціально-правового інституту важливо визначити також предмет і межі її розповсюдження. Існує низка труднощів в окресленні предмета та обсягу державної служби.

У зв'язку з цим нагадаємо, що термін "державна служба" застосовується у широкому та у вузькому розумінні. На жаль, прийнятий Закон України "Про державну службу" системно не вирішує концептуальних питань створен-

ня загальної системи державної служби як соціально-правового інституту. Норми цього Закону стосуються тільки державної служби у вузькому розумінні, що лише частково відповідає її призначенню в умовах створення соціальної держави. Проте світова практика свідчить про доцільність і правомірність поширення статусу державних службовців на всіх працюючих у державних органах освіти, вищої школи, охорони здоров'я, культури, науки, на державних підприємствах.

З метою реформування державної служби у справжній соціально-правовий інститут державного управління слід було б на концептуальному рівні вирішити деякі принципові моменти.

По-перше, їх треба певним чином структурувати, виділивши певні типи, види і рівні державної служби. Так, тип служби мав би вказувати на сферу відносин, що регулюються, і міг би бути представлений загальною (адміністративною), спеціалізованою та цивільною службами.

Вид державної служби повинен визначитися залежно від виконуваних нею функцій держави. Видами держслужби можуть бути служби: в органах представницької, виконавчої та судової влади (входять до структури загального (адміністративного) типу державної служби); в органах внутрішніх справ, прокуратури, державної безпеки, збройних силах, митниці (входять до структури спеціалізованого типу державної служби); у державних закладах освіти, культури, охорони здоров'я, вищої школи, науки, промисловості (входять до структури цивільного типу державної служби).

Рівень державної служби зумовлюється структурою державного органу, а також територіальним устроєм держави.

По-друге, і це також, на нашу думку, сприяло б удосконаленню, а отже, і дієвості державної служби, необхідно чітко визначити коло працівників, які належать до державних службовців. Це питання, коли значна кількість громадян тісно пов'язана з державою, є дуже актуальним.

Перш за все, кого ж слід відносити до державних службовців? До державних службовців можуть належати особи, які обіймають у порядку, встановленому правовими

актами, посаду в державній організації, органі державної влади, в установі. Тобто вихідним фактором має бути саме зайняття посади, яка визначає коло службових обов'язків, права і межі відповідальності державного службовця, вимоги до його професійно-кваліфікаційної підготовки. Воно відображає також склад виконуваної роботи, визначає його правове положення.

У Законі України "Про державну службу", на жаль, відсутня чітка система посад державних службовців. Склад державних службовців не є однорідним і може бути поданий у вигляді системи, яка, в свою чергу, також може бути структурована. В основу класифікації посад державних службовців, на нашу думку, можуть бути покладено два критерії, а саме, спосіб вступу на посаду і функції, закріплені за цією посадою.

Згідно з першим критерієм всі державні службовці можуть бути поділені на дві великі категорії. Державні службовці, що обіймають посади за результатами проходження конкурсу, можуть бути віднесені до кар'єрних державних службовців, а посади, які заміщуються шляхом призначення, виборів або за контрактом - до позакар'єрних державних службовців.

За другим критерієм, тобто відповідно до виконуваних функцій державних службовців можна також класифікувати на декілька груп. Чинне законодавство України не визначає певних видів посад державних службовців, але зі змісту Закону випливає, що різниця між окремими групами державних службовців існує.

Відповідно до специфічних функцій всіх державних службовців можна розподілити на кілька груп незалежно від місця проходження ними державної служби, а саме, на державних службовців, що обіймають політико-організаційні, адміністративні і допоміжні посади.

Кожна з функцій відповідає певному ієрархічному рівню організаційної структури: нагорі - політико-організаційні посади, всередині - адміністративні, знизу - службовці допоміжної ланки.

Ця класифікація має досить умовний характер, але в цілому чітко прослідковується тенденція, відповідно до якої

політико-організаційні і допоміжні посади обіймають позкар'єрні державні службовці, а адміністративні посади - переважно кар'єрні державні службовці, хоча серед них також є ті, хто працює за контрактом або призначений на посаду.

Класифікація посад державних службовців потребує більш детальної структуризації, але головною має бути ідея відокремлення політичних посад від посад державних службовців.

Говорячи про мету і функції державної служби, слід враховувати те, що в Україні формується єдина за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими та інформаційними засадами державна служба. Інакше кажучи, державна служба розглядається як система соціальних зв'язків і відносин, а не як сукупність службовців і установ.

Визначення мети і функцій державної служби є основою для побудови ефективної взаємодії органів управління державної служби з кадровими службами органів державної влади. У ході реалізації своєї мети і функцій державна служба має перетворитися на вагомий і авторитетний інститут розвитку та якісного оновлення держапарату. Проте ототожнення цілей держапарату і державної служби неприпустиме. У перехідний період мета державної служби перебуває в стані формування і потребує подальшої наукової розробки.

Все ж можна визначити кілька напрямків при формуванні мети державної служби. Перший з них полягає в тому, що як державний соціальний інститут вона повинна сформувати суспільно-політичні і державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу. Другий напрямок у визначенні мети державної служби - створення об'єктивної системи з виявлення і добору людей для роботи в держапараті.

Щодо визначення функцій державної служби, тут, на нашу думку, слід виходити з того, що ця служба є необхідним елементом всіх управлінських процесів. Її функції не можна ототожнювати з функціями державного управління і водночас сприймати їх як окрему формальну структу-

ру. Слід визнати, що функції, призначенні державній службі як соціальному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування всіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян.

Водночас державна служба - це механізм здійснення цілей і завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображують загальні завдання держслужби як частини механізму державного управління.

Реалізуючи свої функції, державна служба повинна стати таким інститутом, через який могла б реалізуватися демократична сутність держави, підтримувалася б вільна життєдіяльність суспільства, а державний апарат став би лідером суспільного розвитку. Виходячи з цих положень більш чітко окреслюється призначення державної служби. Вона є головним засобом реалізації функцій соціальної держави, коли якісно змінюється, а в чомусь звужується сфера державного регулювання в економіці та духовній сфері і набувають розвитку саморегулюючі, самоврядні процеси. Звідси змінюється соціальне призначення державної служби. Вона повинна через створення певних умов для ефектвної діяльності державних органів домагатися оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, відображати і захищати інтереси всіх верств населення. Вона має стати повсякденним каналом зв'язку держави, народу та їх взаємодії, виступати консолідуючою силою, сприяти суспільному розвитку. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат, і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційно зафіксовані наміри і цілі держави, його структури, відносини і зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх у суспільне життя.

Враховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення державної служби, визначаються основні завдання цієї служби. Одним з основних її завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Важ-



ливість цього завдання підкріплюється тими обставинами, що в останні роки значно знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де людина стикається з політикою.

Наступне завдання державної служби - досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат повинен поряд з вимогами Конституції та законів України виконувати постанови органів державного управління. У 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 також віднести подальшу демократизацію шляхів формування і діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Виконання завдань державної служби потребує вирішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Йдеться про необхідність формування державного апарату нового типу і кадрове забезпечення державної служби.

Більш детально розглянемо питання сучасної державної політики України.

Формування та раціональне використання кадрів - важлива і актуальна проблема державного управління. Довгий час до її вирішення підходили однобічно, як до чисто організаційно-управлінського завдання. Необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення випливає зі змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Необхідно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги до демократичного суспільства.

У нинішньому суспільстві проходять процеси децентралізації управління, становлення ринку, роздержавлення

і приватизації державної власності, зміцнення самоуправління місцевих, підприємницьких і суспільно-економічних структур. За таких умов кожний власник сам вирішує “свої” кадрові проблеми. Виникає запитання: а чи потрібно сьогодні взагалі підносити кадрову політику до рівня державної?

У процесі руйнування тоталітарного режиму і побудови нової української державності держава все більше стає організацією саме всього народу, суб’єктом управління соціально-економічними і політичними процесами на засадах закону. Для виконання своїх функцій державі необхідний апарат службовців. Водночас професійні кадри потрібні всім структурам, які функціонують у межах держави. Держава не може залишити ці кадри поза своєю увагою, оскільки без цього неможливо забезпечити нормальну життєдіяльність людей, суспільства в цілому.

Слід мати на увазі, що сам термін “кадрова політика” як соціальне явище має багаторівневу структуру і значно ширше за змістом, ніж термін “державна кадрова політика”, де її суб’єктом виступає держава. Коли мова йде про “кадрову політику”, її суб’єктами можуть виступати, наприклад, політичні рухи, партії, громадські організації, підприємницькі структури. Мова може йти також про кадрову політику Уряду чи певного регіону.

Державна ж кадрова політика, на думку Ю.О.Розенбаума, є “однією з галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію в суспільстві політики держави та вплив на розвиток суспільства шляхом його керівництва і управління на основі формування кадрового забезпечення державних органів та організацій<sup>1</sup>. Тобто державна кадрова політика (де її суб’єктом виступає держава) визначає місце та роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрямки і принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу країни.

Окремі гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації розробляють свої кадрові програми і плани, але в межах стратегії і тактики, реалізуючи держав-

ну кадрову політику. Саме за таких умов вона може стати ефективним важелем державного впливу на економіку і політичне життя.

Інша справа, що в нових умовах суттєво змінюється місце державної кадрової політики. З одного боку, воно звужується з точки зору змісту і сили впливу, а з іншого - розширюється в плані збільшення об'єктів впливу.

На особливу увагу, виходячи з вищезазначеного, заслуговує питання про об'єкти та суб'єкти державної кадрової політики.

Протягом довгих років кадрова політика розглядалась як однієїсторонній процес, який йде "зверху до низу" з яскраво визначеною централізацією керуючого впливу. При цьому головним і майже повним суб'єктом кадрової політики була КПРС, яка, по суті, "зрослася" з державними структурами. Всі інші суб'єкти кадрової політики лише виконували директивні вказівки.

Сьогодні суб'єктами кадрової політики, а під ними слід розуміти носіїв певних повноважень, прав та обов'язків при виробленні та реалізації кадрової політики, є народ, держава, а саме, її органи, партії та рухи, економічні і суспільні об'єднання.

Об'єктами, які протистоять суб'єктам кадрової політики і на яких спрямована предметно-практична діяльність останніх, є кадровий корпус у цілому, або окремі категорії кадрів (управлінські кадри, кадри окремих партій).

Коли йдеться про об'єкт державної кадрової політики, до уваги беруть усі кадри суспільства, все працездатне населення. Тому об'єкт кадрової політики не можна зводити лише до керівних, або навіть управлінських кадрів. Держава через свої структури впливає на всі категорії працюючих. Саме така точка зору покладена в основу кадрової політики України. Підтвердженням цьому є прийняті Указ Президента України № 1035 від 10 листопада 1995 р., яким затверджується Програма щодо роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій<sup>2</sup> та постановка Кабінету Міністрів України № 847 від 20 жовтня 1995 р., що вводить у дію Положення про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, ус-

танов і організацій<sup>3</sup>. Як бачимо, державна кадрова політика не може залишатися поза процесами формування і раціонального використання кадрового потенціалу, організації управління персоналом окремих галузей і відомств.

На ці кадрові категорії держава впливає на засадах визначення єдності мети, пріоритетів, введення стандартів, ліцензування, податкових тарифів, правового регулювання трудових відносин, соціального захисту всіх працюючих, фінансової підтримки окремих кадрових програм тощо. Таким чином, процес державного впливу не припиняється, а стає більш демократичним. Державне регулювання набуває характеру гнучкої взаємодії державних органів з кадровими службами інших структур, використовуючи при цьому методи рекомендацій, стимулювання, партнерства, фінансово-економічної підтримки, своєчасного інформування, а також моральні засоби. Суттєво зростає роль законодавчої і законотвірної діяльності в кадрових процесах.

Серед усіх категорій кадрів особливо складні і значні функції виконують керівні кадри, які залишаються реальними посіями державної, економічної та політичної влади, вони визначають технології, стиль всієї управлінської та інших форм трудової діяльності. Тому саме вони були і залишатимуться в центрі уваги держави, іншим є і буде характер державного управління цими кадрами.

Як було зазначено вище, після відмови від командно-адміністративних методів управління економікою значно звузилася сфера безпосереднього державного управління кадрами. Таким безпосередньо "керуванням" об'єктом залишиться лише апарат органів влади і державного управління.

Відтак можна зробити висновок: нова кадрова політика не відмовляється повністю від державного регулювання організації праці значної частини працюючих, проте законом, який вимагає суворого додержання, вона є тільки для державних службовців.

Однією з концептуальних позицій державної кадрової політики слід вважати визнання народу як первооснови її формування, тобто суб'єкта цієї політики, адже саме народ, його воля, інтереси є першоджерелом всіх повноважень держави.

Проте в реальному житті єдиного народу як соціальної спільноти людей не існує. Саме держава як політична організація народу найбільш повно відбиває волю його більшості, в тому числі і в кадрових питаннях. Народ реалізує кадрову політику переважно через інститути держави. Обравши на виборах Президента України, народ делегує йому свої повноваження і функції, в тому числі і в кадровій політиці. Зокрема, саме за дорученням Президента розробляється державна кадрова політика України, саме він безпосередньо і за погодженням із Верховною Радою призначає та звільняє найвищих посадових осіб країни (ст. 106 Конституції України).

Те ж саме може сказати і відносно народних депутатів України, у повноваження яких входить призначення на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад певної категорії державних службовців (ст. 85 Конституції України).

Отже, законодавчій гілці влади найбільш притаманне нормативне забезпечення кадрових процесів. Проте конструктивному вирішенню кадрових питань може заважати розбіжність точок зору, міжфракційні дискусії. Але підкреслимо, що саме Верховна Рада вирішує або бере участь у вирішенні питань про призначення на ключові посади державного апарату, делегуючи їм повноваження самим вирішувати кадрові питання в межах своїх структур.

Слід зазначити, що в реалізації кадрової політики, в підборі і розстановці кадрів, в управлінні персоналом найбільш конкретно і значущою є роль виконавчої влади, тим більше кадри є передусім компонентом управлінської діяльності.

Народ може впливати на кадрову політику безпосередньо. Сьогодні все більше зростає роль кожного громадянина у виробленні та реалізації політики, в тому числі і кадрової, у визначенні того, хто та чим буде керувати, як будуть вирішуватися питання організації і стимулювання його праці. У Конституції України зазначається: "Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами." (ст.38) Розвиток місцевого самоврядування, надання громадянину права власності на частку основних

засобів виробництва, свободи підприємницької діяльності створюють для людини нові умови, в тому числі і як суб'єкта кадрової політики. Кожен може і повинен брати участь у формуванні органів влади і управління. На це вказують і безпосередні статті Основного Закону України, зокрема в ст.141 записано, що "територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях".

Таким чином, саме держава як загальнонародна організація отримує від народу повноваження в кадровій політиці. Вона виступає головним суб'єктом кадрової політики, реалізуючи волю більшості громадян через різні гілки влади, делегуючи кожній з них певні функції в кадровій роботі. Виходячи із змісту Конституції України в цьому простежується наступна тенденція: вищий представницький орган надає кадровій політиці силу закону; виконавчі органи реалізують цю політику, а судова влада контролює додержання законності в роботі з кадрами.

При цьому держава впливає на кадрові процеси переважно по двох каналах - через закони, нормативні документи, управлінські рішення, а також через практичні дії чиновників державної служби, які постійно взаємодіють з кадрами інших структур, контролюючи від імені держави її закони.

Яким же є правове забезпечення кадрових процесів в Україні? Перші кроки в цьому напрямку були зроблені ще у 1994 р., коли було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 853 від 19 грудня 1994 р. "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби"<sup>4</sup>. Але конкретна законотворча робота з правового забезпечення кадрової політики в Україні розпочалась у 1995 р. Це підтверджується Указом Президента України № 381 від 19 травня 1995 р. "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій"<sup>5</sup>, Указом Президента України № 398 від 30 травня 1995 р. "Про систему підготовки, перепідготовки, підвищення квалі-

ліфікації державних службовців”<sup>6</sup>, згідно з яким була створена Українська Академія державного управління, розроблено і затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби<sup>7</sup>. Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій<sup>8</sup>, створено Раду щодо роботи з кадрами при Президентові України<sup>9</sup>, затверджено конкретні заходи щодо реалізації програм кадрового забезпечення.

Відповідно до цього Кабінетом Міністрів України прийнято постанови № 560 від 27 липня 1995 р. “Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади”<sup>10</sup>, № 747 від 20 вересня 1995 р. “Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади”<sup>11</sup>, № 847 від 20 жовтня 1995 р. “Про затвердження Положення про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій”<sup>12</sup>.

Питання державної кадрової політики перебувають у колі постійної уваги Уряду, про що свідчить окремий розділ “Кадрове забезпечення органів державної виконавчої влади” в Програмі діяльності Уряду<sup>13</sup>. Вказані проблеми розглядалися на засіданні Кабінету Міністрів України 31 липня 1995 р.<sup>14</sup> і на виконання прийнятого протокольного рішення розроблено і затверджено розпорядження Кабінету Міністрів України № 645-р від 25 жовтня 1995 р. “Заходи щодо підвищення престижу державного службовця”<sup>15</sup>.

Цей пакет нормативно-правових актів повинен забезпечити проведення дійсно широкомасштабної державної кадрової політики.

Найбільш повне уявлення про шляхи проведення державної кадрової політики можна скласти, проаналізувавши Програму кадрового забезпечення державної служби і Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій та заходи щодо виконання цих програм. Проте не можна не помітити таких недоліків, як відсутність системності, комплексності, які б мали базуватися на забезпеченні єдності цілей, принципів і форм роботи з кадрами; відсутність всебічності і об’єктивності при вирішенні кадрових питань; розгляд кадрових проблем у

динаміці, забезпечення налагодженої системи в кадровій роботі, її поетапності. Кадрова політика має охоплювати кадрові проблеми всебічно, тобто необхідно бачити і виділяти економічні, соціальні, управлінські, правові, соціально-психологічні, моральні та інші аспекти.

Державна кадрова політика повинна бути загальною, багаторівневою, охоплювати весь кадровий корпус, всі кадрові процеси незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них.

Такої єдності і компетентності можна досягти за умови розробки Концепції державної кадрової політики, яка повинна утримувати в собі вихідні та основні теоретичні ідеї, які б обґрунтовували цілі, стратегію формування та використання кадрового корпусу. Концепція державної кадрової політики має стати її теоретичною основою і включати в себе перш за все аналіз реального стану кадрового корпусу з визначенням перспектив розвитку; чітке визначення суб'єктів і об'єктів кадрової політики, їх взаємозв'язків і взамовідносин в кадрових процесах і, зокрема, роль держави; відпрацювання вихідних ідей, що визначають мету і змістовні пріоритети кадрової політики, а також її принципи; визначення пріоритетних (найближчим часом) і перспективних напрямків роботи з кадрами.

Хоча вже проведено значну законотворчу роботу, все ж залишається актуальним питання з розробки Концепції державної кадрової політики як стратегічного документа розвитку кадрових процесів.

Головною метою сучасної державної кадрової політики, на якій базуватиметься цей документ, є забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу та всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України. Ця політика покликана визначити шляхи, засоби й механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв в відборі та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службове просування і професійне зростання.



При розробці шляхів державної кадрової політики слід виділити три основні напрямки:

а) визначення суб'єктів кадрової роботи, їх функцій, повноваження і відповідальність як по "вертикалі" (співвідношення функцій і прав у вирішенні кадрових питань центральних, регіональних і місцевих органів), так і по "горизонталі" (між органами різних гілок влади, щодо недержавних структур);

б) встановлення поточних і найближчих завдань і пріоритетів;

в) вибір засобів, форм, технологій роботи з кадрами в кожній конкретній сфері кадрової діяльності на певних засадах дотримання законності.

Державна кадрова політика має базуватися на загальних принципах і спиратися на належне організаційно-структурне та матеріально-фінансове забезпечення. Доцільно виділити також наступні організаційні принципи державної кадрової політики:

а) підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексної і об'єктивної їх оцінки;

б) рівність і відкритість усіх при прийнятті на посаду за професійними знаннями та кваліфікацією;

в) вирішення всіх кадрових питань демократично і гласно, але в разі потреби призначення на окремі посади в державному управлінні, забезпечення поновлення кадрів із збереженням послідовності керівництва;

г) дотримання законності нормативних вимог у вирішенні кадрових питань.

Тенденції розвитку українського суспільства свідчать, що персонал державної служби найближчим часом стикнеться з новою ситуацією, яка визначатиметься політичним і економічним плюралізмом, зростанням ролі науки в організації управління, розширенням застосування сучасних інформаційних технологій. Ці умови вимагатимуть формування нового типу персоналу, особливо вищого рівня державної служби.

Підсумовуючи, зазначимо, що в сучасних умовах державна кадрова політика повинна стати прискорювачем со-

ціально-демократичних перетворень, центром усього управлінського процесу. Цілі і принципи кадрової політики можуть стати мобілізуючою та організуючою силою в координації і взаємодії всіх державних, економічних і громадських структур щодо вирішення кадрових питань, формування, розвитку і раціонального використання кадрових питань, у формуванні, розвитку і раціональному використанні всього кадрового потенціалу, в тому числі управлінського і підприємницького.

### Бібліографічні посилання

1. *Розенбаум Ю.О.* Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы.- М., 1982.- С. 123.
2. Вісник державної служби України.- 1995.- № 3-4.- С. 7-24.
3. Там же. - С. 80-82.
4. Там же. - № 1.- С. 73-77.
5. Там же. - № 2.- С. 29-30.
6. Там же. - С. 30-32.
7. Там же. - № 3.- С. 7-21.
8. Там же.
9. Там же. - № 2.- С. 32-37.
10. Там же. - С. 53-59.
11. Там же. - С. 45-49.
12. Там же. - № 3.- С. 80-82.
13. Там же. - С. 74-76.
14. Там же. - № 2.- С. 43-44.
15. Там же. - № 3.- С. 90-92.

## 7. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ - ВАЖЛИВА УМОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективність - одна з центральних проблем людської діяльності. Розглянемо поняття та сутність ефективності управлінської діяльності. Це стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Підвищення рівня соціальної життєдіяльності суспільства, ефективності усіх його структур - проблема першочергова, яка привертає до себе все більшу увагу вчених та політичних діячів. Значний інтерес у цьому плані становлять дослідження одного з найвідоміших вчених і консультантів з питань менеджменту і міжнародних відносин Б.Гаврилишина<sup>1</sup>.

Фактично увесь спектр людського знання тією чи іншою мірою та формою охоплює цю проблему. Наприклад, юристи-управлінці досліджують нормативно-юридичну основу управлінської діяльності, весь комплекс питань, органічно пов'язаних з проблемою її ефективності.

Незважаючи на очевидність та актуальність, згадана проблема не дістала адекватного відображення в науковій літературі. Це пояснюється, з одного боку, її багатогранністю, а з іншого - складністю визначення критеріїв оцінки поведінки людини в сфері управління.

Досягнення високої ефективності на основі глибокого пізнання теорії та практики управління завжди було соціальним замовленням суспільства. Суспільна свідомість пов'язує з цим своє ставлення до соціально-політичного ладу і управлінсько-владних державних структур, яке загострюється в перехідні періоди суспільного розвитку, коли різко зростає ціна помилкових і неефективних рішень. Чимало прикладів цього дає процес становлення суверенної України.

Відомо, що в доктрині розподілу влади закладена така мета, як досягнення більш ефективного функціонування державного механізму в цілому і кожної гілки влади зокрема. Поділ та спеціалізація праці завжди ефективні. Найвиразніше це дістає вияв у сфері виконавчої влади, де ієрархія і децентралізація управління дають найбільший економічний і соціальний ефект.

Цілком очевидно, що соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів. У протилежному разі не можна реалізувати об'єктивні можливості нового суспільства. Шлях до досягнення високої якості та ефективності будь-якого виду соціальної діяльності людини пролягає через підвищення ефективності та якості управління. Тому різке поліпшення функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним і організаційним завданням сучасного періоду.

В Україні проводиться інтенсивна робота щодо створення практично нового апарату державного управління, підвищення ефективності його діяльності. Однак їй необхідно надати планомірного, цілеспрямованого й конкретного характеру. При цьому важливе значення має не стільки організаційна перебудова існуючого апарату (хоч передбачається і це), скільки підвищення якості та ефективності повсякденної управлінської праці, що в основному зводиться до більш чіткого визначення нових завдань і методів їх вирішення, різкого підвищення культури роботи, організованості та дисципліни.

“Ефективність”, “організованість”, “дисципліна”, “відповідальність” - сьогодні це найбільш вживані слова в лексиці працівника матеріального виробництва і сфери управління. Багато з цих термінів науково визначені і однозначно використовуються в повсякденній управлінській праці. Що ж до терміна “ефективність”, то до цього часу він не має чіткого наукового тлумачення.

Ефективність - результат, наслідок якихось причин, сил, діянь. Тому найбільш поширене розуміння терміна “ефективність” пов'язується з діями, що забезпечують досягнення необхідних результатів. Часто ефективність визначають як узгодженість результату з метою. Так, відомий дослідник С.Серто вказує, що управлінська ефективність визначається в рамках використання ресурсів, розглядуваних з погляду досягнення організаційної мети<sup>2</sup>.

Найбільш обґрунтовано дана категорія розроблена економічною наукою, представники якої вважають, що це один з важливих показників рівня розвитку, функціонування і раціональної організації економіки. Що ж до ефективно-

сті управління в сфері економіки, то під нею в основному розуміється діяльність господарських органів. Економісти визначають економічну ефективність управління виробництвом як результат діяльності системи управління, яка забезпечує досягнення мети, що стоїть перед об'єктом управління, при найменших затратах. На думку С. Серто, управлінська економічна ефективність визначається співвідношенням загальних організаційних ресурсів з їх внеском у продуктивність виробничого процесу. Тому ефективність управлінської системи розуміється як взаємозв'язок мети і результатів її досягнення, виражених у кінцевих результатах виробничої діяльності.

Чисто економічна ефективність може не тільки збігатися, а й суперечити ефективності, що впливає із загального соціального призначення управління в тій чи іншій сфері суспільного життя. Наприклад, не завжди збігаються економічний і соціальний аспекти ефективності управління в сфері культури. Наслідком цього, зокрема, є нинішня орієнтація справжнього мистецтва, літератури на елітарну (багату) частину населення, а для решти людей існують зразки так званої масової культури.

Крім того, в літературі та практиці управління часто ототожнюють ефективність і продуктивність управлінської праці, ефективність праці в сфері управління і ефективність системи управління, хоч вказані категорії суттєво різняться.

У літературі крім "економічної ефективності" зустрічається ще і таке поняття, як "цільова ефективність", яка забезпечується не тільки діловими якостями людей, а насамперед правильно поставленою метою і науково обґрунтованими методами її досягнення.

Має право на існування і така категорія, як "соціальна ефективність", оскільки суспільна праця, в тому числі й управлінська, включає в себе і соціальні аспекти. Соціальна ефективність, як і економічна ефективність, має певну самостійність і дістає вияв як частковий критерій ефективності суспільної праці. Це очевидно, але вся складність полягає в розкритті змісту соціальної ефективності.

Існує і таке поняття, як "організаційна ефективність". Модель "ефективності" визначає оптимальну форму взаємо-

зв'язків між елементами системи, яка робить її найбільш ефективною з погляду досягнення поставленої мети. Зрештою ефективність, як вважають американські дослідники, - це все те, що робить організація, або чим вона зайнята. Організація - це спеціально створене людьми соціальне утворення, внутрішня логіка і мета якого потребують більшої ефективності, ніж та, яка спостерігається в звичайних утвореннях.

Економія і ефективність - цінності, які приніс з собою рух наукового менеджменту. Продуктивність, економія, ефективність - його основоположні риси.

Для сучасних течій в американських наукових дослідженнях характерною є особлива увага до проблеми ефективності не тільки "ділової", а й "публічної" адміністрації\*. Творці нового напрямку намагалися знайти місце для таких цінностей, як економічна ефективність і ефективність дійова, протиставляючи їх політиці і партійності, що характеризуються "помилковими", навіть морально "шкідливими" цінностями<sup>3</sup>. При цьому вони виходили з того, що здорова система, яка ґрунтується на наукових дослідженнях, вільна від політичного втручання.

Серед сучасних теорій публічної адміністрації найпоширенішими є доктрини невтручання в ринок. Для їх прихильників вільний ринок є механізмом сортування переможців і тих, хто зазнав поразки в конкуренції, що і є єдиним шляхом для соціального прогресу і розвитку людської волі. Від держави менеджери вимагають тільки підтримувати стабільну фінансову політику і відкриті ринки. Теоретики "публічного вибору" не хотіли б повністю звільнитися від державного втручання.

Ми показали лише в загальній постановці визначення шляхів досягнення управлінської ефективності для прогресу суспільства і публічного благоденства, підкресливши, що загальна управлінська ефективність належить до важливих еластичних цінностей суспільства.

---

\*Державна адміністрація називає публічною тому, що спочатку розвиток держави відставав від розвитку публічних функцій (служб) суспільства. Така назва утвердилась в американській літературі.

Значна частина спеціальної літератури, присвяченої проблемі управлінської ефективності, ґрунтується на особистому досвіді або характеристиці особистих якостей, "хороших" менеджерів, показує, що вони мають робити, щоб їх діяльність була ефективною, і якими можуть бути її результати.

Як вважають спеціалісти в галузі менеджменту, ефективності необхідно вчитись. Це практика, практичні звички, навички, яких необхідно набувати шляхом постійної й копіткої праці. П.Дракер виділяє п'ять моментів, що забезпечують ефективність управлінської діяльності. На його думку, вмілі управлінці: 1) починають не з постановки завдань, а з організації свого часу; 2) концентрують увагу на тому, що вони можуть зробити для того, щоб якомога дійовіше вплинути на діяльність організації, в якій працюють; 3) спираються на сильні сторони своїх колег і підлеглих і починають з того, що людина може робити, а не з того, чого вимагає та чи інша діяльність; 4) зосереджують зусилля на кількох основних ділянках праці, тобто тих, де можна одержати високі результати; для них основні справи - над усе; 5) як наслідок усього попереднього вони приймають ефективні рішення.

Ключ до успіху в управлінні лежить в тому, що психологи називають потребою в його досягненні, бажанням працювати краще і більш ефективно. Подібна думка не викликає принципових заперечень. Досягнення високого рівня ефективності управління справді значною мірою залежить від особистих і професійних якостей працівників.

Разом з тим ефективність управлінської діяльності багато в чому залежить від соціального середовища: наукової організації всіх сфер суспільного життя, планомірного й ощадливого використання природних, матеріальних, людських та організаційних ресурсів суспільства, національної злагоди і політичної стабільності.

Таким чином, аналіз сучасних поглядів, які набули поширення в економічно розвинутих країнах, на проблему ефективності управління дає змогу зробити висновок, що в основі результативності капіталістичної системи управління лежить головний критерій - економічний: ефек-

тивність - показник прибутку, досягнення якого визначає принципи, форми і методи оптимізації управлінської діяльності. В зв'язку з цим доцільно вказати й на певну концептуальну і методичну строкатість існуючих підходів до проблеми ефективності управління. Однак їх об'єднує намагання посилити життєздатність капіталізму і його системи управління.

Досягнення високої ефективності управління залежить від багатьох факторів: техніко-технологічних, фінансово-економічних, політико-правових, морально-ідеологічних, а також від організаційно-управлінських і професійних якостей управлінців. Саме в процесі управління зливаються воедино всі умови, важелі і засоби вирішення вказаного завдання. Тому шлях до досягнення високої ефективності будь-якого виду суспільної діяльності пролягає через підвищення ефективності управлінської діяльності.

Свідченням того є наша дійсність. Сьогодні вже всі визнають, що наслідки зруйнування державно-політичної, економічної і соціальної систем були б менш катастрофічними, якби з самого початку створення суверенної України не було допущено помилок у багатьох сферах суспільного життя, насамперед, в сфері управління. Політична нестабільність, невизначеність політичного та економічного шляхів розвитку, амбіційні чвари лідерів партій і рухів, відсутність контролю за строками і якістю виконання завдань, різке зниження дисципліни і відповідальності службовців, їх зростаюча корумпованість і бюрократизація - все це фактично призвело до некерованості економіки та й усього суспільства. Управлінська праця втратила суспільну значущість, а її ефективність наблизилася до нульової позначки.

А коли втрачається управляємість основними суспільними процесами, суспільство вступає в хаотичний стан, починаються безладдя, катаклізми в усіх сферах людського буття, відкидається будь-яка законність, посилюється конфронтаційність, зростають злочинність і корупція, а важелі управління перехоплюють мафіозні структури. Ось чому роки так званої реформістської діяльності не тільки втрачені, але й завдали великої шкоди менталітету держави і народу України.



Для проведення глибоких економічних, політичних і соціальних перетворень необхідне підвищення ефективності та якості управління. Система управління має бути зорієнтована на досягнення поставленої мети в найкоротший строк при найменших витратах матеріальних, фінансових і людських ресурсів, бути ефективною, тобто соціально результативною.

Співвідношення між здобутими результатами і затратами живої та уречевленої праці на їх досягнення відображує ефективність управлінської діяльності. Дана науково-практична управлінська категорія органічно пов'язана з виробничо-економічною категорією - "продуктивність праці"\* . Ці дві категорії характеризують можливості людини щодо досягнення певних результатів праці, які залежать від розвитку її фізичних сил, духовних здібностей, інтелекту і умов виробництва. Але якщо "ефективність" як науково-практична управлінська категорія значною мірою використовується як узагальнений соціально-економічний і соціально-політичний показник кінцевих результатів, то "продуктивність" несе на собі більшою мірою виробничо-економічне навантаження, тобто проявляється при матеріально-речовому перетворенні природних ресурсів з метою виготовлення різних продуктів, призначених для особистого і суспільного споживання. Це категорія щоденно-го господарського буття.

Крім того, продуктивність праці піддається кількісному вимірюванню. Вона вимірюється кількістю виробленої продукції за одиницю робочого часу (година, зміна, тиждень, місяць, рік) або кількістю робочого часу, витраченого на виготовлення одиниці продукції. В сфері управління продуктивність праці обчислюється обсягом виконаних робіт і затратами живої праці. Однак управлінська (розумова за своїм характером) праця в усіх її проявах практич-

---

\*Розрізняють індивідуальну продуктивність, засновану лише на затратах живої праці, або продуктивність праці окремого працівника і суспільства, та продуктивність, що ґрунтується на затратах як живої, так і затраченої праці, уречевленої в її матеріальних засобах.

но не піддається такому чіткому операційному контролю, як фізична, у процесі здійснення якої послідовність операцій точно програмується і контролюється. Відомо, що високої продуктивності праці можна досягти і при потогінній системі. Ефективна ж діяльність потребує певної свободи учасників трудового процесу. Це одна з важливих об'єктивних умов досягнення високої ефективності різних видів соціальної діяльності.

Отже, праця в сфері державного управління визначається насамперед такою категорією, як "ефективність". Вона має соціально-економічний зміст і виражає як техніко-економічні, так і соціальні результати. А останні, хоч і мають лише певні якісні показники, не піддаються точному кількісному вимірюванню. Співвідношення між цими результатами і затратами живої та уречевленої праці на їх досягнення відображує ефективність управлінської праці. Найголовніше ж полягає в тому, що остання за своєю суттю і соціальним призначенням має бути ефективною, тобто її кінцевий результат у будь-якій сфері людської діяльності повинен відповідати соціальній меті суспільства.

При цьому треба зазначити, що висока ефективність управлінської праці не завжди пов'язана з великими матеріальними затратами, так само, як і значні, витрачені на управління кошти не завжди приводять до одержання бажаного результату. Нині наша країна витрачає великі кошти на утримання управлінських структур, створюючи їх працівникам, в основному номенклатурним, величезні привілеї. Їх же соціальна віддача в усіх сферах життя є якщо не нульовою, то дуже незначною.

Таким чином, під ефективністю управлінської праці потрібно розуміти результат досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або, інакше кажучи, досягнення певної мети при найменших затратах, тобто штучне злиття результатів і засобів. Власне, це і є діяльністю з управління, яка включає мету, засоби, сам процес і результат. Праця - це доцільна діяльність людини, спрямована на видозміну і пристосування предметів природи для задоволення її потреб. Як і кожний конкретний вид діяльності (матеріальна, духовна, вироб-

нича, трудова тощо), управлінська діяльність за своєю метою і результатами має бути ефективною. В цьому її сугь і призначення.

Для якісної характеристики управлінської діяльності, мабуть, доцільно ввести поняття загальної і часткової ефективності управлінської праці залежно від місця і рівня врахування її результативності. Часткова ефективність проявляється у результатах праці на конкретних робочих місцях управлінського персоналу, а загальна характеризує ступінь покращання загальних сукупних показників управлінської діяльності. Однак чіткого розмежування робіт, пов'язаних з виконанням функцій управління (їх змістовної характеристики) в управлінському апараті немає. Ці роботи фактично виконує весь персонал, що значно ускладнює проблему вимірювання загального і часткового ефекту управління. Тому з'являється можливість визначення загального ефекту від виконання функцій управління і часткового ефекту від діяльності персоналу управлінського апарату. За такого підходу можна визначити, наприклад, ефективність організаційно-технічних заходів щодо удосконалення управління виробництвом. Вона вимірюється відношенням кількісних і якісних показників виробництва до затрат на зміст управління до і після їх впровадження.

В управлінні головна роль належить матеріальному змісту діяльності, кінцевому результату функціонування системи. Тому прямий зв'язок між поставленою метою і ступенем її досягнення відображається в кількісних і якісних змінах стану об'єктів управління.

Багатовимірне поняття "управління" не можна зводити лише до категорії "управлінська праця". Тому під ефективністю управління мають на увазі не тільки результат праці службовця - важливого елемента системи управління, який практично і виконує управлінську працю, а й результат взаємодії всіх її елементів, насамперед управляючої підсистеми й підсистеми, що управляється. При цьому ефективність зусиль управляючої системи не можна зводити до оцінки її внутрішньої діяльності, не враховуючи результативності дії на об'єкт управління, хоч відомо, що деякі управлінські органи часто працюють у нас на "холостих обертах", вирішуючи свої внутрішні завдання. В цілому

для будь-якої управлінської системи визначальним є матеріальний зміст діяльності, кінцевий результат її функціонування. В цьому головна суть і соціальне призначення управління. Доцільно зробити ще одне методологічне зауваження, яке має фундаментальне значення: ефективність управління меншою мірою визначається його внутрішньою природою, ніж тим, як воно сприймається зовнішнім середовищем, об'єктами управління (добровільно, насильно, байдуже тощо).

Якщо термін "ефективність" пов'язується з результатами управлінських дій, тобто досягненням поставленої мети, то зрештою це стосується задоволення індивідуальних мотивів. Інакше кажучи, термін "ефективність" вказує на те, що рухає людьми, чим вони керуються в своїх діях і значною мірою пов'язується з психологічними факторами поведінки людей. Такими "мотивами" є їх інтереси, намагання, потреби. Ефективність спільної дії - це ступінь задоволення цих мотивів. Єдиною детермінантою даної ефективності є індивідум, оскільки мотиви зрештою мають особистий характер.

Щоб бути ефективною, система, заснована на співробітництві людей, має надавати додаткові можливості для задоволення особистих мотивів. У такому разі управлінську ефективність треба розглядати як функцію взаємодії мотивації і можливостей.

Однак ефективність управлінської діяльності залежить не тільки від інтересу та якостей менеджера, а й від особливостей діяльності останнього, його становища, мотиваційної політики та практики, що склалася.

Найважливіше значення для вирішення проблем ефективності управління має врахування його людської специфіки, сутності, необхідності здійснення для людини. Тому в цій проблемі треба вбачати не тільки і не стільки техніко-управлінський аспект, скільки особистісний, що забезпечує права і свободи людини, її зацікавленість у певних соціально-економічних та соціально-політичних наслідках управлінських рішень і дій.

Таким чином, ефективність - головна оціночна категорія управління. Це складне явище, яке визначається в

кінцевому підсумку співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і здобутих результатів. Лише оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність управління.

Розглянемо критерії ефективності управлінської діяльності. Соціальне значення управління є самоочевидною істиною, аксіологічним питанням, що передбачає ціннісний підхід до його вивчення. Однак при цьому потрібно розрізняти такі категорії, як "цінність" та "оцінка". Якщо перша дає загальну, базову характеристику предмета і явища, то друга визначає їх позитивну і негативну сторони.

Властивості соціальної цінності та ефективності управління органічно пов'язані між собою. Соціальна цінність є першочерговим поняттям щодо ефективності і водночас висока ефективність управління є одним з проявів його соціальної цінності.

Віднесення тих чи інших явищ до соціальних цінностей визначається принципами суспільного устрою і нормами людського співжиття. Тому вони неоднорідні в різних за економічним і політичним базисами суспільствах. Однак в їх основі лежать загальнолюдські цінності.

Соціальна цінність значною мірою характеризує статистику об'єкта, тоді як ефективність - його динаміку. В практиці управління те чи інше управлінське рішення (дія) не викликає сумніву в його соціальній цінності, хоч ефективність цього рішення часто перебуває на низкій і навіть на нульовій позначці. Ефективною і соціально цінною буде та управлінська діяльність, яка дає позитивні результати, приводить до досягнення об'єктивно зумовленої мети. Дане положення дає загальне якісне уявлення, але цього не досить для отримання бажаного кількісного знання, необхідного для порівняння результатів управлінських дій.

Останнім часом у зв'язку з ускладненням соціальних процесів і розширенням можливостей електронно-обчислювальної техніки спостерігається різке зростання кількості критеріїв і показників, застосованих для визначення параметрів численних явищ в суспільстві, в тому числі й у сфері управління.

Поняття ефективності передбачає певний елемент порівняння. Однак чи можна кількісно виміряти ефективність функціонування системи управління, апарату управління? Чітко визначеному кількісному виміру цей показник піддається важко. Нам можуть бути добре відомі залежності між кінцевим результатом заданої мети та виконаним обсягом і змістом управлінської діяльності. Однак часто вони не мають кількісного характеру, а новий стан системи також не завжди характеризується кількісними параметрами.

Питання теорії, методології і методики оцінки функціонування апарату управління не дістали глибокої розробки. Цю проблему дослідники і працівники сфери управління намагались обійти. Критерії зазначеної оцінки, що висловлені в літературі, стосуються переважно ділових рис працівників, тоді як більш важливе значення для підвищення ефективності управлінської праці має періодична оцінка стану реалізації конкретних завдань, виконуваної роботи, орієнтація на її результати, комплексна оцінка якості та кількості виконаних операцій. До того ж, деякі теоретики і практики менеджменту взагалі заперечують корисність самої науки управління і можливості вирішувати за її допомогою конкретні проблеми життя. А спрощений підхід до проблеми ефективності управління безпосередньо позначається на результатах управлінської діяльності.

У ході проведення конкретно-соціологічних досліджень робляться спроби кількісної оцінки ефективності управлінської діяльності. Але вони знаходяться на досить низькому науковому рівні і найчастіше мають умоглядний і описовий характер, що є відображенням загального стану розробки теорії ефективності.

Простіше визначити економічну сторону ефективності, в показниках якої часто опосередковуються результати досягнення мети функціонування системи. Оцінка економічної ефективності ґрунтується на кількісному вимірі економії трудових, часових і фінансових витрат. Річна економічна ефективність праці управлінського персоналу в загальному вигляді визначається як відношення економіч-

ного ефекту, одержаного в результаті економії витрат, до загальної суми витрат на управління.

Однак управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства не може бути зведене до економічного аспекту. Не менше значення мають політична, соціальна, психологічна і морально-етична сторони, які не піддаються кількісній оцінці. Крім того, об'єктивні труднощі кількісного виміру результатів управлінської діяльності складаються з обмежених можливостей перенесення соціальних цінностей на мову математики. Очевидно, що соціальні процеси за своєю природою не можуть бути повністю формалізовані та виміряні. Важко уявити, як такі людські якості і цінності, як гуманізм, емоції, пристрасті, а також уся гама людської психіки і духовної сфери, що тією або іншою мірою впливають на процеси управління і позначаються на їх ефективності, можна формалізувати і точно виміряти. І все ж проникнення методів кількісного аналізу в управління (до речі, як і в юриспруденцію) відбувається неухильно. Цьому сприяє і ситуаційний підхід до управління. Яскравими виразниками останнього є Г.Кунц і С.О.Донелл. Їх головна ідея полягає в тому, що ефективне управління є завжди ситуаційним, а основним конструктивним положенням ситуаційного підходу, який вони використовують, є проектування середовища, в якому люди спільно працюють у складі груп, здатних досягти мети. І все ж ситуаційні ідеї цих дослідників використовуються ними лише на описовому рівні.

Одним з важливих шляхів підвищення ефективності управління є пошук і використання таких факторів (індикаторів) управлінського процесу, які могли б служити їх кількісній (числовій) характеристиці. Йдеться про використання великого потенціалу електронної обробки управлінської інформації, робота з якою становить близько 80% усіх затрат праці в сфері управління.

Вимір доступних кількісній характеристиці факторів і явищ процесу управління є ступенем його пізнання і основою досягнення високої ефективності. І якою складною не була б категорія "ефективність управління", повне заперечення можливості її відносного виміру є необґрунтованим.

Праксикологи вважають, що перш ніж удосконалити будь-яку працю, підвищувати продуктивність, ефективність останньої, необхідно оцінювати її. На їх погляд, в принципі немає такої праці, результати якої не можна було б виміряти й оцінити.

Однак управлінська праця в соціальній сфері важко піддається якійсь зовнішній оцінці. Вона безпосередньо не виробляє споживної вартості, яку можна було б виміряти. Ця праця належить до розряду розумової, оцінка ефективності якої взагалі вимагає особливого підходу, специфічного понятійного апарату. І все ж є спроби перевести економічні категорії або категорії, що застосовуються при оцінці фізичної праці, в сферу розумової праці, практично не змінивши їх попереднього стану. Однак оперування даною термінологією при вимірі ефективності управлінської праці може призвести до неправильного тлумачення останньої, що позбавить її смислового навантаження. Працівник розумової праці відтворює знання, інформацію, ідеї, а не матеріальну продукцію. Розумова праця не піддається звичайному кількісному виміру і не виробляє чогось такого, що саме по собі ефективне. Тільки якісні результати найкраще характеризують управлінську, розумову за своєю природою працю.

Спеціалісти в галузі промислової психології та управління зазначають, що значна частина літератури, присвяченої проблемі управлінської ефективності, ґрунтується на особистому досвіді або характеристиці якостей "хороших" менеджерів. Для її авторів характерна концентрація уваги лише на особі, лише на процесах або лише на результатах ефективного управління, хоч воно являє собою комплекс складних взаємовідносин. Однак особу, процес і результат доцільно розглядати в їх динамічному взаємозв'язку.

І все ж існує ряд способів, за допомогою яких можна оцінити ефективність діяльності держави або фірми. В масштабах суспільства це: 1) рівень реального національного продукту, що припадає на душу населення; 2) ступінь зростання реального національного продукту в розрахунку на душу населення; 3) міра використання затрат; 4) при-



датність до споживання випущеної продукції; 5) рівень конкуренції; 6) адекватність і точність планування.

Під час розрахунку ефективності управління в сфері матеріального виробництва потрібно враховувати ряд обставин. По-перше, не можна змішувати господарську ефективність з ефективністю управління. І по-друге, треба пам'ятати, що ефективність господарської системи і ефективність управління можуть мати загальні виміри і часто на практиці визначаються за допомогою двох основних синтетичних економічних показників - продуктивності праці і рентабельності. Останні можуть застосовуватись як вимірник ефективності управління. Однак вони мають досить загальний характер і не враховують поодиноких показників, які визначають вплив додаткових процесів, що відбуваються у виробництві та в сфері управління.

Ще більш складні питання виміру ефективності виникають у сфері публічної адміністрації. Їх вирішення нашоветується на складне переплетення багатьох аспектів політичного, економічного, організаційного, правового, психологічного і етичного характеру.

Крім того, визначення ефективності будь-якого виду соціальної діяльності залежить від специфічних форм і методів досягнення поставленої мети. Все це дістає вияв у виконавчо-розпорядчій діяльності, в роботі апарату державного управління, рівень якої є одним з важливих критеріїв загальної культури будь-якого суспільства, а також політичного і соціально-правового становища в ньому особи.

Ось чому підвищення ефективності та якості роботи всіх ланок державної системи управління, удосконалення її структури, організації і діяльності є складовим елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного соціального розвитку країни.

Для характеристики процесу підвищення ефективності управління необхідна система показників і критеріїв ефективності (детальних і узагальнюючих). Нині немає єдиного погляду щодо визначення і соціально-економічної суті таких показників, не розроблена методика їх обчислення. Відсутні факторні характеристики ефективності системи управління в цілому, в окремих її ланках і на різних рівнях

управлінської ієрархії, позитивні методики оцінки ефективності діяльності державних органів управління і територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоч це стає особливо актуальним в умовах удосконалення і децентралізації державного управління та посилення уваги до його якісних показників.

Важливою функцією публічної адміністрації є реалізація політичних цілей при мінімальних затратах. У бізнесі це питання прирівнюється до "оптимізації", тобто до одержання максимальної вигоди при тих же затратах ресурсів.

Економічний зміст ефективності є всеосяжним тому, що він може звести всі відповідні оцінки до звичних грошових форм. У сфері управління бізнесом цей процес відбувається через ринкові механізми.

В адміністративно-політичній діяльності, яка забезпечується ресурсами переважно з їх центрального "резерву" поняття економічної сторони ефективності пов'язане з політичними цілями (програмами) і соціальними наслідками. "Вихідна" продукція реалізується в основному через організаційно-правовий механізм.

Будь-яка концепція ефективності державного управління має враховувати не тільки економічні і людські ресурси та можливості, а й соціальні потреби суспільства, політичні та організаційні фактори.

Справді, ціннісні судження про працю в сфері управління в силу її специфіки надзвичайно складні. Намагання отримати хоча б приблизно точні оцінки діяльності і можливостей управлінських працівників завжди наштовхуються на складні людські проблеми. Додавковою складністю є й те, що в повному обсязі управлінську діяльність практично неможливо оцінити в конкретний момент, оскільки деяка її частина, можливо, найбільш значна, проявляється у віддаленому майбутньому. Та й ефективність функціонування апарату управління не є його об'єктивною властивістю, а дістає вияв в ефективній діяльності об'єкта управління. Однак без постійного функціонування механізму оцінки, кількісних і якісних вимірів неможливе здійснення контролю за управлінням, а також проведення роботи щодо його удосконалення.

Процес управління - надзвичайно складна комбінація управлінських діянь, зворотних зв'язків і залежностей, які можна виділити в найзагальнішому вигляді, причому в основному ті з них, що впливають на кінцеві результати. Кількісному виміру вони, як правило, не піддаються. Тому неможливо точно визначити в кількісному вираженні їх вплив на якість процесу управління та його результати, а отже, й ефективність. Адже ця категорія характеризується насамперед якісним станом.

Для кількісного виміру потрібно знати продукт даної сфери людської діяльності. Управління має не самостійний продукт, а лише продукт матеріального і духовного виробництва. Явища і факти соціального прогресу можна розглядати як спільний (загальний) продукт працівників, безпосередньо зайнятих в конкретних сферах суспільного життя, і управлінців. Управлінська праця безпосередньо не створює елементів вартісної формули, тобто при вимірі її результатів не можуть застосовуватись вартісні кількісні показники. Простіше, безумовно, визначити економічну сторону ефективності управління, в показниках якої часто опосередковуються результати управлінської діяльності. В сфері виробництва, наприклад, ефективність управлінської діяльності можна подати певними вимірними результатами, такими, як підвищення продуктивності праці, зростання виробництва і прибутку, зменшення собівартості та іншими економіко-виробничими показниками, які можуть бути виражені у цифрах. При цьому критерій ефективності застосовується не до мети, а до засобів її досягнення.

Нині перед державною системою управління стоїть завдання надзвичайної складності - забезпечити максимально швидкий і якомога безболісніший в соціальному відношенні перехід до ринкової економіки. Досягти поставленої мети можна різними засобами. Одні країни вибрали "шокову терапію", інші - еволюційний шлях, одні ігнорують соціальні наслідки, інші враховують їх.

Оптимальність у досягненні мети залежить від багатьох умов. Нині спостерігається великий розрив між оптимальним управлінням і межею сфери допустимого управління. Він залежить, як правило, від різних причин:

високої стохастичності процесу, поганої організаційної структури, помилок у прийнятті основних і часткових рішень, низької професійної підготовки управлінських кадрів, слабкої технічної бази для обробки інформації та ін.

Але може бути обрана і помилкова "траєкторія", яка не приведе до заданої мети. Тоді система управління стане неефективною.

Всі ці характеристики певною мірою відповідають сьогоdnішньому стану державного управління в Україні, яке вбирає в себе багато грошей і людських ресурсів при майже нульовому ефекті.

Не треба шукати пояснення причин цього в незвичайності соціально-економічних і політичних процесів розвитку постсоціалістичного суспільства або в поширеній думці, що управлінська діяльність в сфері безпосереднього здійснення державної влади є непродуктивною.

Це чисто зовнішнє сприйняття, що не розкриває внутрішніх зв'язків цієї діяльності з кінцевими результатами управлінської дії щодо зміцнення і розвитку даного суспільного ладу, його економічної, політичної і соціальної основ. Якщо подібна залежність існує (а сумнівів щодо цього немає), то ефективність управління в цій сфері має визначатися якісними критеріями політичної і соціальної ефективності, які не завжди можна точно виміряти. Хоча деякі елементи політичної ефективності, наприклад, такі, як виборчі кампанії, можуть бути визначені кількісно, не кажучи вже про соціально-побутові наслідки державного управління для громадян.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що кількісно виміряти таку категорію управління, як ефективність, досить складно, оскільки багато видів управлінської діяльності, за винятком технічної роботи щодо збирання й обробки інформації, не піддається кількісному визначенню.

Трудові операції посадових осіб в своїй основі мають творчий характер. Сама "технологія" управління в цілому не має кількісних показників. Тому кількісне вимірювання ефективності та якості управлінської системи практично здійснити не вдається. Хоча загальна оцінка ефектив-

ності та якості функціонування системи управління можлива у формі зіставлення існуючого стану системи управління з її оптимально прогностичним станом.

Для визначення ефективності управління необхідне виділення критерію, за яким можна судити про результативність управлінської діяльності, тобто критерію ефективності. Останній є засобом оцінки даної категорії, а головним змістом управлінської діяльності є досягнення мети управління.

Виходячи з цього критерій ефективності управління можна визначити як рівень досягнення цілей останнього, ступінь досягнення об'єктом управління бажаного стану. Однак можуть існувати й інші показники функціонування управлінської системи (витрати, втрати управління, фактор часу та ін.). Але це поодинокі показники, а загальні результати можна оцінити лише за критерієм ефективності.

Отже, ефективність управління можна розглядати як засіб співвідношення поставленої мети з досягнутою або досягнутого результату з очікуваним. Тому практично є два важливі критерії оцінки функціонування апарату управління: це ефективність і економічність діяльності на шляху до досягнення мети.

Управлінська ефективність в основному оцінюється шляхом дослідження ступеня досягнення організацією поставлених перед нею цілей. Вони можуть бути різними, змінюватись, а відповідно до цього змінюються і критерії ефективності. Тому при визначенні ефективності управління необхідне чітке формулювання і диференціювання його мети.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є найбільш повна відповідність управлінської діяльності найважливішим інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян та їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних, політичних і соціальних цілей та завдань, пов'язаних з реформуванням суспільства, швидким виведенням української економіки з катастрофічного становища і включенням України до числа розвинутих країн світу.

Вказаний критерій має загальний оціночний характер і не розкриває визначеності такого складного суспільного явища, як управління. Це пояснюється не тільки суб'єктивним підходом, який при цьому неминуче дістає вияв, а й насамперед складністю внутрішньої структури даного явища, складністю і різноманітністю внутрішніх і зовнішніх об'єктивних зв'язків та наявністю у цього виду соціальної діяльності багатьох властивостей.

Лише системний підхід може допомогти врахувати більшість складних причинно-наслідкових взаємозв'язків і взаємозалежностей, уявити всі фактори, що впливають на підвищення ефективності державного управління як інтегрального цілого. А знаючи усі фактори, можна з більшою точністю визначити ефективність управління.

Для визначення ефективності управлінських структур, їх об'єктивної оцінки потрібно мати науково обґрунтовану модель управління, що дасть змогу створити систему критеріїв, за допомогою яких можна оцінити його існуючі типи.

#### Бібліографічні посилання

1. *Гаврилишин Б.* Дороговкази в майбутнє. До ефективних суспільств: Доп. римськ. клубові. - К., 1993. - С.
2. *Certo I.C.* Principles of modern management. - 1981.
3. *Stillman R.S.* Treaface of Public Administration. A. Search for Themes and Direction. N.Y. 1991.

## РОЗДІЛ II

# ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОГО СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ

### 1. ЦЕНТРАЛІЗМ І САМОСТІЙНІСТЬ В УПРАВЛІННІ ЕКОНОМІКОЮ ПЕРЕХІДНОГО ТИПУ

У ХХ столітті людство розвивалося в основному в умовах двох принципово різних економічних систем: централізовано-планової та ринкової. Поєднання ідеології, політики і економіки стало передумовою протистояння цих систем. Поділ між провідними державами світу сфер впливу й боротьба за їх розширення втягнула в цей процес на всіх континентах мільйони людей, що призвело до великих людських жертв і втрач матеріальних цінностей.

Розпад Радянського Союзу, Ради Економічної Взаємодопомоги, Варшавського військового блоку різко змінив ситуацію передусім у Європі і в усьому світі. Держави, що звільнились з-під впливу згаданих структур і нові, які сформувались на території колишнього СРСР, намагаються знайти своє місце в світовому співтоваристві. Розв'язання цього важкого завдання ускладнилося тим, що в цей період Схід не мав концепції реформування економіки, а Захід не був готовий до таких подій.

Держави Центральної і Східної Європи впродовж багатьох десятиріч розвивалися в закритій економічній системі, поза світовим конкурентним середовищем, в умовах жорстко централізованого планового виробництва і розподілу, що об'єктивно зумовило відтворення застарілих народногосподарських структур, технологічну відсталість, низьку якість продукції. Майже для всіх держав згаданого

регіону, а також тих, які виникли внаслідок розпаду СРСР, характерні загальні риси сучасної економічної кризи:

- значний спад виробництва, зниження обсягів валового внутрішнього продукту і національного доходу;
- високі темпи інфляції та їх негативний вплив на економіку, рівень добробуту народу;
- зниження обсягів внутрішнього ринку;
- зростання бюджетного дефіциту і дефіциту платіжних балансів;
- посилення соціального розшарування населення з усіма негативними наслідками.

Отже, перехід від централізовано-планового методу регулювання виробництва і розподілу до застосування ринкових відносин господарювання став об'єктивною необхідністю.

У цих умовах перед державами, які ще донедавна дотримувались соціалістичних принципів господарювання, постало нове, досить складне завдання щодо реформування економіки, інтеграції її в світовий і, в першу чергу, європейський економічний простір, а також адаптації до умов світового ринку. Можливості і тривалість періоду вирішення згаданого завдання кожною державою залежить від таких факторів: інтелектуального і виробничого потенціалів суспільства; політичних цілей і стратегічних орієнтирів подальшого розвитку; правового і економічного механізмів реформування національної економіки; кількості, якості і співвідношення наявних природних ресурсів, зокрема земельних і енергетичних; галузевої структури і системи кооперованих зв'язків; технологічного рівня виробництва; кваліфікації робочої сили; дисципліни праці; традицій народу та ефективності зовнішньоекономічної діяльності.

Головними причинами, що гальмують подолання кризи в постсоціалістичних державах, їх інтеграцію в світовий економічний простір, адаптацію до умов його функціонування, є нестабільність і нерідко безпорадність державних органів управління, особисті амбіції окремих керівників і протистояння політичних сил, безсистемність та невизначеність програмних положень реформування економіки, опір бюрократичного апарату новим перетворенням, агресивність функціонерів тіньової економіки, криміналізація



суспільства. Все це зумовлює також невизначеність інвестиційних позицій Заходу.

У свою чергу, невміння державних органів управління знайти відповідні методи реформування економіки призводить до неминучих суттєвих помилок.

Розрив адміністративно встановлених економічних зв'язків у межах спільного народногосподарського комплексу колишнього СРСР, а також у рамках РЕВ започаткував розвиток економічно доцільних і ефективних інтеграційних процесів.

Становлення нових економічних систем, структур, зв'язків відбувається тільки тоді, коли їх ефективність значно переважає фінансово-виробничі формування, що були в недалекому минулому або ще існують сьогодні.

Для активізації виробничо-комерційної діяльності в Україні, особливо в перехідний період, необхідні:

- розробка цілісної законодавчої бази, яка має гарантувати діяльність національної економіки на ринкових принципах;

- проведення реальної приватизації;
- формування приватного сектора господарювання;
- прискорення нагромадження первинного капіталу;
- демонополізація виробництва, послуг і торгівлі;
- створення конкурентного середовища;
- підвищення купівельної спроможності населення і держави, грошова реформа і значне зниження темпів інфляції;

- активізація інвестиційних та інноваційних процесів, а також зовнішньоекономічної діяльності.

Значна частина політиків переоцінює можливості саморегулювання ринкової економіки на основі створення лише законодавчої бази, без формування відповідних життєздатних інституцій, хоча важливим є й досвід суб'єктів господарювання, їх активність і підприємливість. Особливу роль у цьому процесі відіграє також наявність відповідної інфраструктури: банківської системи, страхування, маркетингових, консалтингових фірм тощо.

Розглянемо централізацію і децентралізацію у сфері управління економікою.

Складні економічні системи розвиваються не стихійно, а на основі відповідних форм управління або органічного їх поєднання. Це положення справедливе не тільки для централізовано-планової, а й для ринкової економіки.

Проблема співвідношення централізму в управлінні національною економікою і самостійності суб'єктів господарювання особливо гостро стоїть в економіці перехідного типу. Її вирішення ускладнюється необхідністю докорінного реформування економіки в цілому, створення ринкової інфраструктури, що можливо лише на основі відповідних централізованих заходів. У реалізації цих глобальних змін і орієнтацій в економіці, безсумнівно, провідна роль має належати державі.

Водночас державні підприємства, які впродовж багатьох десятиріч були затиснуті в лещатах планової економіки, а також нові форми власності і господарювання, що зароджуються, вимагають повної свободи в прийнятті рішень та їх реалізації. Разом з тим спрощений підхід до зменшення сфери державного впливу і розширення за рахунок цього самостійності підприємств може призвести до втрати керованості економікою. А це дуже небезпечно на етапі реформування економіки, оскільки саме в цей час найбільш загострюються протиріччя між суттю переорієнтації стратегії розвитку національної економіки і сьогоденними інтересами суб'єктів господарювання різних форм власності і організації виробництва.

Головна мета реформування управління економічним розвитком на сучасному етапі - включення стимулів ринкової системи господарювання з одночасним застосуванням у доцільних межах важелів державного регулювання, що має забезпечувати підвищення ефективності використання людських, виробничих, природних ресурсів, інтелектуального потенціалу, національних традицій і в результаті - подолання кризи, досягнення соціально-економічного прогресу суспільства, підвищення рівня життя громадян та економічної безпеки України.

Сформульована мета передбачає вирішення конкретних завдань: структурну перебудову народногосподарського комплексу, надання необхідного динамізму рефор-

муванню ринкових механізмів, обґрунтування доцільних масштабів, форм і методів приватизації, досягнення оптимального співвідношення між державними та ринковими регуляторами економічного розвитку, поліпшення ситуації в соціальній сфері, активізацію зовнішньоекономічної діяльності, зменшення залежності економіки від зовнішніх чинників, створення умов для інтеграції України в систему світового поділу праці.

Найважливіша проблема реформи системи управління - подолання існуючого протиріччя між новими ринковими формами управління суспільним виробництвом та централізовано-директивними, що застосовувалися в національній економіці впродовж багатьох десятиріч. Потрібне не прогистояння згаданих методів, а їх поєднання для забезпечення максимального ефекту.

Для цього необхідно чітко визначити засади реформування управління економікою за такими стратегічними напрямками:

а) конституційний перерозподіл повноважень державної влади між загальнонаціональним та територіальним рівнями;

б) удосконалення системи державної виконавчої влади на національному і територіальних рівнях;

в) застосування принципово нових методів макроекономічного управління.

Основними важелями впливу держави на суб'єкти господарювання різних форм власності і організації виробництва є:

системи - податкова, бюджетна, страхування, митна, управління державним майном;

політика - цінова, кредитна, інвестиційна, інноваційна, структурна, торговельна, зовнішньоекономічна;

законодавство - господарське, антимонопольне, адміністративне, кримінальне.

На початку дев'яностих років, коли Україна ставала на шлях ринкових перетворень, серед реформаторів різних напрямків переважала думка про те, що ринок сам відрегулює всі аспекти господарської діяльності в країні. А в результаті під впливом ринкового романтизму лібералізація

економіки, в якій ще й досі панівне положення належить державній власності, досягла тієї критичної межі, за якою народне господарство може стати некерованим.

За таких умов виникає гостра потреба відновити і посилити контроль держави за використанням державного майна. При цьому має здійснюватись пряме адміністративне управління системою некомерційних підприємств та організацій. У свою чергу, головним критерієм оцінки дієвості управління комерційною частиною виробничої і невиробничої сфер економіки має стати прибуток.

У зв'язку з цим потрібно значно підвищити відповідальність посадових осіб у структурах управління економікою на різних рівнях: державному, регіональному, галузевому, окремих підприємств тощо. Це особливо важливо тому, що базові галузі державного сектора промисловості забезпечують сьогодні економічну і військову безпеку країни: Саме вони підлягають складній і довготривалій структурній перебудові, тут працюють мільйони робітників, доля яких тісно пов'язана з їх підприємствами. Однак це не означає, що потрібно повернутись до часів директивної економіки. На даному етапі докорінно змінилася сутність державної власності. Вона існує у формі повної державної власності, орендних підприємств, акціонерних товариств, транснаціональних корпорацій зі змішаним капіталом та ін. Якщо держава є власником майна підприємства, то вона здійснює не тільки адміністративне управління ним, але й несе відповідальність за ефективність роботи і всіх зобов'язань, взятих цим підприємством. При цьому останньому необхідно надати повну самостійність у вирішенні оперативних господарських питань.

Там же, де існує змішаний капітал, орендні відносини, доцільно прирівняти роль держави в управлінні до функцій інших акціонерів, що володіють відповідною часткою майна або мають пакет акцій.

На особливу увагу з боку держави в умовах переходу до ринку заслуговує становлення та подальший розвиток приватної власності на засоби виробництва, в тому числі на землю. Саме приватна власність є основою формування приватного виробника.

Як показує досвід постсоціалістичних країн, які здійснюють трансформацію відносин власності, приватне виробництво передусім з'являється і починає функціонувати в малому бізнесі.

Основною формою виробництва в даному випадку є дрібні виробництва, переважно у сфері обслуговування, торгівлі, сільському господарстві. Вони є першою школою підприємництва і основою нагромадження капіталу, їм належить провідна роль у формуванні конкурентного середовища в економіці та створенні нових робочих місць.

Проте цей сектор національної економіки не дістав належного розвитку, насамперед через недосконалість існуючого законодавства і механізму приватизації засобів виробництва, через опір службовців державного апарату, зростаючу інфляцію, податковий тягар, зменшення платоспроможного попиту населення, обмеженість одержання пільгових кредитів та необхідних інвестицій.

Зміна форм власності у провідних галузях національної економіки шляхом акціонування великих підприємств відбувається в Україні досить у широких масштабах. На нашу думку, цей процес більше схожий на колективізацію, оскільки реальний приватний власник засобів виробництва, як і раніше, відсутній, до цього часу не сформувався. Проте за багатьма ознаками як малий бізнес, так і акціоновані підприємства не належать до державного сектора.

Управління цим сектором економіки в інтересах суспільства і кожного виробника має здійснюватись не прямим адміністративним втручанням в їх діяльність, а створенням відповідного правового поля, єдиного і обов'язкового для всіх суб'єктів господарювання. В свою чергу, податкова фінансова і кредитна політика, а також умови здійснення зовнішньоекономічної діяльності мають сприяти розвитку різних форм власності і господарювання для досягнення соціально-економічного прогресу суспільства в цілому.

## 2. РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІННІ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В РИНКОВІЙ ЕКОНОМІЦІ

У планово-централізованій, або адміністративно-командній економіці держава, її управлінські структури відіграють вирішальну роль у соціально-економічному розвитку країни. Вони визначають обсяги, масштаби і темпи зростання виробництва в усіх галузях народного господарства, напрямки діяльності в соціальній сфері, а також характер та методи відтворення суспільного продукту, пропорції його розподілу, зокрема рівні нагромадження та споживання, темпи підвищення доходів населення, обсяги товарообігу тощо.

За планової системи господарювання, яка була в колишньому СРСР, держава дотримувалася марксистсько-ленінських принципів керівництва народним господарством, соціально-економічними процесами в суспільстві. В їх основу було покладено планування та планове ведення будь-якої господарської діяльності. Теорія і практика соціалістичного народногосподарського планування базувалися на директивності, обов'язковості державних планів для всіх підприємств, господарських ланок і органів влади, яким вони адресувалися, вимогах жорсткого й неухильного дотримання планової дисципліни з їхнього боку.

Народногосподарські плани належали до головних інструментів перетворення в життя соціально-економічної політики партії та держави. Вони вважалися законом; їх значення було набагато вагомішим, ніж досягнення певних соціально-економічних цілей. Вони спрямовувалися насамперед на те, щоб зміцнювати та розвивати соціалістичний лад, послідовно нарощувати продуктивні сили, удосконалювати саме соціалістичні суспільні відносини та зрештою, підвищувати добробут народу. Проте, що стосується добробуту, то це завдання дійсно належало до останніх, хоча декларувалося, що підвищення життєвого рівня населення є найвищою метою соціально-економічної політики партії.

Інакше кажучи, без плану в колишньому СРСР не вироблялось нічого. Планування пронизувало всі галузі

економіки та сфери людської діяльності. І якщо населення не забезпечувалось навіть найнеобхіднішими товарами народного споживання і продуктами харчування, то це також було наслідком соціалістичного народногосподарського планування як головного чинника державного регулювання соціально-економічних і виробничих процесів у суспільстві.

Соціально-економічна політика держави ґрунтувалася й на іншому важливому принципі керівництва, а саме, принципі демократичного централізму, який жорстко діяв і в економіці. З одного боку, він означає обов'язкове централізоване партійне та державне керівництво всіма галузями і сферами народного господарства, а з іншого - номінальне врахування специфіки та особливостей підприємств, галузей і економіки загалом. Посилення централізму, єдності дій вважалося не лише найважливішими завданнями партії та держави, а й вирішальними передумовами подальшого соціально-економічного розвитку суспільства, зростання ефективності виробництва тощо.

“Жодне важливе політичне або організаційне питання - писав В.І.Ленін - не розв'язується жодною державною установою ... без керівних вказівок ЦК партії”<sup>1</sup>. Розроблені ним принципи і методи партійного та державного керівництва соціалістичною економікою багато в чому відіграли позитивну роль у створенні економічного фундаменту колишнього СРСР, прискореному розвитку його продуктивних сил, хоча й з величезними втратами і багато в чому всупереч інтересам народу. Зазначені принципи та методи використовувалися, по суті, донедавна, а подекуди застосовуються і в умовах проведення радикальних реформ.

Планомірний, пропорційний розвиток економіки, як відомо, належав до найважливіших, фундаментальних переваг соціалізму. Саме план, як беззаперечно вважалося, дає можливість ефективно управляти народним господарством у загальнодержавному масштабі, встановлювати доцільні, науково обґрунтовані та оптимальні пропорції, найкраще розмішувати продуктивні сили та вирішувати гострі екологічні проблеми економічного розвитку, забезпечувати економію всіх виробничих ресурсів, у тому числі й при-

родних. "Соціалізм неможливий ... без планоїрної державної організації, яка підпорядковує десятки мільйонів людей найсуворішому додержуванню єдиної норми в справі виробництва і розподілу продуктів"<sup>2</sup> (підкреслено мною. В.Т.).

Отже, централізоване планування було альфою і омегою державного управління економікою. Перед ним постійно ставились завдання: підвищити науковий рівень планової роботи, повніше використовувати можливості комплексного планування, приділяючи першочергову увагу розробці довгострокових планів і прогнозів та визначенню їх наслідків і рішень, що приймаються державою. Планове управління народним господарством розглядалося як головна, стратегічна передумова реалізації економічної політики правлячої партії та держави.

При цьому роль централізованого планування мала зростати у міру переходу від одного етапу комуністичного будівництва до іншого. Зазначена вимога не відповідала реаліям життя, оскільки плани в останні два-три десятиріччя все більше перетворювались на фікцію, бо кожна галузь, кожне підприємство чи виробниче об'єднання намагались "вибити" собі такі плани, які можна було б виконати без зайвих зусиль. Тим більше, що вже на початку 80-х років намітилась така негативна тенденція, як коригування планів у бік зменшення планових завдань у ході їх реалізації. Це практикувалося протягом року по кілька разів для окремих підприємств, об'єднань чи навіть галузей.

Крім того, в системі планування панував консерватизм, застосовувалися, як правило, застарілі методи та способи. Хоча постійно приймалися рішення щодо вдосконалення системи планового управління народним господарством, воно нерозривно пов'язувалося з проведенням економічних реформ. Однак реформи йшли надто важко, суперечливо і майже не давали вагомих позитивних результатів. Априорно вважалось, що методологія планування вдосконалюється одночасно з розвитком соціалістичної економіки, яка вимагає більш чіткого й ефективного планування, застосування нових методів його організації, підвищення наукової обґрунтованості та збалансованості планів.

Насправді все було навпаки. Головною метою капітального будівництва, наприклад, було те, щоб "потрапи-



ти" в план будь-яким проектом і "вибити" у держави централізовані асигнування. При цьому декларувалось, що єдність дій усіх підприємств, товаровиробників, об'єднаних суспільною власністю на засоби виробництва і природні ресурси, забезпечує безперервний рух до загальної мети найефективнішим шляхом. Але практика цього не підтверджувала. Можливість цілеспрямованої взаємоузгодженої дії нерідко не реалізовувалась і не давала підстав для висновку, що пропорційність суспільного виробництва набуває постійного, сталого характеру.

В міру нарощування масштабів виробництва, його ускладнення недоліки в плануванні відтворювальних процесів капітального будівництва, технологічного оновлення тощо призвели до того, що розбалансованість народногосподарського комплексу країни, обсяги незавершеного будівництва зростали. Водночас реконструкція і модернізація застарілого виробництва відбувались надто повільно. В результаті знижувалася ефективність суспільного виробництва, а його ресурсо- та енергомісність, навпаки, збільшувались. Разом з тим зростав дефіцит продукції як виробничого призначення, так і товарів народного споживання. І як наслідок - вітчизняна продукція ставала дедалі менш конкурентоспроможною на світовому ринку. Промисловість працювала по суті сама на себе, поглинаючи левову частку бюджетних асигнувань держави, величезні природні, енергетичні, матеріальні і трудові ресурси.

За умов, коли знижується ефективність виробництва, а виробничі ресурси, суспільна ціна яких весь час зростає, використовуються з низькою віддачею і нерідко марнотратно, навіть за жорсткого державного регулювання фондів нагромадження та споживання можливості економіки для радикальних структурних зрушень і розширеного відтворення на якісно новій техніко-технологічній основі надто обмежені. Такий економічний механізм, як і економічна система, що ґрунтується на ньому, рано чи пізно, як правило, розпадаються.

Однак незважаючи на те, що вже давно соціалістичне суспільне виробництво працювало "на проїдання" і було надзвичайно розбалансоване, оптимістичний погляд на переваги планової економіки переважав майже в усіх публі-

каціях. Ось що писали автори однієї книги: "Соціалістичне усупільнення створює об'єктивну можливість і необхідність реалізації планомірної пропорційності як міцного, сталого, глибинного зв'язку, тобто економічного закону" <sup>3</sup> (підкреслено мною. В.Т.). Уявляти планування саме так означає, що цей закон має діяти автоматично. На практиці ж усе було інакше, оскільки планування в останні 20-30 років до розпаду СРСР вважалось більше "процедурою", ніж законом. Якість планування була надзвичайно низькою, а ефективність - ще нижчою.

Дійсно, високий рівень реального усупільнення всіх економічних і виробничих процесів та явищ, їх динамічність, ускладнення структури народного господарства, зростання масштабів виробництва та коопераційних зв'язків, загострення ресурсно-екологічних проблем вимагали принципово нових підходів до народногосподарського планування та організації управління суспільним виробництвом. Разом з тим народногосподарське планування, його методологія та методика, як і господарський механізм, техніко-технологічна основа промислового та агропромислового виробництва залишилися досить застарілими, архаїчними. Саме соціалістичне планування - головний важіль державного регулювання соціально-економічного розвитку - поступово перетворювалось на гальмо науково-технічного та соціально-економічного прогресу.

Вихід з такої ситуації до розгортання ініціативи трудових колективів, ефективного зростання виробництва з метою переведення економіки на інтенсивний, ресурсозберігаючий тип розвитку вбачається лише в цілеспрямованих, науково обгрунтованих, всебічно виважених ринкових реформах. Йдеться насамперед про такі ринкові реформи, які враховували б реалії нашої держави та позитивні надбання тієї системи господарювання, що ґрунтувались на державній (суспільній) власності на всі засоби виробництва та природні ресурси і на централізованих планових засадах.

Перехід до ринкової соціально орієнтованої економіки, господарських структур, які базуються на різних формах власності, передбачає зростання ролі держави в макроекономічному регулюванні та контролі процесів суспільного

виробництва, нагромадження і споживання тощо. Будува-ти молодшу незалежну державу, створюючи в ній ринкову економіку не можна без чіткої політики держави, її інсти-тутів, без державного керівництва та відповідних законів, нарешті, без всебічного обґрунтування концепцій та еко-номічних програм.

Як свідчить світова практика, зокрема найбільш роз-винутої країни з ринковою економікою - США, ні ме-ханізм вільної конкуренції, ні вільне підприємництво, ні політика надприбутків монополій, концернів і фірм не-спроможні ефективно вирішувати загальнонаціональні еко-номічні та соціально-політичні проблеми. Тому лише дер-жава, державний управлінський апарат, правові акти і бюджетні кошти можуть бути засобом та гарантом вирі-шення зазначених проблем. Метою державного регулю-вання макроекономічних процесів є усунення перешкод для економічного зростання, вільного переміщення капі-талів, подолання кризових явищ, стабілізація за допомо-гою різних важелів і економічних інструментів процесів розширеного відтворення й ефективного вирішення со-ціально-економічних завдань<sup>4</sup>.

Цілком зрозуміло, що економіка, яка протягом майже семи десятиліть функціонувала за плановими, адміністра-тивними принципами, не може негайно перейти до рин-кових механізмів, тим більше за умов, коли сьогодні прак-тично відкидається все позитивне, що було характерним для зазначеної системи господарювання. Тут доцільно підкреслити, що в "чистому вигляді" ринкова економіка в розвинутих країнах по суті відсутня, оскільки в них у після-воєнний період вдосконалювалися ринкові відносини, мо-дернізувалися організаційно-управлінські структури, усу-валися антагоністичні суперечності між власником і праців-ником, застосовувалися планові та ефективні регулюючі важелі з боку держави у виробничо-економічній діяльнос-ті монополій, фірм, концернів тощо.

Разом з тим перехід до ринкової економіки є довго-тривалим процесом. Принципово інша система господа-рювання та вирішення в ній складних соціально-економіч-них завдань потребують від держави, її органів, з одного

боку, чітко визначеного економічного курсу та ефективної підтримки цих процесів, а з іншого - розумної, стимулюючої й виваженої цінової, кредитної та податкової політики, встановлення раціональних макроекономічних пропорцій. Саме держава в умовах формування ринкової економіки повинна вишукувати можливості і ресурси для подолання кризи та нарощування виробництва, підтримувати баланс інтересів, забезпечувати соціальний захист певних верств населення, сприяти розвитку науки та культури. Це аксіомні принципи функціонування національних економік усіх, а не тільки розвинутих країн світу<sup>1</sup>.

Особливо велике значення має цілеспрямоване макроекономічне регулювання економічного законодавства та контроль за його дотриманням з боку держави і державних управлінських структур, що діють на підставі чинних законів і законодавчих актів.

Ефективність державного регулювання економічних процесів і діяльності самого державного апарату управління визначаються тим, наскільки швидко вживані ним заходи дають можливість подолати кризові явища та стабілізувати ситуацію в економіці. Це, в свою чергу, вимагає від державних управлінських структур, з одного боку, глибокого розуміння економічної стратегії тих чи інших підприємств, фірм, концернів тощо, врахування характеру відносин держави і приватного бізнесу, центральних і місцевих органів влади, з іншого - вміння точно і правильно встановлювати діагнози економічних захворювань. Поки що наш державний управлінський апарат нездатний на такі діагнози, а тому вони, як правило, недосконалі, несвоєчасні, а нерідко помилкові.

Негативні макроекономічні тенденції (такі, як спад виробництва і зниження продуктивності праці, життєвого рівня, зростання безробіття, інфляція тощо), безперечно, необхідно усувати ефективною цілеспрямованою державною політикою. раціональним регулюванням та контролем з боку уряду за ходом економічних процесів. Водночас великомасштабні структурні зруйнування в народному господарстві, що значно впливають на розвиток економіки, інтенсивні зміни в розміщенні продуктивних сил з метою пере-

міщення ключових галузей, що швидко розвиваються, з одних регіонів в інші також можливі тільки тоді, коли держава має конкретні науково обгрунтовані програми і пропонує ефективні економічні механізми їх реалізації.

За умов соціально-економічної кризи, розпаду валютно-фінансової системи країни тощо приватні підприємства, комерційні структури не бажають відмовлятися від високих прибутків, але й не спрямовують їх на нагромадження та розвиток виробництва. Державні підприємства при цьому замість жорсткої політики економії виробничих ресурсів і переходу на енерго- та ресурсозберігаючі технології підвищують ціни на свою продукцію, випускають застарілу продукцію, не враховують вимог ні внутрішнього, ні світового ринків. Зниження продуктивності праці за недостатнього зменшення виробничих витрат, особливо на енергоносії, дефіцитні ресурси, також призводить до повсюдного зростання собівартості продукції, а відтак - і до зростання цін на неї.

Усе це вимагає від держави ефективних дій за допомогою тих важелів та інструментів, які нині є в її розпорядженні. Найважливішим з них є державний бюджет. Проте він тепер майже не використовується для усунення численних диспропорцій в економіці, встановлення оптимального співвідношення між нормами нагромадження та споживання для перехідного, а тим більше кризового періоду, щоб поживити інвестиційну й інноваційну діяльність, служити реальному оновленню та модернізації основного капіталу.

Оскільки від норми і обсягів нагромаджень прямо й безпосередньо залежать розширене відтворення основних виробничих фондів і сукупного суспільного продукту, а також структурна перебудова економіки та прискорення темпів НТП, то ця проблема набуває особливої актуальності як загальнодержавна і така, що потребує ефективного регулювання з боку держави. Саме за допомогою раціональної і твердої державної інвестиційної політики можна у найкоротші строки перевести виробництво на новітні технології, зробити вітчизняну продукцію конкурентоспроможною на світовому ринку.

Ключовою макроекономічною проблемою слід вважати темпи зростання продуктивності праці. Тому державна політика повинна спрямовуватись на стимулювання підвищення продуктивності праці не лише на державних підприємствах і об'єднаннях, а й у приватному секторі шляхом виділення відповідних субсидій з держбюджету. В умовах, коли трудові ресурси невпинно дорожчають, перевагу слід віддавати застосуванню трудозберігаючих технологій.

Перед державним менеджментом постає завдання: змінити господарські стратегії підприємств, об'єднань і фірм, щоб вони виробляли лише конче необхідну споживачеві та конкурентоспроможну на світовому ринку продукцію. З цією метою слід розробити на всіх підприємствах, об'єднаннях і фірмах стратегічні плани у вигляді цільових ринково-виробничих програм, орієнтованих на застосування внутрішніх економічних механізмів та інструментів, що забезпечать стимулювання ресурсозберігаючого виробництва.

У зв'язку з переходом до ринкових відносин, формуванням приватного сектора економіки необхідно значно міняти стратегію і тактику державного регулювання соціально-економічних процесів. Зміцнення приватного сектора, безперечно, приведе до посилення дії суто ринкових механізмів і звільнить державу, її управлінські структури від чималого вантажу. У довгостроковому плані надто гостро стоїть перед державною так звана проблема "реіндустріалізації" національної економіки, вирішення якої неможливе без адміністративного втручання в процеси виробництва на екологонебезпечних підприємствах і об'єднаннях.

Що стосується значних змін у структурі бюджетних витрат, то на перехідному етапі слід їх робити поступово, і не за рахунок соціальних програм, як вважає багато політиків та вчених-економістів. З управлінського погляду найважливішим тут має бути така трансформація механізму функціонування державно-ринкової економіки, яка послаблює адміністративні і водночас підсилює ринкові важелі в характерних для перехідного періоду формах. Державне управління може бути "розвантажене" також шляхом скорочення або ліквідації певних соціальних та регіо-

нальних програм і передачі значної частини коштів, передбачених для їх реалізації, місцевим органам влади у вигляді субсидій.

Поряд з цим політика держави має бути спрямована на збільшення власних коштів підприємств, фірм та приватних товаровиробників, населення за рахунок зниження різних податків, скорочення норм амортизації основного капіталу, зменшення відраховуваної до державного бюджету частини прибутків. Це дасть можливість підвищити важливість інвестиційних рішень, що приймаються безпосередньо учасниками виробничо-економічної діяльності. А відтак буде зроблено суттєвий крок у напрямку "розвантаження" державного бюджету, децентралізації господарського механізму.

У поєднанні з прискоренням руху капіталів зазначені процеси зумовлять необхідність нових підходів з боку держави до формування фінансово-кредитної та цінової політики, зміни інвестиційної стратегії як на національному рівні, так і на рівні підприємств, об'єднань і фірм.

В Україні приватний сектор економіки, бізнесові структури поки що становлять незначну частку. Проте вони вже відіграють велику роль у формуванні економічної політики держави. Господарська стратегія, важелі впливу на економіку, якими вони нині володіють, такі, що більшість з них може діяти і вже діє всупереч національним інтересам, зважаючи лише на власні інтереси та зиск. Тому для стимулювання змін в економіці, її структурної і техніко-технологічної перебудови держава та управлінський апарат мають посилювати свій вплив на господарсько-економічні процеси, спрямовуючи їх у бажане русло.

Отже, зростання ролі держави, її управлінських органів у регулюванні процесів відтворення, структурної перебудови економіки і техніко-технологічних інновацій, прискорення темпів НТП слід вважати об'єктивною вимогою та загальносвітовою тенденцією. У розвинутих країнах постійно зростає державна закупівля товарів і послуг, що помітно впливає на їх економічний розвиток, а також вагома частка державних замовлень у загальному обсязі попиту на товари та послуги, що зрештою зменшує амплітуду

коливань обсягів виробництва. Водночас зростають обсяги державних субсидій, державних інвестицій тощо.

Інвестиційна діяльність держави в сучасних умовах має величезне значення. По-перше, коли під час спадів виробництва скорочуються приватні інвестиції в нове будівництво та інфраструктуру, уряди розвинутих країн збільшують обсяги державних вкладень, зберігаючи нормальний розвиток найбільш капіталомістких сфер економіки. По-друге, ці країни виділяють чималі кошти з державного бюджету на вирішення гострих екологічних проблем, зокрема на будівництво очисних споруд і природоохоронних об'єктів. По-третє, за допомогою централізованих державних субсидій великою мірою відбувається структурна перебудова національних економік більшості країн світу.

Тому немає жодних підстав стверджувати, що з переходом до ринкової економіки держава повинна передати свої управлінські функції у сфері економіки ринковим механізмам. Навпаки, в міру соціально-економічного розвитку суспільства, нарощування виробничого, науково-технічного та культурного потенціалів роль держави неухильно зростає, а завдання надто ускладнюються. Звідси неважко дійти висновку, що все це потребує глибоких теоретико-методологічних досліджень і практичних розробок стосовно застосування найбільш ефективних механізмів макроекономічного регулювання соціально-економічних процесів, обґрунтування напрямків, способів та методів виходу з гострої економічної й екологічної кризи, яка охопила нині Україну.

Крім того, вкрай актуальними слід вважати дослідження масштабів, глибини та арсеналу засобів державного втручання в економіку, зокрема перехідного типу, тих урядових структур, які розробляють і формулюють важливі економічні рішення, реалізують на практиці конкретні соціально-економічні заходи. Без чіткого знання та визначення загальної ролі, динаміки та закономірностей розвитку державного регулювання соціально-економічних процесів неможливі ні вихід з гострої кризи, ні перехід до цивілізованих ринкових відносин, ні досягнення високої ефективності функціонування національної економіки.



1. *Ленін В.І.*//Повн. збір. тв. - Т.41. - С.29.
2. *Ленін В.І.*//Там же. - Т.36. - С.283.
3. Политическая экономия социализма - теоретическая основа экономической политики КПСС / Под ред. Л.И.Абалкина. - М.: Мысль, 1986. - С.172.
4. Див., наприклад: Государство и управление в США / Отв. ред. Л.И.Евенко. - М.: Мысль, 1985. - С.48-60; *Лихачева И.В.* США: экономическая наука и экономическая политика. - М.: Наука, 1975. - С.10-48.
5. *В.Трегубчук.* Ринковий стрибок? Ні, компетентне реформування//Віче. - 1993. - № 7. - С.66-67.

### 3. ЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ЗАСАДИ ЕТНОСОЦІАЛЬНОЇ ТА ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Важливою умовою вдосконалення процесу державного управління, зокрема його організаційно-правових засад, є оптимальне співвідношення між централізованими та децентралізованими засадами в здійсненні етносоціальної і гуманітарної політики.

Згадані засади в цьому процесі перебувають у діалектичній єдності, вони є двома сторонами єдиного цілого. Відомо, що тривалий час у нашому суспільстві панував підхід (що адекватно відображений і в науковій літературі), згідно з яким головною формою централізованого планового управління було владне адміністрування, яке функціонувало на основі доведених згори завдань у вигляді партійних чи партійно-державних рішень. Планом, як правило, намагалися охопити геть усе, багато в чому він був жорстким, його авторитет часто підривався суб'єктивістськими підходами, а централізація (в тому числі у сфері етносоціального і духовного життя) вироджувалася в заорганізованість. Досвід показав нежиттєздатність такої системи централізації, яка не тільки не сприяла оптимізації форму-

вання етносоціальної та гуманітарної політики, а й деформувала її.

Практика розвитку національного і духовного буття зумовила необхідність утвердження якісно нових підходів до системи централізації в здійсненні етносоціальної і гуманітарної політики. Вона засвідчує, що продуктивною у розглядуваному аспекті є реалізація діалектичної єдності централізованих та децентралізованих засад, зокрема розвиток децентралізованих процесів у становленні нової якості етносоціальної та гуманітарної політики як умови оптимізації суспільного буття загалом. Більше того, послідовна, виражена (а не абсолютна) децентралізація детермінує ефективність централізованих засад в етносоціальній і гуманітарній політиці, зумовлює її життєдіяльність, нову якість функціонування. На думку Т. Ворожейніної, децентралізація є не синонімом розпаду, а навпаки, розпад - це наслідок надцентралізації, що знищує в суспільстві всі механізми саморегуляції, крім тих, які надходять з єдиного центру. Отже, саме життя диктує необхідність подолати хибний стереотип про необмежену ефективність централізованого управління, про те, що головною формою планового управління є владне адміністрування.

В основу централізованих і децентралізованих засад етносоціальної і гуманітарної політики має бути покладена оновлена прогностово-планова діяльність, яка передбачає, на наш погляд, перехід до нових принципів стратегічного, індикативного планування розвитку процесів національного, духовного буття, яке б мало переважно рекомендаційний характер. Як показує досвід, ідея планування у розглядуваному аспекті може бути реалізована не в суспільстві загалом, а лише в межах певних локальних мікроструктур, на базовому рівні. Однією з причин неможливості ефективного планування регіональної політики в масштабі всієї країни є те, що в рамках одного централізованого органу неможливо зібрати і осмислити всю інформацію стосовно регіонального буття, різноманітних процесів, що зумовлюють розвиток регіонів, зокрема тими суб'єктами, які приймають управлінські рішення. На наш погляд, сама ідея чіткого всеохопного плану в досліджуваному процесі

непродуктивна. Багатогранність, розмаїття процесів етносоціального і духовного буття, які вільно, демократично функціонують, чинників, пов'язаних з розвитком регіонів, так само як і творчо повноцінний соціум у цілому, не можуть вкластися навіть у ретельно підготовлений план, адекватно відобразитися в ньому. Ефективна реалізація основного змісту централізованих та децентралізованих засад регіональної політики пов'язана із заміною жорсткого плану на гнучкий каркас, творчий ескіз, який би не тільки не перешкоджав свободі регіонів, ініціативі регіональної діяльності, самореалізації, а й всебічно сприяв цьому.

Суттєвою умовою підвищення ефективності даного процесу є відмова від наскрізного, всеохопного планування зверху. Державне планування має включати лише стратегічні напрямки діяльності регіонів, передбачати розробку концепцій, принципів координації шляхом вирішення найкардинальніших, глобальних проблем розвитку етносоціального і духовного буття. На локальному ж рівні основним суб'єктом планування має стати регіон, що реалізує свою політику з допомогою вільної, творчої самоорганізації, саморегуляції місцевого етносоціального і духовного потенціалу. Неодмінним чинником оптимізації стратегічного, індикативного планування, що здійснюється централізованими органами, має стати остаточне подолання командно-адміністративних елементів, створення умов для повноцінного функціонування саморегуляційних процесів розвитку етносоціального буття. Таке планування має виходити із всебічного аналізу різноманітних тенденцій, що впливають на розвиток регіону, передбачати як позитивні, так і негативні фактори, що впливають на цей розвиток.

Нова концепція централізованого регулювання стосовно етносоціальної і гуманітарної політики виходить з потреби розглядати регіон не як об'єкт, а як активний суб'єкт діяльності з метою саморегулювання місцевого етносоціального та духовного потенціалу. Все це передбачає високу гнучкість в процесі здійснення такої централізації, самостійність суб'єктів регіональної політики у розв'язанні поставлених завдань, їх постійну готовність до соціаль-

них новацій. Головне завдання централізованого регулювання має полягати передусім у забезпеченні повноцінної вільної етносоціальної діяльності, налагодженні механізму вільного вияву і реалізації волі народів, що населяють ці регіони, у сфері економічних, соціальних відносин, їх творчій самодіяльності. Така централізація має передбачати створення умов для утвердження зростаючої різноманітності варіантів життєпроявів у суспільстві, що виключали б усілякі форми адміністративного регулювання, дріб'язкової регламентації поведінки та діяльності.

Етносоціальну та гуманітарну політику провадять ті чи інші суб'єкти, які мають досить складну структуру. Безпосереднім її суб'єктом виступає людина, особистість, етнічна індивідуальність. До них також належать етносоціальні спільності, соціально-класові групи, діяльність яких відбувається в різноманітних формах як у межах інституціональних структур, так і на самодіяльних засадах. До найважливіших суб'єктів цієї системи належить держава, політичні партії, громадські організації, колективи, заклади освіти, культури та установи, що мають різноманітний суспільний характер, займаються діяльністю у багатьох галузях суспільного, духовного виробництва, мають неоднакові можливості, масштаби, глибину, засоби цілеспрямованого впливу на здійснення такої політики. Велика кількість суб'єктів даного процесу, розмаїття застосовуваних ними способів і засобів досягнення поставленої мети - суттєвий чинник, який сприяє становленню багатоманітних форм життєпроявів людей в регіональному середовищі.

Важлива умова оптимізації діяльності суб'єктів даного виду політики - виявлення їхніх резервів у цьому процесі, яке має відбуватися на нових концептуальних засадах. В основі нової концепції здійснюваного суб'єктами (насамперед державою, політичними партіями, громадськими організаціями) соціального регулювання етносоціальних процесів лежить радикальна зміна не тільки форм і методів, а й суті цього процесу в напрямку розвантаження суб'єктів від функцій оперативного втручання в соціально-економічну, духовну сферу, етнонаціональне життя, міжнаціональні відносини, форми спілкування, тобто про-

цеси, що зумовлюють розвиток регіонального життя. Їхня діяльність має бути зміщена у сферу прогнозування, координації, визначення глобальних стратегічних завдань в етносоціальній і гуманітарній політиці, створення умов для ефективного функціонування механізму саморегуляції процесів утвердження цінностей етносоціального і духовного буття і полягати в тому, щоб на базі зворотних зв'язків, діалектичного співвідношення централізованих і децентралізованих засад демократично здійснювати координацію у даному процесі. Особливо важливо, щоб таке регулювання процесів (передусім державне), які зумовлюють розвиток різноманітних територій, мало "м'який" характер. Згідно з новою концепцією регулювання етносоціальної і гуманітарної політики діяльність суб'єктів (насамперед держави) має виходити не з ієрархічного підпорядкування регіонів, територій, інтересів людей, етносів, що їх населяють, один одному або якомусь центру, що виражає "вищі" інтереси, а ґрунтуватися на взаємодії інтересів регіонів, людей, етнічних індивідуальностей, їхній взаємній користі. Істотними в цьому процесі є логічне поєднання суперечливих механізмів урахування інтересів, передбачення та мінімізація негативних наслідків періоду "пристосування", перехідного періоду становлення нових господарських, політичних зв'язків, форм спілкування.

Неодмінною умовою оптимального, ефективного регулювання етносоціальних і духовних процесів є надання органам, що утворюють структуру суб'єктів, самостійності, свободи вибору напрямків та форм діяльності в досліджуваній сфері. Завдання ж суб'єктів, на наш погляд, полягає у визначенні та контролі за відповідністю цієї діяльності їхніх органів суспільним потребам, що виражаються в нормалізації, гармонізації етносоціальних відносин, міжрегіонального співробітництва. Важливим завданням регулювання етносоціального розвитку є систематичне оновлення організаційних форм діяльності суб'єктів у досліджуваному аспекті, повна заміна жорстких командно-адміністративних форм на систему координуючих, консультативних та контролюючих (у новому розумінні) органів, активне протистояння застарілим організаційним структурам, що

гальмують розкриття етносоціального і духовного потенціалу. Оптимізації змісту діяльності суб'єктів етносоціальної і гуманітарної політики сприятиме розширення економічного, соціально-політичного та духовного простору як основи розвитку регіонального буття, забезпечення передумов для вільного вибору особистістю як політичних пріоритетів, так і соціальних, етнодуховних цінностей людиною будь-якої національності. Істотним у їхній діяльності є формування умов для розширення альтернативності поведінки та діяльності людини, індивідуальності, засобів особистісної самореалізації, різноманітних форм самоутвердження та самовираження тих рис духовного світу, які є суттю сучасної регіональної перебудови соціального, етнонаціонального буття.

Серед різноманітних суб'єктів етносоціальної і гуманітарної політики основна роль належить державі.

Державне регулювання етносоціальної і гуманітарної політики - це сукупність способів, форм діяльності державних органів, спрямованих на досягнення прогресивних змін у сфері етносоціального і регіонального буття, встановлення і підтримку необхідних пропорцій в розвитку системи "центр-регіон", пошук оптимальних шляхів поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, вирішення суперечностей між ними.

Логіці кардинального реформування процесів регулювання етносоціальної і гуманітарної політики відповідає тенденція зменшення впливу держави на різноманітні сфери етносоціального і духовного буття і утвердження громадянського суспільства з властивими йому регулятивними механізмами, які сприяють розвиткові процесів саморегуляції. Проте в перехідний період ломки командно-адміністративних форм державного управління і поступового утвердження механізмів саморегуляції відмова держави від процесів регулювання неминує призведе до посилення невпорядкованих, стихійних механізмів саморегуляції, зниження діалектичної сталості процесів функціонування етносоціального буття, зокрема зростання міжетнічної напруженості. Через це весь хід процесів розвитку такого буття, соціокультурного розвитку передбачає кардинальну зміну

парадигми у державному управлінні на шляху переходу від “інституціонального фетишизму” до цивілізованих чинників регулювання, створення механізмів саморегуляції.

Згідно з новою концепцією здійснюваного державою соціального регулювання процесу розвитку етносоціального і духовного буття слід, таким чином, не відмовлятися від держави як суб'єкта даного процесу, а докорінно змінити зміст і форми державного регулювання ним. В основу такої концепції мають бути покладені вироблені державою загальні принципи та орієнтири у сфері етносоціальної політики, які б забезпечували соціально-етнічним спільностям, народам права на вільний регіональний розвиток. При цьому держава не повинна нав'язувати спущені “згори” форми, способи вирішення тих чи інших місцевих проблем, виходячи з якоїсь уніфікованої програми чи жорсткого шаблону, раз і назавжди відмовившись від оперативного втручання в ті чи інші сфери життєдіяльності народів, функціонування регіональної життєдіяльності, процеси, які його зумовлюють. Важливим у державному регулюванні різноманітних процесів, що впливають на розвиток регіонального буття, має стати принцип диференційованого підходу, який би виходив із багатогранності, розмаїття життя того чи іншого регіону, враховував неповторність кожної конкретної ситуації, проблеми, специфіки утворення і прояву тієї чи іншої суперечності у сфері загальнонаціонального - регіонального. Регулятивна діяльність держави в досліджуваному процесі, що здійснюється за загальними принципами, повинна виходити з того, що етносоціальна політика має стати політикою самих народів, в основу якої покладена ініціатива знизу, самодіяльність етносів (яку не слід абсолютизувати). Держава ж повинна створювати умови для самореалізації такої ініціативи, творчості у сфері етносоціального, духовного, регіонального самоутвердження. Водночас державне регулювання досліджуваного процесу має враховувати, що та чи інша ініціатива знизу, регіональна самодіяльність поряд з прогресивними творчими моментами, містить і моменти деструктивні.

Суттєвим у регулюванні державою етносоціальних процесів є створення для кожної місцевості, території,

етнічної групи однакових способів життєдіяльності в освоенні соціального буття, індивідуальних способів реалізації регіонального потенціалу як для етносу, так і для кожної особистості. На практиці це означає забезпечення (на основі розроблених державою концептуальних принципів управління територіями) умов і надання прав для багатограних, різноманітних способів регіональної людської життєдіяльності, яка б не зводилась до єдиних підвалин. В основі цього повинно лежати надання різним територіям, економічним, гуманітарним просторам прав, а також сприяння розвитку виробництва, проведення культурологічної політики, виходячи з особливостей, традицій, менталітету того чи іншого регіону, населення, що там живе, його етнічного складу. Важливо, щоб таке державне регулювання будувалося не на імпульсивній імпровізації, а на чітких загальних принципах за допомогою індивідуальних засобів, демократичних засад, виключно ненасильницьких методів, з урахуванням наукового обґрунтування тих чи інших питань і ставило за мету вирішення специфічних проблем того чи іншого регіону в поєднанні із загальнонаціональними інтересами.

Держава має провадити свою регулятивну етносоціальну і гуманітарну політику як безпосередньо, так і опосередковано - шляхом створення відповідних економічних, соціально-політичних і духовних передумов для її утвердження. Вона має бути головним знаряддям свідомого й планомірного розв'язання суперечностей процесу розвитку етносоціального і духовного буття. З цією метою держава має постійно відшукувати найбільш раціональні форми і способи поєднання прогресивних прогилежностей з урахуванням загальнонаціональних і регіональних інтересів людей усіх національностей, усього народу, використовуючи як основний регулятивний механізм свою зважену соціально-економічну та культурну політику, державне прогнозування. Тим самим держава буде здатна не тільки створювати об'єктивні умови для свідомого й планомірного розв'язання суперечностей у сфері етносоціального і духовного буття, а й їх регулювати, розв'язувати.

Вищезазначене свідчить про необхідність перебудови організаційної структури регулювання етносоціальних про-



цесів і утвердження гнучкого, демонополізованого механізму суб'єкт-суб'єктних відносин на всіх рівнях організації, який має змінити жорстку, командну систему ієрархічної організації життя регіонів. При цьому слід виходити з того, що ефективними можуть бути лише ті організаційні системи, які найповніше пристосовуються до збурюючого впливу зовнішніх факторів. Таким системам, як правило, властиві внутрішня самореалізація, самодостатність, що є джерелом їх саморозвитку, багатогранного функціонування, яке не допускає жорсткі, командні форми організації. Досвід свідчить: при жорсткому управлінні нові організаційні форми, які втілюються декретним шляхом, через деякий час відторгуються. Елементи жорсткого, командного управління як форми організації можуть, на наш погляд, застосовуватися лише в певних екстремальних ситуаціях.

Оптимізація організаційно-функціонального механізму здійснення етносоціальної і гуманітарної політики передбачає автономність усіх його складових, їх свободу в прийнятті сенсожиттєвих рішень. Такі автономія, свобода є обов'язковими складовими недопущення процесів командно-адміністративної регламентації регіональної діяльності, умовою саморегуляції суб'єктів організації, самозбагачення кожного з них на основі вільного вибору альтернатив організації та самоорганізації їх життєздійснення, стилю та ритму власного самоздійснення. Сьогодні важливою умовою оптимізації процесу організації етносоціальної і гуманітарної політики є його всебічна демократизація, постійне поєднання зовнішнього відносно регіонів регулятивного впливу з їх внутрішньою самосійністю та активністю, неприпустимість заорганізованості (що спостерігалася в минулому), яка веде до бюрократизації функцій організації. Особливого значення набуває організація діяльності, спрямованої на створення об'єктивних та суб'єктивних умов для ефективної самореалізації етносоціального і духовного потенціалу передусім шляхом самоорганізації. Така самоорганізація спрямована на розвиток регіональної творчості, особливо індивідуально-особистісних якостей людей, які населяють територію, місцевість, що сприятиме розкріпаченню розуму, саморуху до вищих форм само-

свідомості, культурі громадян. Усе це і ускладнює, і збагачує організаційно-функціональні засади етносоціальної і гуманітарної політики.

Для оптимізації етносоціальної і гуманітарної політики надзвичайно важливим є дотримання її правових засад. Правові аспекти етносоціальної і гуманітарної політики відображують особливості функціонування національної правової системи, спрямованої на юридичне закріплення правового статусу суверенних держав, територій, послідовне втілення в життя конституційного принципу рівноправності громадян незалежно від расової і етнічної належності, вільне самовизначення людини будь-якої національності.

Обов'язковою умовою закріплення правових засад етносоціальної й гуманітарної політики є відновлення в повному обсязі законних прав та інтересів усіх народів, які зазнали несправедливості, природного і соціального середовища їх мешкання. Досягти цього неможливо без створення чіткого правового механізму, який забезпечував би дотримання прав усіх людей, які живуть в тому чи іншому національно-територіальному утворенні, урахування інтересів кожної з етнічних груп незалежно від їх чисельності. Такий механізм правового захисту всіх народів передбачає утвердження державою самоцінності етносоціальних форм суспільного життя, визнання права кожного етносу, кожної людини на самоутвердження. Крім зазначеного, чинником створення механізму забезпечення правового статусу і етносу, і народу, і кожної людини як запорука підвищення ефективності регулювання етносоціальних процесів є забезпечення умов, які б виключали будь-яку дискримінацію за національно-етнічними ознаками. Особливе значення щодо цього має закріплення конституційно-правової, демократичної основи етнічно-національних процесів і міжнаціональних відносин.

Важливим чинником оптимальної етносоціальної і гуманітарної політики є зміцнення та вдосконалення механізму забезпечення законності, який однаковою мірою охороняв би права та інтереси громадян усіх національностей. Видається, що до найактуальніших напрямків формування такого механізму слід віднести:

створення надійної правової системи, яка забезпечувала б здійснення конституційної законності в суспільстві і була б здатна оголошувати незаконність постанов, рішень, інструкцій, актів державних органів місцевої влади неконституційного характеру, які суперечать інтересам і правам громадян різних національностей, зокрема тих, що живуть за межами своїх національно-територіальних утворень;

законне забезпечення судово-правового захисту честі та гідності людей різних національностей, їх національних почуттів та національної гордості (в зв'язку з цим необхідно рішуче використовувати в практиці судовиробництва, судочинства відповідні статті кримінальних кодексів, які передбачають покарання за образу національної гідності та честі, що, будучи свідченням низької політичної культури частини людей, деформує міжетнічне спілкування та істотно ускладнює формування етносоціальної культури);

повніше відображення в новому (зокрема кримінальному) законодавстві принципу рівності представників усіх національностей перед законом;

недопущення в судовій практиці випадків, коли з метою спрощення судової процедури ігнорується такий важливий конституційний принцип, як ведення судовиробництва з урахуванням національної мови;

удосконалення законодавства стосовно зусиль держави, спрямованих як на закріплення основних принципів законності, справедливості, рівності людей усіх національностей перед законом, так і на підвищення політичного, соціального, виховного значення закону, посилення його ролі як можливого чинника зміцнення міжетнічної єдності суспільства, правової, етносоціальної культури;

розвиток системи прав і свобод людей різних національностей, посилення їх гарантій, збагачення соціального змісту останніх, створення сприятливих умов для їх розгортання, постійне підвищення значення правової форми їх реалізації;

докорінна зміна місця і ролі суду як засобу цивілізованого вирішення суперечливих проблем, пов'язаних з етнонаціональними і міжнаціональними відносинами.

#### 4. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Удосконалення управління розвитком науки і техніки передбачає створення та функціонування таких форм організації науково-технічної діяльності, які забезпечили б чітке та швидке проходження наукових ідей від зародження до широкомасштабного впровадження, створення та випуск конкурентоспроможної продукції, скорочення витрат виробництва, ефективного використання науково-технічного потенціалу. Однією з необхідних умов вирішення цього завдання є розширення теоретичних досліджень проблеми організації управління інноваційною діяльністю та її правового регулювання.

Особлива важливість технологічних нововведень для економічного розвитку була виявлена у 20-х роках Н.Д.Кондратьєвим, котрий відкрив так звані "довгі хвилі" розвитку економіки<sup>1</sup>. Теорія Кондратьєва отримала свій подальший розвиток у роботах Г.Менша та Й.Шумістера, які ще раз показали можливість подолання прискороеного спаду виробництва через особливу увагу до інновацій, проведення нововведеної політики<sup>2</sup>. Досвід розвинених у науково-технічному відношенні країн свідчить, що саме інноваційна діяльність є визначальним фактором розвитку виробничих сил суспільства та виробничих відносин, визначення структури та обсягу матеріальних і духовних благ, які виробляються і впливають на свідомість людей, багато в чому визначають їх інтелектуальні, моральні та фізичні можливості. Сьогодні неможливо назвати таку сферу людської діяльності, яка не відчувала б на собі вплив інновацій. Фактично ж їх вплив на суспільний розвиток визначається ступенем інтенсивної інноваційної діяльності. До показників її інтенсифікації в економічній літературі звичайно відносять зростання обсягів наукових знань, ефективності затрат, збільшення масштабів впровадження нової техніки<sup>3</sup>.

Сам термін інновація походить від латинського "innovation" - нововведення. В спеціальній літературі інноваційну

діяльність розглядають як у широкому, так і у вузькому розумінні. В широкому розумінні інновацію визначають як процес від зародження ідеї, проведення прикладних досліджень до організації серійного виробництва продукції, просування її на ринок, економічної та соціальної оцінки результатів її реалізації. Розрізняють продуктову, технологічну, управлінську і соціальну інновацію.

У зв'язку з цим, розкриваючи зміст інноваційної політики як особливої діяльності держави, акцент передусім слід робити на створенні умов для мінімальних часових та грошових витрат при проходженні циклу від виникнення ідеї до продукції, яка випущена на підставі цієї ідеї і має споживчу цінність, або ідея втілена у самій цій продукції.

На такій самій позиції практично стоїть і законодавець. Так, Закон України "Про інвестиційну діяльність" від 18 вересня 1991 р. інноваційну діяльність визначає як форму інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу та включає: випуск та розповсюдження принципово нових видів техніки і технологій; прогресивні міжгалузеві структурні зміни, реалізацію довгострокових науково-технічних програм з тривалим строком окупності витрат; фінансування фундаментальних досліджень для внесення якісних змін у положення виробничих сил; розробку та впровадження нової ресурсозберігаючої технології, що призначена для покращання соціального та екологічного положення.

Це визначення, по суті, є сукупністю окремих пріоритетів для інвестування, містить традиційні для науково-технічної діяльності напрямки робіт і не включає весь перелік напрямків інноваційної діяльності, а також етапи інноваційного циклу, такі, наприклад, як створення інноваційної інфраструктури.

Широке трактування практично ототожнює інноваційну діяльність з науково-технічним прогресом, який являє собою позитивний процес виробництва і практичної реалізації наукових і технічних знань, що розвивається в часі, цілісну систему, яка охоплює науку, техніку і виробництво, що складається з двох взаємопов'язаних етапів: 1) науко-

вого пошуку, що включає фундаментальні та прикладні дослідження, проектні і конструкторські розробки; 2) реалізації досягнень науки і техніки, що передбачають освоєння нової техніки, нових виробництв, її впровадження та експлуатацію.

Зовнішніми формами прояву НТП є науково-дослідні, експериментально-конструкторські, експериментально-технологічні роботи, освоєння результатів розробок, серійне виробництво, використання споживачем нових видів продукції та технологічних процесів. Кожна із зазначених форм опосередковує процеси, що характеризуються своїми якісними особливостями та змінюють в певній послідовності один одного з деяким часовим розривом. Відрізняючись цільовим спрямуванням, змістом та результатами робіт, названі процеси утворюють якісно нове, цілісне науково-технічне та соціально-економічне явище, яким є науково-технічний прогрес.

У вузькому трактуванні під інноваційною діяльністю розуміють комплекс заходів, які необхідно вжити після закінчення науково-дослідних, інколи конструкторсько-технологічних робіт та до організації серійного виробництва продукції. В цьому разі інноваційна діяльність не збігається з НТП і є частиною другого етапу - реалізації досягнень науки і техніки. Зовнішньою її формою і в цьому випадку буде освоєння виробництва результатів розробок.

Кращою видається інше трактування, хоча повністю з ним погодитися не можна. Ототожнення інноваційної діяльності лише з освоєнням нової техніки і технології суттєво збіднює її зміст, не розкриває її соціальну спрямованість.

Освоєння (розробка) нової техніки і технології не є самоцілью. Саме по собі воно не дає економічний ефект, не просуває економіку країни. Необхідно, щоб і техніка, і технологія (науково-технічна продукція) були використані у споживача - продані йому та почали експлуатуватися, тобто були впроваджені. Виходячи з цього інноваційна діяльність, на наш погляд, збігається за змістом з другим етапом науково-технічного циклу - реалізацією досягнень науки і техніки. І освоєння, і впровадження потребують значних затрат, є найбільш ризиковою частиною науково

технічного циклу, розкривають зміст та структуру інноваційної діяльності у власному розумінні слова. Ілюстрацією цього висновку є такі дані: з 540 нових ідей до лабораторних досліджень доходило 93, до отримання прототипу виробу - 8, а комерційний успіх мав лише один продукт. Разом з тим співвідношення витрат на науково-дослідні, конструкторсько-технологічні роботи та роботи із створення виробництва продукції оцінюються як 1:10:120<sup>4</sup>.

Ураховуючи, що швидкість, з якою ідея втілюється в конкурентоспроможній продукції, почала визначати місце країни на світовому ринку, співвідношення рівня їх економік, для розвинених держав стало характерним виділення інноваційної політики як провідної в рамках науково-технічної та інвестиційної політики та розробка цілого переліку програм її здійснення.

Для України, що поєднує вкрай ресурсомісткий хіміко-металургійний комплекс, енергетичну залежність, значне число військових заводів, що залишились без замовлень, односторонню спрямованість економіки багатьох регіонів з певним рівнем науки, кваліфікованим кадровим складом державного управління інноваційною діяльністю, ув'язання в єдине ціле з державною політикою структурних перетворень економіки є умовою незалежності та реальних змін.

Інноваційна політика об'єктивно передбачає регіоналізацію, що практично стало здійснюватися в 70-ті роки. Це було пов'язано як з усвідомленням необхідності підтримки передачі технологій для малого бізнесу, так і уявленням, що науковий освітній центр у регіоні може стати засобом змін соціального рівня життя населення<sup>5</sup>.

Державне управління інноваційною діяльністю і за структурою, і за змістом є органічною частиною державного управління розвитком науки і техніки. Особливості його змісту визначаються особливостями суб'єкта управління інноваційною діяльністю. Остання як об'єкт управління являє собою діяльність науково-виробничих колективів та окремих творців інтелектуальних цінностей щодо практичної розробки, освоєння та впровадження нововведень. Кожний із названих етапів, що є змістом інноваційної діяльності, має розгалужену структуру та скла-

дається з цілого ряду робіт, що виконуються в певній послідовності: дослідно-конструкторських, технологічних, проектних, освоєння нововведень, внесення змін у технологічний процес і (або) вибір робіт з урахуванням реакції на товар споживача.

Ефективність інноваційної діяльності забезпечується за допомогою організації, впорядкування розвитку суспільних відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей з практичної реалізації результатів фундаментальних та прикладних досліджень. Одним із засобів здійснення такої організації є право. Мета нормативного регулювання - упорядкувати суспільні відносини, що виникають у процесі інноваційної діяльності, шляхом встановлення загальних правил. Разом з тим не всі питання, що пов'язані з інноваційною діяльністю та потребують правового регулювання, відображені в нормативних актах. До них треба віднести насамперед нормативне визначення понятійного апарату і у першу чергу те, що слід розуміти під інноваційною діяльністю, інноваційним фондом, банком, інноваційним підприємством. Необхідність чіткого визначення відповідної термінології на рівні дефінітивних норм зумовлена не прагненням до всебічної формалізації за допомогою права процесів і явищ суспільного життя - це об'єктивна потреба. Від того, наприклад, як буде визначено зміст інноваційної діяльності в законі, залежить визначення кола суспільних відносин, що потрапляють під особливий режим фінансування та стимулювання, вироблення конкретних заходів щодо створення та розвитку організаційних форм інноваційної діяльності та їх правового регулювання, формування механізму забезпечення управління інноваційною діяльністю. Чітке законодавче визначення поняття і змісту інноваційної діяльності важливе і для визначення системи і структури органів державного управління нею, поділу компетенції між ними.

Щодо вдосконалення державного управління інноваційною діяльністю на сучасному етапі в Україні центральною є проблема формування спеціальної управлінської структури та розподіл компетенції між її елементами. По суті, йдеться про підвищення ефективності виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності.



У теорії управління систему суб'єктів державного управління у найзагальнішому вигляді визначають як сукупність державних органів, що виконують функції управління<sup>6</sup>, їх підрозділів<sup>7</sup>, посадових осіб<sup>8</sup>, органів громадських організацій<sup>9</sup>, громадян<sup>10</sup>. При цьому поняття організаційної структури суб'єкта управління охоплює не будь-які, а лише організаційно-правові її прояви (елементи)<sup>11</sup>.

Особливості кожної організаційної структури визначаються завданнями, які вона має вирішити, сформульованими конкретно стосовно цілей та характеру самого об'єкта управління. У зв'язку з цим справедливим видається визначення суб'єкта управління як структурно-організаційної соціальної спільності, що виконує функції керівництва та впливає на об'єкт з метою переведення його в новий стан<sup>12</sup>.

В основу формування організаційної структури суб'єкта управління кожної конкретної системи управління, розмежування його із суб'єктами суміжних систем управління закладені функції суб'єкта управління\*, які зумовлюються специфікою об'єкта, характером та змістом зв'язків, в які вступають і яких потребують суб'єкт та об'єкт управління в процесі взаємодії.

Ці теоретичні положення загалом справедливі. Але деякі зауваження виникають щодо самого підходу до визначення суб'єктів управління, як і до суб'єктів, що виконують функції управління. Таке теоретичне посилення практично не є конструктивним щодо вдосконалення управління інноваційною діяльністю і пов'язане з існуючим монополізмом державної власності в даній сфері. Кращим видається підхід до суб'єктів управління як до суб'єктів власності<sup>13</sup>, який дає змогу оцінити ефективність управління та новації, внесені в структуру та зміст функціонування суб'єктів управління інноваційною діяльністю, а також визначити основні напрямки їх формування.

---

\* Питання про визначальну роль функції суб'єкта управління щодо його структури всебічно аналізували дослідники (див.: *Виняков В.Г.* Право и научная организация управленческого труда. М.: Знание, 1968; *Совершенствование аппарата государственного управления.* - К.: Наук. думка, 1982).

В умовах монопольного положення державної власності в сфері інновацій організаційна структура та характер функціонування суб'єкта управління інноваційною діяльністю визначаються надмірною централізацією управлінських функцій, багатоступеневою структурою, що базується на суворій ієрархії. Ці принципи отримали своє правове оформлення в нормативних актах, що визначають правове положення центральних і місцевих, міжгалузевих та галузевих органів управління, підприємств і організацій. Вони також дають змогу відтворити систему державних органів, сукупність яких утворює організаційну структуру суб'єкта управління інноваційною діяльністю. Тією чи іншою мірою управління інноваційною діяльністю здійснюється: вищим виконавчо-розпорядчим органом державної влади - Кабінетом Міністрів України; центральними органами міжгалузевої компетенції - Державним комітетом України з питань науки і технологій, Міністерством економіки, Патентним відомством, Національним космічним агентством, Агентством міжнародного співробітництва та інвестицій, Національним агентством морських досліджень та технологій, Державною службою з питань технічної інформації і ризикових технологій. До структури суб'єкта управління інноваційною діяльністю потрібно включити також Національну академію наук України та галузеві академії.

Особливе місце в системі органів управління інноваційною діяльністю належить державним організаціям, підприємствам, об'єднанням галузевої та позагалузевої підлеглості, представлених їх апаратом управління. Організаційна структура суб'єкта управління в масштабах галузевих формувань визначається існуючою в рамках даної галузі системою організацій, що є базою для науково-технічного розвитку галузі.

Названі органи здебільшого не належать до оргструктур державного управління, які забезпечували б виконання лише однієї функції керівництва інноваційною діяльністю в "чистому" вигляді. Це структури комплексного характеру, так звані багатофункціональні, що покликані забезпечити виконання комплексу різноманітних функцій,

у тому числі й щодо забезпечення науково-технічного розвитку країни в цілому, підприємств і організацій, регіонів і галузей. Через це суб'єкт управління інноваційною діяльністю представлений не тільки лінійним, але і спеціально створеним функціональним апаратом (комісії, відділи, управління), що надає допомогу лінійному персоналу в управлінні інноваційною діяльністю. Органом спеціальної компетенції, для якого управління інноваційною діяльністю є основним, є Держіннофонд України та його регіональні відділення. Спеціальний функціональний апарат має складну організаційну структуру, в основу якої покладено різні напрямки інноваційної діяльності або його цільовий напрямок.

Отже, можна зробити такі висновки. По-перше, суб'єкт державного управління інноваційною діяльністю є складною системою, побудованою за ієрархічним принципом та відповідає рівням системи управління інноваційною діяльністю.

По-друге, певне значення для його побудови мають основи і самоструктурування всієї системи державних органів і органів управління народним господарством, особливо ті, що базуються на монопольному положенні державної власності в усіх сферах суспільного виробництва.

Аналіз правових актів, що визначають правове положення названих державних органів, показує, що співвідношення повноважень цих органів у сфері інноваційної діяльності, як і координація їх діяльності, чітко не визначені, тоді як практика потребує однозначного вирішення цих питань. У зв'язку з цим дана проблема є предметом спеціального обговорення в державних структурах.

Видається, що компетенцію державних органів, що здійснюють тією чи іншою мірою державне управління інноваційною діяльністю, слід уточнювати залежно від соціального призначення та основних завдань діяльності кожного органу, його місця в структурі управління, особливостей об'єкта управління, характеру здобутих результатів інноваційної діяльності, а також форм різновидів власності на ці результати.

Особливий інтерес в зв'язку з цим становить аналіз компетенції і практики функціонування спеціального ор-

гану управління інноваційною діяльністю - Держіннофонду України та його регіональних відділень.

Держіннофонд створений Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" від 13 грудня 1991 р. для фінансування та матеріально-технічної підтримки заходів щодо забезпечення розвитку та використання досягнень науки і техніки в Україні.

Правовий статус Держіннофонду України визначається Положенням про Державний інноваційний фонд, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 1992 р. № 386, а також постановами Кабінету Міністрів "Про створення Державного інноваційного фонду" від 18 грудня 1993 р. "Про раду Державного інноваційного фонду" від 5 жовтня 1992 р., де визначені завдання фонду, фінансова база та принципи його діяльності, апарат управління.

Правовою основою 27 регіональних відділень Держіннофонду, які створюються у республіці Крим, областях України, містах Києві і Севастополі, є типовий статут регіонального відділення, затверджений постановою ради Держіннофонду України від 31 березня 1993 р. № 1.

Аналіз названих правових актів, а також практика діяльності Держіннофонду і його регіональних відділень дає змогу оцінити повноту правового регулювання, а також виявити проблеми, що потребують правового вирішення. Найбільш повно і чітко відрегульовано питання про формування та витрати фінансових коштів Держіннофонду. Загальна норма закону про те, що ці кошти Держіннофонду формуються за рахунок частини бюджетних асигнувань, які держава виділяє для підтримки науково-технічної діяльності, внесків юридичних та фізичних осіб, конкретизована в наступних нормативних актах. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1992 р. № 77 "Про створення Державного інноваційного фонду", а також наступними змінами від 6 грудня 1993 р. встановлено, що підприємства, об'єднання та організації відраховують до фонду кошти в розмірі 1% обсягу реалізації продукції (робіт, послуг) за винятком податку на добавлену вартість та акцизного збо-

ру з віднесенням цих коштів на собівартість продукції. При цьому 70% обсягу вказаних відрахувань перераховуються підприємствами, об'єднаннями та організаціями в спеціальний фонд позабюджетних коштів, який створюється в міністерствах, відомствах, концернах, корпораціях та інших формуваннях для фінансування галузевих, міжгалузевих науково-дослідних робіт, а також заходів щодо освоєння нових технологій та виробництва нових видів продукції. Таких фондів було створено 52.

Для підвищення оперативності матеріально-технічного забезпечення розвитку та впровадження досягнень науки і техніки в Україні створюється державний резерв матеріально-технічних та сировинних ресурсів, який є невід'ємною складовою частиною Державного інноваційного фонду. Обсяг ресурсів має становити близько 10% обсягу матеріально-технічних ресурсів, які виділяються державою на розвиток науки і техніки.

Поряд з цим не існує чіткого розмежування компетенції Держіннофонду та інших центральних органів управління, зокрема, схожими є мета та завдання фонду та Міннауки України і Мінекономіки України. Це стосується передусім таких завдань, як надання фінансової та матеріально-технічної підтримки науково-технічним програмам інноваційної діяльності підприємств і організацій, впровадження у виробництво завершених науково-дослідних розробок, освоєння науково-технічної продукції; надання послуг підприємствам у сфері науково-технічної діяльності та ін. В Положенні про Держіннофонд взагалі відсутні норми, що визначають його функції, права і обов'язки, методи управління.

У зв'язку з цим на практиці виникли складнощі при визначенні особливостей інноваційного проекту, відмінностей між цим проектом та інвестиційним, а також між науково-технічними програмами Держіннофонду та Міннауки України. За межами нормативного вирішення залишилися і методи фінансування, оскільки в Положенні про Держіннофонд нічого не було зазначено про характер фінансування проектів: на основі безоплатних субсидій, позик, кредитів, участі у прибутках та ін. Пізніше, після прийнят-

тя "Тимчасового регламенту відбору, проведення експертизи та фінансування проектів Державним інноваційним фондом" деякі із названих питань були вирішені. Так, урахуваючи відсутність системи довгострокового кредитування в Україні, наявність значної кількості результатів НДДКР, орієнтацію на малі підприємства, було вирішено, що основна діяльність Держіннофонду та його регіональних відділень має бути зосереджена на кінцевому етапі інноваційного циклу з фінансуванням витрат малих та інших підприємств та організацію серійного виробництва та формування обігових коштів. При цьому центральне управління фонду має фінансувати міжгалузеві та особливо важливі для України проекти. Фінансування має зворотний пільговий характер. Через 1-2 роки підприємство зобов'язане повернути отримані кошти, а також суму, що дорівнює отриманим коштам, у вигляді відрахувань від доходів підприємства. Подібні відрахування розглядаються як інструмент контролю за діяльністю підприємства з реалізації інноваційного проекту.

Аналіз нормативно-правової бази діяльності Держіннофонду та його регіональних відділень показав відсутність чіткого розмежування їх повноважень на рівні правового регулювання. Це призвело до того, що завдання Держіннофонду, визначені як основні напрямки його діяльності щодо питань взаємодії його з регіональними відділеннями, то належної реалізації в практичній діяльності не відбулося.

Досвід роботи Держіннофонду у 1993-1994 рр. дав змогу виявити питання, що потребують вирішення.

Поки що регіональні відділення не інформуються про проекти, які фінансуються іншими відділеннями, НДДКР, які фінансуються міністерствами та відомствами. Не відпрацьовано механізм проведення експертизи та відбору проектів, що фінансуються відділеннями. Потрібно у великих обсягах забезпечити відділення методичними матеріалами, організувати систему надання правових, інформаційних послуг підприємствам регіонів через регіональні відділення. Доцільно організувати перекидання тимчасово вільних коштів від одних відділень до інших. Не розроблений механізм фінансування інноваційних проектів з урахуван-

ням інфляції, а також використання різних схем фінансування, що включають видачу фондом кредитів, участь у прибутках підприємства, в діяльності підприємств як власника акцій (частки статутного фонду). Не визначені форми узгодження з відділенням проекту, що фінансується, з центрального фонду.

Фінансові кошти фонду дуже обмежені. Так, фінансові надходження фонду у 1993 р. становили 0,51% від суми освоєних капітальних вкладень в Україні або 1,9% від суми централізованих капітальних вкладень. Сума коштів, необхідних для запуску того чи іншого виробництва, в середньому дорівнює 500 млн крб. Такі суми дають змогу фонду профінансувати за рік близько 200-300 проектів, або 5-10 проектів кожним регіональним відділенням та 100-120 проектів центральним управлінням.

За підсумками 1993 р., першої половини 1994 р. відділення профінансували майже 200 проектів (25% від поданих), центральне управління - близько 30 проектів (10% від поданих). У середньому на одного працівника Держіннофонду припадає 2 проекти. Зазначимо, що в аналогічній Держіннофонду французькій корпорації A AR фінансується близько 20 проектів на людину.

У зв'язку з цим виникає низка практичних проблем. Зокрема, актуальною є проблема про доцільність витрат на утримання штату регіональних відділень, визначення інших, крім фінансування проектів, напрямків діяльності відділень, створення механізму, що перешкоджає розпошенню коштів.

Обмежене фінансування вимагає ретельного визначення критеріїв вибору проектів. Держіннофондом України вироблена певна процедура перевірки фінансового стану підприємства-заявника: передбачено експертний висновок про технологічний рівень проекту. Але пакет проектів формувалася або за рахунок проектів, направлених різними організаціями Кабінету Міністрів України, або через конкурс проектів. Не було реалізовано намір про проведення періодично раз у 3 місяці конкурсу або про оголошення постійно діючого конкурсу. В конкурсі, оголошеному центральним управлінням Держіннофонду у 1993 р., брали участь близько 400 організацій, що було пов'язано з не-

відомістю, малою інформованістю фонду та вплинуло на загальний рівень відібраних проєктів.

Видається, що зовні привабливе проведення конкурсів під широкі напрямки, такі як "нові матеріали", "лікарські засоби" та інші, доречні в країнах, що мають значні фінансові ресурси. В Україні основна діяльність аналогічних фонду організацій полягає у виявленні найважливіших проєктів, що представляють "точки росту" як на республіканському, так і на регіональному рівнях, реалізація яких має найбільше міжгалузеве значення і в проведенні згідно з міжнародним стандартом тендера (конкурсу) під конкретні проєкти.

Невизначеність понятійного апарату на рівні законодавчого регулювання, а саме, поняття регіональних науково-технічних програм, інноваційних програм і проєктів утруднює відбір конкретних проєктів для фінансування, призводить до конфліктних ситуацій при відборі напрямків фінансування за рахунок коштів Держіннофонду між фондом, його відділеннями та відомствами, місцевими органами управління.

Одним із завдань Держіннофонду є контроль за цільовим використанням позабюджетних інноваційних фондів міністерств, відомств, корпорацій. Це завдання фондом поки що не виконувалось через значну кількість позабюджетних фондів (52) та малу чисельність апарату Держіннофонду.

Отже, система управління інноваційною діяльністю в Україні перебуває на стадії формування, а її ефективне функціонування багато в чому визначатиметься рівнем та якістю обробки механізмів взаємодії органів управління, чіткістю закріплення компетенції центральних та місцевих органів управління інноваційною діяльністю. Сьогодні проблема централізації і децентралізації в сфері управління інноваційною діяльністю повністю не вирішена.

Ступінь централізації та децентралізації залежить від обсягу повноважень. Рівень централізації тим нижчий, чим більше рішень приймається безпосередньо на місцях. Централізація характеризується відсутністю передачі повноважень та відомими межами компетенції, що призводить до зниження оперативності у прийнятті рішень. Надмірна



централізація гальмує ініціативу керівників нижчих ланок управління, призводить до того, що рішення приймаються тими, хто не знайомий з реальною ситуацією на місцях, характеризується засиллям бюрократизму, накопиченням складних питань, що вимагають вирішення, збільшенням документації.

Разом з тим централізоване управління має і свої переваги: дає змогу підсилити контроль за нижчестоящими ланками управління, попередити дублювання в діяльності, ефективніше використовувати кадри, ресурси, усунування. Засобом запобігання негативних наслідків централізації управління є децентралізація. Мистецтво управління полягає в умінні відшукати найефективніше співвідношення централізації та децентралізації, що можливо за рахунок механізму делегування повноважень як складової частини децентралізації.

У теорії управління мистецтво передачі повноважень пов'язується із суб'єктивним фактором та передбачає: сприймання нових ідей; готовність передаги рішення частини питань нижчестоящій ланці управління, довіряти нижчій ланці управління; намагання з боку вищестоящих ланок управління здійснювати лише загальний контроль.

Серед факторів, що впливають на рівень децентралізації управління інноваційною діяльністю, можна виділити такі:

- збільшення витрат (що може виразитись у фінансових, матеріально-технічних та інших витратах), потрібних на виконання інноваційних проєктів;

- ступінь уніфікації завдань, що вирішуються на регіональному рівні;

- обсяги робіт, що мають бути виконані;

- філософія менеджменту;

- наявність кваліфікованих управлінських кадрів;

- використання різних методів контролю: чим вище його можливості, тим більшого ступеня децентралізації можна досягти;

- просторова географія виконуваних робіт: чим більше організацій і розмір території задіяні у виконанні проєкту, тим більший ступінь децентралізації потрібен;

- вплив зовнішнього середовища: політика уряду в галузі ціноутворення, обмеження доходів або використання робочої сили.

Ці фактори можуть зменшити ступінь децентралізації управління, але їх соціально-цільова орієнтація може сприяти вирішенню проблеми.

Як показує світовий досвід, ступінь децентралізації управління інноваціями та акценти у підтримці тієї чи іншої стадії інноваційного циклу у різних країнах різні. Так, одинадцять відомств США виконують програму BIR (інноваційні дослідження малого бізнесу), спрямовану на фінансування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт малого бізнесу. Видається, що підтримка комерціалізації нововведень - кінцева стадія інноваційного циклу - не повинна відбуватися за рахунок бюджетних коштів.

У Швейцарії існує спеціальний орган, що відповідає за сприяння промислового, технічного та економічному розвитку малих і середніх підприємств. З 1978 р. в кожному із 24 графств працюють регіональні фонди розвитку, що фінансують заключні етапи промислових інновацій, підготовку випуску дослідної та серійної партії виробів, вивчення ринку.

У Франції з 1967 р. працює Національне агентство з оцінки досліджень - державна корпорація. Її мета - підтримка інновацій малих та середніх підприємств з випуску конкурентоспроможної продукції. З 1980 р. в кожному з 22 адміністративних регіонів Франції діє регіональне відділення. Корпорація надає 9 видів фінансової допомоги підприємствам. Допомога на інновацію, наприклад, передбачає безвідсоткову позику у розмірі 50% витрат підприємства на виробництво технологічно нової продукції, що включають кошти на вивчення ринку, використання наукових лабораторій, спеціалістів науково-дослідних інститутів, оплати персоналу, придбання матеріалів, ліцензій, створення дослідного зразка, макету, оренда устаткування, патентні дослідження.

Регіональні відділення надають послуги в сфері промислової власності, здійснюють зв'язок підприємств з європейськими банками даних за трансфером технологій. Рішен-

ня про фінансування приймає Рада регіонального відділення, до якої входять представники місцевих державних органів, а про фінансування особливо великих проектів - центральне управління корпорації спільно з регіональним відділенням.

До системи підтримки інновацій у регіонах входять також регіональні відділення з досліджень і технологій Міністерства досліджень Франції та промислові центри з трансферу технологій. Виконуються програми науково-технічного розвитку регіону, що фінансуються спільно місцевими і центральними органами державної влади.

Важливим елементом регіонального розвитку в зарубіжних країнах є створення при державній підтримці мережі бізнес-інкубаційних центрів, технопарків. Новим у регіональній політиці 80-х років є створення технополісів, а також вільних економічних зон науково-технічної орієнтації.

Управління нововведеннями за кордоном будується адекватно економічній ситуації в країні та обраним національним пріоритетом.

Основним завданням збалансованої економіки та кредитного ринку на регіональному рівні є підтримка трансферу технологій для малих та середніх підприємств з метою випуску конкурентоспроможної продукції.

Державні кошти при цьому використовуються на маркетинг, фінансовий та технологічний консалтинг, дослідно-конструкторські розробки, патентування, випуск дослідної партії продукції. У подальшому створення виробництва організація випуску серійної продукції підтримується банківськими установами та зацікавленими корпораціями.

Основним в управлінні на регіональному рівні є зміцнення системи пільгових або безкоштовних послуг для малих та середніх підприємств регіонів, забезпечення інформаційних запитів. Така робота виконується через регіональні відділення відомств, органи місцевого управління. Її складовою частиною є фінансування місцевою адміністрацією та центральними органами бізнес-інкубаційних центрів, а також створення умов для розвитку технопарків.

Роль центральних відомств полягає в методичному, інформаційному забезпеченні, координації, ув'язці регіо-

нальних та національних пріоритетів, підготовці цільових програм, що фінансуються з місцевих та центральних джерел.

При цьому найбільші або всі запропоновані проекти проходять через експертні служби центральних управлінь відомств, де визначається їх значимість на національному рівні. Пріоритетним є рішення про фінансування проекту на місцевому рівні. Іншу схему управління потрібно реалізовувати в умовах України, де метою перетворень є структурна перебудова економіки та підтримка випуску кінцевої продукції інноваційного циклу в умовах відсутності ринку довгострокових кредитів та обмеженого обсягу бюджетних коштів.

З урахуванням світового досвіду, а також висловлених раніше теоретичних положень можливої децентралізації управління інноваційною діяльністю, вдосконалення та розвиток системи управління в названій сфері в Україні має відбуватися в таких напрямках.

Правомочність центральних відомств України слід визначати виходячи з державної інноваційної політики, пов'язаної та узгодженої з інвестиційною і науково-технічною політикою й закріпленою в плані економічних реформ та структурних перетворень. При цьому компетенція відомств та регламент їх взаємодії мають задовольняти вимоги безперервної державної підтримки і моніторингу всього інноваційного циклу: від результатів НДДКР до випуску конкретної продукції.

Це передбачає необхідність визначення переліку конкретних об'єктів державного впливу, відібраних згідно з принципом "точок росту", інвестування в які має привести до ініціації подальшої інноваційної підприємницької хвилі, багаторазово збільшуючої державний вплив<sup>14</sup>.

До подібних проектів доцільно було б віднести як ті, що задовольняють загальнодержавні потреби у виробі і товарах, так і ті, що дають змогу на підставі існуючих результатів НДДКР, потенціалу підприємств здійснити відчутну експортну експансію.

Інвестування слід було б провадити через комплексні цільові інноваційні проекти, які об'єднували б зусилля

всіх міністерств та відомств. При цьому джерела фінансування можна було б розподіляти так.

Стадія НДР та розробки конструкторсько-технологічної документації могла б фінансуватися за рахунок коштів галузевих фондів міністерств та відомств, Міннауки. При цьому доцільно, щоб Міннауки забезпечувало в основному міжгалузеві розробки, стадія дослідних випробувань, дослідного виробництва має фінансуватися за рахунок коштів галузевих фондів; стадія формування обігових коштів, придбання окремого устаткування, проведення в невеликих обсягах реконструкції і модернізації - за рахунок коштів Держінфонду, стадія проектних, будівельних, монтажних та інших робіт, необхідних для запуску серійного виробництва, розширення виробництва, створення підприємств із значними витратами - за рахунок коштів Мінекономіки, комерційних банків. Одночасно необхідно створювати механізм ініціювання спільних великих міжрегіональних проектів, не допускати розпорошення коштів.

Потрібно визначити фінансові взаємовідносини Держінфонду з місцевими виконавчими органами. Кошти регіональних відділень Держінфонду не повинні витрачатись на цілі, на які традиційно виділяються кошти в місцевих бюджетах. Необхідно створити механізм об'єднання коштів відділень з іншими інвестиційними коштами регіону для реалізації великих проектів.

Реалізація інноваційних проектів має супроводжуватися економічним регулюванням, що включає податковий, амортизаційний, тарифний механізми, державне страхування інвестицій. При цьому доцільно врахувати значимість різних форм підтримки інноваційної діяльності. Так, найважливішим фактором у створенні сприятливого зовнішнього середовища для розвитку інноваційної діяльності, значення якого навіть більше, ніж прямий фінансовий вплив, є проведення амортизаційної політики. Сьогодні в Україні не забезпечується навіть просте відтворення. Не змінивши це положення, неможливо розраховувати на ефективне використання податкових та фінансових важелів.

Створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності належить до повноважень центральних ор-

ганів державного управління загальної компетенції. Це мало б стати основним критерієм розмежування їх компетенції і компетенції вузькоспеціальних органів управління інноваційною діяльністю.

Формування та реалізація інноваційних проектів могли б дістати свою компетентну інтегровану правову регламентацію в спеціальному комплексному законодавчому акті, що є типовим для реалізації інноваційних програм та окремих проектів. Це практикувалося в післявоєнній Японії. У згаданому акті доцільно було б передбачати критерії оцінки виробництва, вибору об'єктів для інвестування, порядок надання державних фінансових коштів та податкових пільг з метою перепрофілювання підприємств, санкції за порушення профілю роботи та ін. Основне призначення такого закону - комплексно врегулювати різноманітні суспільні відносини, що виникають по всьому ланцюгу інноваційного циклу до виходу кінцевої продукції. Це потребує досить високого ступеня централізації управління інноваційною діяльністю. Перевагу щодо надання державної підтримки будуть надавати регіонам з найсприятливішими умовами для виконання проектів. Цікаво згадати про "китайське чудо", яке базувалося на особливому територіальному регулюванні підприємництва в ряді регіонів при неможливості одночасної державної підтримки перетворень у масштабах усього Китаю.

Роль регіону в цій схемі - зацікавити центральні органи, інших вітчизняних та зарубіжних інвесторів у наданні коштів для розробки та реалізації обґрунтованого інноваційного проекту при частковому фінансуванні проекту з місцевого бюджету, виділенні для реалізації проекту землі та споруд комунальної власності. Гарантом проекту в цьому разі є ринок.

Подібні підходи до організації управління інноваційною діяльністю на рівні регіону реалізуються в Російській Федерації, а саме при виконанні програми структурної перебудови північно-західного регіону за спільними проектами адміністрації Санкт-Петербурга та Петербурзького технопарку. Відповідно до цих проектів роль місцевих влад, відомств та їх регіональних відділень полягає в створенні

системи послуг підприємствам, які реалізують інноваційні проекти: юридичних, інформаційних, маркетингових послуг з пошуку фінансових інвесторів та ін., що не потребує великих витрат. Це призводить до перетворення регіональних відділень відомств на бізнес-інкубатори, що вирощують інноваційні підприємства.

Створення інфраструктури послуг передбачає спеціальну нормативну регламентацію і реалізацію конкретної програми їх формування. Подібні сервісні служби мають входити до складу системи, що працюють з єдиними стандартами передачі інформації і використовують централізовані банки даних.

Досвід діяльності Держіннофонду України, а також аналогічних зарубіжних установ дає змогу уточнити його функції щодо регіональних державних структур управління. Так, основними функціями відомства відносно регіональних відділень мають стати:

1. Координація формування регіональних інноваційних програм та відбору проектів. Виявлення дублюючих проектів, об'єднання проектів відділень.

2. Інформування регіональних відділень про фінансування інноваційних проектів іншими регіональними відділеннями. (В 1993 - першій половині 1994 р. регіональні відділення Держіннофонду фінансували 25 % від поданих проектів, Центральне управління - близько 10 %). Наявність даних про проекти уможливила б реалізацію довгострокових проектів спільно з регіональними відділеннями, а також участь відділень у розширенні виробництва продукції за проектами.

3. Відбір та спільне з відділеннями фінансування проектів, що мають особливе значення для України. Залучення коштів зацікавлених фінансових організацій до реалізації проектів відділень.

4. Інформування регіональних відділень про результати НДДКР, що виконують міністерства і відомства як з погляду вибору найбільш перспективних для подальшої реалізації НДДКР, так і для уникнення дублювання і покращання фінансування робіт.

5. Сприяння регіональним відділенням у проведенні експертизи. Так, у багатьох регіонах проекти подають

підприємства, аналогічних яким у регіоні немає. Спеціалісти, які працюють на таких підприємствах, також відсутні. В цьому разі доцільно враховувати досвід Франції, де центральний орган має представляти експертів відповідної кваліфікації з інших регіонів, що сприяє підвищенню об'єктивності експертизи.

6. Використання тимчасово вільних коштів відділень для фінансування інших проектів з формуванням у центральному управлінні резервного фонду повернення цих коштів.

7. Підготовка нормативних і методичних матеріалів для регіональних відділень, організація навчання, формування через регіональні відділення системи послуг підприємствам.

8. Розробка системи регіональних відділень з вітчизняними і зарубіжними базами даних, що містять інформацію про продукцію підприємств, виробників, кон'юнктуру, патентну, науково-технічну інформацію.

9. Інформаційне, фінансове, правове сприяння під час контактів із зарубіжними організаціями інвестиційної діяльності, а також організація кооперації з реалізації інноваційних проектів.

В умовах розширення економічної самостійності регіону суттєвим є використання всіх допустимих законом можливостей для формування місцевих фондів підтримки інновацій. Так, при місцевих виконавчих органах влади можна створити інноваційні регіональні фонди за рахунок 0,7% відрахувань підприємств комунальної власності, а також добровільних відрахувань недержавних підприємств. Кошти фондів могли б бути додатковим джерелом фінансування регіональних науково-технічних програм. Подібне положення нині реалізовано Київською міською адміністрацією. Створення в Україні 52 галузевих позабюджетних інноваційних фондів при міністерствах, відомствах, корпораціях, 27 регіональних відділень Держіннофонду, а також комунальних фондів, що формуються при місцевих органах влади, дає змогу реалізувати унікальну систему підтримки нововведень, що поєднує галузевий і територіальний аспекти. За кордоном, як правило, існує регіо-



нальна або лише галузева система підтримки малого і середнього бізнесу.

Успіх діяльності подібної системи залежатиме від розробки ефективного механізму формування галузевих програм з урахуванням регіональних пріоритетів і навпаки, координації програм, організації через регіональні відділення надання відомствами різних послуг підприємствам. Якщо розглядати цю проблему з погляду розмежування компетенції, видається доцільним функцію координації діяльності інноваційної системи покласти на Міннауки України при використанні комунікаційної мережі Держіннофонду України.

В умовах приватизації, що розгортається, актуальним стає уточнення функцій міністерств та відомств у сфері управління інноваційною діяльністю, у взаємовідносинах з приватним бізнесом у регіонах. До таких нових функцій міністерств потрібно було б віднести:

- інформування підприємств про результати НДДКР;
- фінансування відомствами трансфера технологій для підприємств;

- виконання замовлень на НДДКР підприємств. При цьому важливе як виконання робіт повністю за рахунок підприємства, так і проведення довгострокових наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт за рахунок коштів позабюджетного інноваційного фонду міністерства, бюджетних коштів, а також широке дослідження пайового фінансування низки підприємств та міністерства. За таким принципом, наприклад, організовано виконання НДДКР об'єднаннями в Німеччині, що надають науково-технічну допомогу через 106 наукових і науково-виробничих організацій 50 тисячам малих і середніх підприємств;

- розвиток системи відомчих послуг, що включають маркетингові дослідження внутрішнього та закордонних ринків, пошук альтернативних варіантів придбання зарубіжних технологій для українських фірм, формування банку даних про сучасний стан технологій і організація доступу до нього, підготовка бізнес-планів, проектів, у тому числі для іноземних інвесторів, пошук закордонних партнерів та ін.

Подальшого вдосконалення потребує і регламентація прийняття рішень про фінансування проектів на регіональному рівні. На практиці інколи обмежені фінансові кошти регіональних відділень спрямовуються на підтримку проектів, для виконання яких потрібні значні кредитні ресурси. Це незавершене будівництво, підприємства з недостатніми обсягами обігових коштів та нереалізованою продукцією, а також ті, що виробляють звичайну продукцію, яка має попит, але не є конкурентоспроможною. Фінансування подібних проектів є тимчасово допустимим, якщо їх виконання приведе до швидкого наповнення ринку товаром або інших змін, життєво важливих для регіону (наприклад, придбання хлібобулочної лінії, завершення будівництва карбідного заводу). Рішення про таке фінансування необхідно обов'язково узгоджувати з центральним управлінням відомства. Це стосується проектів інноваційного характеру, які мають пройти перевірку на актуальність на республіканському рівні з метою уникнення дублювання в фінансуванні і на відповідність загальнонаціональним потребам в тих чи інших матеріалах та виробках.

### Бібліографічні посилання

1. *Кондратьев Н.Д.* Основные проблемы экономической статики и динамики. - М., 1991. - С.567.
2. *Шумистер Й.* Теория экономического развития. - М., 1982. - С.455.
3. *Ермащенко Н.Р.* Управление НТП: полигико-экономический аспект. - К., 1989. - С.17.
4. *Терещенко В.И.* Проблема выбора: политика научных приоритетов на западе. - К., 1990. - С.154.
5. *Жако А., Бершеда Є.* Політика в галузі досліджень та технологічного розвитку // Вісн. АН України. - 1993. - № 3. - С.57-65.
6. Научные основы государственного управления в СССР. - М., 1989. - С.142; *Юльков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма - К.: Вища шк., 1983; Проблемы общей теории социа-

листического государственного управления. - М.: Наука, 1981. - С.253.

7. *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. Правовые проблемы - М.: Наука, 1984. - С.237.

8. Аппарат управления социалистического государства. - М.: Юрид. лит., 1977. - С.319; Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - К.: Наук. думка, 1980; Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Наука, 1972. - С.183.

9. *Ямпольская Ц.А.* Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. - М.: Наука, 1972. - С.206.

10. *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. Правовые проблемы - М.: Наука, 1984. - С.237.

11. *Аверьянов В.В.* Функции и организационная структура органа государственного управления. - К.: Наук. думка, 1979. - С.73.

12. *Тихомиров Ю.А.* Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. - М.: Мысль, 1984. - С.27.

13. *Селиванов В.Н., Танцюра Л.А.* Социалистическая собственность и управление: Экономико-правовые аспекты демократизации советского государственного управления // Вісн. АН Української РСР. - 1989. - № 10. - С. 3-11.

14. *Найдыонов В.С.* Стратегія пріоритетних точок зростання в структурній та технологічній політиці України // Пробл. соціальн. упр. технологією. - К., 1993. - С. 24-26.

## 5. ОСОБЛИВОСТІ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ПАРАМЕТРИ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Однією із сфер суспільного життя є соціальна сфера і політика, основою якої є охорона здоров'я громадян, створення безпечних і здорових умов для їх проживання, праці й відпочинку. Враховуючи соціально-політичну значущість і економічну цінність індивідуального та суспільного здоров'я, охорону здоров'я громадян можна вважати однією з найважливіших функцій сучасної держави<sup>1</sup>. Адже саме кількісними і якісними показниками тривалості життя і здоров'я населення, іншими показниками соціальної політики відрізняються одна від одної багаті і розвинуті держави світу від бідних і слабкорозвинутих. Нова парадигма суспільного розвитку свідчить, що перша група держав відрізняється від другої передусім не кількістю виробленої продукції, а екологічно чистими і безпечними для здоров'я умовами життя своїх громадян, станом здоров'я і тривалістю їх життя. Адже саме людина є мірилом усіх цінностей. Здоров'я є невід'ємною умовою гармонійного розвитку людей і водночас показником рівня соціально-економічного і культурного розвитку суспільства.

Право на здоров'я - природне і невід'ємне право людини, і тому для сучасної цивілізованої держави важливим є обов'язок всебічно гарантувати і забезпечити його реалізацію. Саме з цих позицій і регулює відповідні суспільні відносини нове законодавство про охорону здоров'я. Так, ст.5 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачає, що охорона здоров'я - загальний обов'язок суспільства і держави, і що "державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків, сприяти діяльності працівників органів і закладів охорони здоров'я, а також виконувати

інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я"<sup>2</sup>.

Охорона здоров'я - це система суспільних і державних заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимально біологічно можливій індивідуальній тривалості життя\*. Сучасна система охорони здоров'я України значною мірою склалася в попередні роки і увібрала в себе всі надбання радянської системи охорони здоров'я. Система охорони здоров'я України хоча значно і оновлена, являє собою своєрідне поєднання суспільної і державної систем. До суспільних заходів у цій галузі можна віднести діяльність Товариства Червоного Хреста України, асоціацій "Чорнобиль", "Діти Чорнобиля", хворих на певні захворювання, наприклад, цукровий діабет чи ниркову недостатність, релігійних громад та їх об'єднань, благодійних фондів та інших організацій з надання медико-санітарної допомоги, лікування та оздоровлення. Okремо слід згадати оздоровчо-охоронну діяльність приватних і колективних лікувально-профілактичних та аптечних закладів, які з'явилися в Україні останнім часом як альтернатива відповідним закладам державної форми власності.

Однак вирішальну роль в охороні здоров'я громадян відіграє державна система охорони здоров'я, до якої входять численні державні органи і заклади охорони здоров'я, що густою сіткою покривають всю територію держави. За даними Міністерства охорони здоров'я України, до складу державної системи охорони здоров'я за станом на 1 січня 1994 р. входило 7922 заклади охорони здоров'я усіх видів, в яких працювало 204643 лікарів усіх спеціальностей і 551431 середніх медичних і фармацевтичних працівників<sup>3</sup>.

Особливістю державної системи охорони здоров'я є не лише велика кількість органів та закладів охорони здоров'я та працюючого в них персоналу, а й неоднорідність цих закладів. Існуюча номенклатура закладів охорони здо-

---

\* В науковій літературі існує різне трактування цього поняття, але саме так воно було визначене у ст.3 "Основ законодавства України про охорону здоров'я".

ров`я поділяє їх на 4 види: лікувально-профілактичні, санітарно-профілактичні, судово-медичної експертизи, аптечні заклади. В останні роки з`явився ще один специфічний вид закладів охорони здоров`я - діагностичні центри. А ст. 16 Основ законодавства України про охорону здоров`я доповнює цей перелік фізкультурно-оздоровчими, санітарно-курортними, науково-медичними та іншими закладами охорони здоров`я.

Разом з цим це не єдиний критерій поділу державної системи охорони здоров`я на певні структурні частини. Для запобігання окремим найпоширенішим захворюванням та їх лікування у системі охорони здоров`я створені окремі медичні заклади чи їх структурні підрозділи (відділення), сукупність яких утворює окремі медичні служби з чітко визначеною внутрішньою структурою, підпорядкованістю і керівництвом. Це терапевтична, хірургічна, акушерсько-гінекологічна, педіатрична, санітарно-епідеміологічна та інші служби охорони здоров`я, яких сьогодні нараховується 21.

Охорона здоров`я - надзвичайно широка галузь державного управління. Особливістю державного управління в цій галузі, яке закріплено в сучасному законодавстві про охорону здоров`я, є здійснення його шляхом реалізації відповідних програм боротьби з певними захворюваннями, зниження загальної захворюваності населення, забезпечення його загальною медико-санітарною та спеціалізованими видами медичної допомоги, розвитку медичної, біологічної і фармацевтичної науки і нових технологій, які в сукупності об`єднуються в загальну програму державної політики в галузі охорони здоров`я.

Відповідно до ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров`я основу державної політики в цій галузі формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров`я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, 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 державної виконавчої влади.

Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організовує розробку та виконання комплексних і цільових загальнодержавних програм, 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 і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обгрунтовані 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.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, представники Президента України та підпорядковані їм органи місцевої державної адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику з охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Одним з найважливіших питань для належної організації державного управління в будь-якій галузі є необхідність визначення центрального органу державної виконавчої влади, окреслення його завдань, відмежування їх від завдань інших органів і наділення його відповідними повноваженнями, тобто визначення його правового статусу. В Основах законодавства України про охорону здоров'я

(ст.15) встановлено, що спеціально уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України. Кабінет Міністрів України постановою № 469 від 12 серпня 1992 р. затвердив Положення про Міністерство охорони здоров'я<sup>1</sup>, відповідно до якого воно реалізує державну політику в галузі охорони здоров'я, координує діяльність національної служби охорони здоров'я щодо збереження і зміцнення здоров'я громадян на підставі профілактики захворювань і формування здорового способу життя, організації висококваліфікованої медичної допомоги населенню.

Міністерство охорони здоров'я у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням. У межах своєї компетенції Міністерство організовує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх виконанням. Воно узагальнює практику застосування законодавства з питань, що входять до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення і вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Відповідно до цього положення основними завданнями Міністерства охорони здоров'я є розробка пріоритетних напрямків діяльності національної служби охорони здоров'я, забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню закладами охорони здоров'я усіх форм власності, а також загальнодоступної, переважно безплатної, висококваліфікованої медичної допомоги державними закладами охорони здоров'я, вживання заходів щодо розвитку профілактичного напрямку в охороні здоров'я, формування здорового способу життя, координація розвитку мережі закладів охорони здоров'я та ін.

Визначальними в правовому статусі органу, котрий, у свою чергу, впливає і на його роль, є функції управління, якими він наділений. Саме вони і визначають характер його діяльності. Їх повнота і обсяг вказують на місце цього органу в системі управління



У згаданому положенні функції міністерства закріплені в п.4 як відповідні повноваження. Їх надзвичайно широкий перелік свідчить про бажання Міністерства і авторів цього документу взяти на себе практично всі функції колишнього союзного Міністерства охорони здоров'я, ліквідованого в грудні 1992 р. у зв'язку з розпадом СРСР. Як показує докладний аналіз вказаного положення, воно є своєрідним зразком адміністративної творчості самого Міністерства охорони здоров'я початкового періоду української державотворчості.

Відповідно до затвердженого положення Міністерство охорони здоров'я України має намір і надалі затверджувати перелік (номенклатуру) закладів охорони здоров'я, медичних і фармацевтичних спеціальностей, фінансувати заклади охорони здоров'я, погоджувати плани капітального будівництва, збирати інформацію про стан здоров'я населення та діяльність закладів охорони здоров'я різного підпорядкування, координувати її та ін. Ці повноваження свідчать про продовження минулої адміністративно-командної політики міністерства, але в нових умовах.

Нове положення дещо розширює повноваження міністерства, покладаючи на нього такі права і обов'язки, які воно не мало раніше. Це - реалізація комплексних цільових програм, контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я недержавної власності та ін.

Аналіз Положення про Міністерство охорони здоров'я України дає підстави вважати його правовим актом перехідного періоду, який відтворює і навіть розширює владні повноваження міністерства, що не зовсім відповідає умовам формування ринкових відносин.

На нашу думку, підготовка подібних управлінських актів, як і сам процес виявлення і закріплення повноважень будь-якого органу державної виконавчої влади, мають відбуватися на серйозній науковій основі і з урахуванням кращого вітчизняного і міжнародного досвіду. Головним у визначенні й закріпленні правового статусу будь-якого органу, в тому числі і органу державної виконавчої влади, є його мета. У п.1 вказаного документа при визначенні мети діяльності Міністерства охорони здоров'я без-

підставно випущено найважливіше положення про те, що згадане міністерство керує державною системою охорони здоров'я.

В нових умовах, які виникли в результаті поділу колишньої єдиної державної власності, виділення з неї комунальної власності і визначення конкретного власника комунального майна, якими стали сільські, селищні, міські, районні та обласні Ради народних депутатів і які, в своє чергу, передали права управління цим майном відповідним виконкомом і державним адміністраціям, схема "подвійного підпорядкування" втратила свою вертикаль, і тому, формально очолюючи всю систему охорони здоров'я держави Міністерство охорони здоров'я здійснює безпосереднє керівництво лише прямо підпорядкованими йому суб'єктами управління - науково-дослідними та навчальними інститутами, університетами, академіями, центрами лікування відповідних захворювань, окремими закладами охорони здоров'я (колишні республіканські лікарні), які мають загальнодержавне значення. Переважна більшість (до 95%) закладів охорони здоров'я, які розташовані в містах, селищах і селах, підпорядковані місцевим органам охорони здоров'я.

Службова вертикаль в управлінні охороною здоров'я, на жаль, порушена, що призвело до порушення єдності у вирішенні окремих питань охорони здоров'я населення в різних регіонах України. Ситуацію в цій галузі ускладнила і поява іншого управлінського органу - Національного комітету боротьби із захворюванням на СНІД.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) - спеціалізований орган Організації Об'єднаних Націй - розробила Глобальну стратегію боротьби зі СНІДом і відповідні міжнародні програми. Прилучаючись до їх виконання, Україна як член ООН і ВООЗ зобов'язалася вжити певні заходи щодо запобігання поширенню СНІДу, звести свої медичні нормативи і стандарти до міжнародних вимог, прийняти відповідне законодавство, яке б регламентувало напрямки боротьби з цим захворюванням. Першим законодавчим актом в цій галузі став Закон від 12 грудня 1991 р. "Про запобігання захворюванню на СНІД і соціальний захист населення".

Виходячи з цього закону Президент України своїм указом від 27 травня 1992 р. №313 утворив Національний комітет боротьби із захворюванням на СНІД. Дещо пізніше розпорядженням Президента України від 16 вересня 1992 р. №141/92-рп було затверджено Положення про цей комітет. Це рідкий випадок в галузі державного управління, коли для виконання одного закону створюється спеціальний організаційний апарат. Зумовлено це передусім надзвичайно великим значенням, яке Україна надає запобіганню і боротьбі зі СНІДом.

Національний комітет відповідно до покладених на нього завдань наділений значними повноваженнями. Зокрема, він розробляє проекти міжгалузевих програм боротьби зі СНІДом та контролює виконання цих програм, а також здійснення Міністерством охорони здоров'я України, його органами і установами на місцях, іншими державними органами, а також підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності заходів щодо боротьби із цим захворюванням, координує роботу галузевих міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади з питань профілактики, діагностування та лікування хворих на СНІД, організує співробітництво України із Всесвітньою організацією охорони здоров'я, іншими міжнародними організаціями та ін.

Поява цього органу внаслідок поширення в світі і в Україні СНІДу призвела до унікальної ситуації: в одній державі існують два органи державної виконавчої влади з охорони здоров'я, з яких один є центральним (Міністерство охорони здоров'я), а другий (Національний комітет) контролює перший з певного кола питань. Слід зазначити, що якщо міністр, який очолює Міністерство охорони здоров'я, на цю посаду призначається Верховною Радою України і входить до складу Кабінету Міністрів, то голова Національного комітету боротьби із захворюванням на СНІД - Президентом України і до складу Кабінету Міністрів не входить. Цей дуалізм є проявом суперечливого характеру першого етапу становлення і розбудови Української держави, зокрема в галузі державного управління. Міністерство охорони здоров'я ніколи не об'єднувало всю

державну систему охорони здоров'я, яка була дещо децентралізована і на найвищому рівні. Якщо згадати систему державного управління в галузі охорони здоров'я колишнього СРСР, то виявляється, що, незважаючи на провідну роль союзного Міністерства охорони здоров'я, поряд з ним діяло і Міністерство медичної і мікробіологічної промисловості, яке відповідало за виготовлення лікувальних препаратів і медичної техніки, а інші міністерства і відомства (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Комітет державної безпеки, Міністерство цивільної авіації, Міністерство шляхів сполучення) створили свої потужні відомчі медико-санітарні служби, які були поза службовим впливом Міністерства охорони здоров'я.

Водночас Міністерство охорони здоров'я як центральний орган державної виконавчої влади очолює розгалужену систему органів і закладів охорони здоров'я. Її управлінський каркас побудований відповідно до адміністративно-територіального поділу країни і склався в Україні вперше за роки радянської влади. Разом з тим відповідно до ідеї "подвійного" підпорядкування місцеві органи державного управління в галузі охорони здоров'я підпорядковувались по вертикалі вищому органу державного управління аж до міністерства включно, а по горизонталі - виконавчому комітетові відповідної Ради народних депутатів. Ця схема управління забезпечувала досить високу надійність і ефективність державного управління на місцевому рівні. Однак, як і кожному явищу, їй властиві слабкі сторони. Значна централізація зумовила орієнтацію всієї системи охорони здоров'я на високий рівень формалізації відносин щодо надання медичної допомоги громадянам, на кількісні показники в роботі медичного персоналу, за яким губилась особистість та інтереси конкретного пацієнта, на бюрократизацію відносин між пацієнтами і медиками і особливо між останніми, що, в свою чергу, спричинило такі згубні явища, як засекреченість медичної статистики і даних про стан здоров'я населення, клановість, кругову поруку, побори з пацієнтів, хабарництво і пристосуванство, корумпованість. Зрештою це призвело до усунення соціального контролю за роботою медичних закладів і служб на-

дання медичної допомоги, до прорахунків у визначенні стратегії і тактики діяльності системи охорони здоров'я, до погіршення стану здоров'я населення. Значною мірою цьому сприяв і сумно відомий принцип "залишкового" фінансування охорони здоров'я з державного чи місцевого бюджету.

На обласному рівні у складі обласних державних адміністрацій функціонують управління охорони здоров'я (до 1992 р. - відділи). Це доволі сильні органи державного управління середньої ланки, які вирішують ті самі завдання, за деякими винятками\*, 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. Правове становище управління охорони здоров'я визначається відповідним положенням про нього, яке затверджується главою обласної державної адміністрації\*\*. Очолює обласне управління охорони здоров'я начальник, якого призначає глава обласної державної адміністрації і який має кількох заступників. Штатний розклад управління охорони здоров'я передбачає 30-40 посад усіх категорій працівників, включаючи канцелярію, бухгалтерів і контрольно-ревізійний відділ. Незважаючи на те, що переважна більшість відповідальних і оперативних працівників управління є за фахом медиками різних спеціальностей, вони є державними службовцями апарату управління і на них поширюється дія Закону від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу".

Одним з питань, яке потребує вирішення, є відсутність єдності у здійсненні державного управління в галузі охорони здоров'я на обласному рівні. Справа в тому, що крім управління охорони здоров'я, в області паралельно

\* Управління охорони здоров'я займається сертифікацією рівня медичних послуг, розвитком пріоритетних напрямків наукових досліджень, організацією підготовки медичних і фармацевтичних працівників з вищою освітою та ін.

\*\* У зв'язку з реорганізацією системи державного управління і утворенням обласних державних адміністрацій управління охорони здоров'я були створені в областях у травні 1992 р., а відповідні положення про них були затверджені в травні-червні 1992 р.

існує і обласне виробниче об'єднання "Фармація" (раціше - аптечне управління), адміністрація якого є органом управління для всієї системи державних аптек в області. Незважаючи на проведення багатьох скоординованих заходів з управлінням охорони здоров'я, роз'єднаність у роботі відчувається на практиці, особливо в забезпеченні населення і лікувально-профілактичних закладів ліками.

Паралелізм і неузгодженість у роботі управління охорони здоров'я і ВО "Фармація" можна усунути кількома способами, найпростіший з яких назрів давно. Найменш безболісно це можна зробити, утворивши на базі адміністрації ВО "Фармація" відповідний (аптечний) відділ обласного управління охорони здоров'я, керівництво яким щодо забезпечення населення і закладів охорони здоров'я ліками слід покласти на одного із заступників начальника.

Подібні пропозиції вже висувались. Вперше це питання поставив В.І.Шабайлов<sup>6</sup>, навівши серйозну аргументацію на користь такого об'єднання. Кілька разів воно ґрунтовно обговорювалось на колишньому союзному рівні, однак гору брали, на жаль, вузькокорпоративні інтереси. Дане питання не вирішено й досі.

В умовах створення і діяльності закладів охорони здоров'я різних форм власності, в тому числі й аптечних, з метою посилення державного управління в цій галузі доцільно об'єднати два органи управління в один. Управлінські можливості такого об'єданого органу значно б зросли.

Охорона здоров'я належить до тієї сфери суспільної і державної діяльності, яка максимально наближена до самої людини, її потреб, умов життя, праці й відпочинку. Відповідно і управління у цій галузі має бути максимально децентралізоване і наближене до рівня, на якому відбувається регулярний вплив на суспільні відносини, до місця проживання і праці людей, тобто до базового рівня місцевого самоврядування. Адже в місті, селі, селищі мають вирішуватись основні питання охорони здоров'я населення: практично весь комплекс функцій управління в галузі охорони здоров'я, включаючи збирання інформації про стан здоров'я населення, статистичних даних про роботу закладів охорони здоров'я, її аналіз, планування, фінансування

діяльності закладів охорони здоров'я, раціоналізацію їх мережі, їх кадрове та матеріально-технічне забезпечення тощо. Охорона здоров'я населення як частина регіональної, місцевої політики має бути одним з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування і перебувати в центрі їх уваги.

Особливістю державного управління в галузі охорони здоров'я на районному рівні є відсутність окремого органу управління. До 1957 р. в сільських районах існували відділи охорони здоров'я виконавчих комітетів районних рад депутатів трудящих, однак завдяки змінненню матеріально-технічної бази, розширенню мережі закладів охорони здоров'я і створенню центральних районних лікарень було визнано доцільним ліквідувати ці відділи, передавши їх функції центральним районним лікарням. Таким чином, сьогодні центральна районна лікарня (ЦРЛ) в сільському районі виконує два основних завдання: надає населенню району кваліфіковану медичну допомогу і відіграє роль органу управління охороною здоров'я на території району, керуючи безпосередньо підпорядкованими їй закладами охорони здоров'я. Головний лікар ЦРЛ одночасно є і головним лікарем району.

Ця схема державного управління в галузі охорони здоров'я через ЦРЛ є на сьогодні оптимальною. Окремі спроби відновити в сільських районах відділи охорони здоров'я не поліпшили медичне обслуговування населення - нечисленні районні відділи охорони здоров'я не справлялися із завданнями, відбувалось дублювання у роботі, особливо в кадровій між ними і ЦРЛ, і, нарешті, виникли серйозні проблеми забезпечення районних відділів охорони здоров'я кваліфікованими кадрами, оскільки кваліфіковані фахівці відмовлялися переходити на керівну і суто апаратну роботу, яку вони небезпідставно вважали тимчасовою.

Заклад охорони здоров'я - первинна і основна ланка всієї системи охорони здоров'я<sup>7</sup>. Система управління, ступінь її централізації і децентралізації значною мірою залежить від становища найбільш численної ланки системи охорони здоров'я - закладів охорони здоров'я. Медич-

ний персонал, який працює в ньому, безпосередньо надає медико-санітарну допомогу громадянам, здійснює інші медико-профілактичні заходи. Ефективність управління дуже відбивається на результативності діяльності такого закладу, роботі всіх його медичних і фармацевтичних працівників.

Відповідно до ст.16 Основ законодавства України про охорону здоров'я заклади охорони здоров'я можуть створюватися громадянами та юридичними особами з різними формами власності за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Практично майже всі вони були створені відповідними органами управління охорони здоров'я, лише в останні роки почали з'являться медичні заклади, засновані громадянами та юридичними особами, наприклад, підприємствами, товариствами, асоціаціями та ін. В умовах монопольного панування єдиної державної власності на всі заклади охорони здоров'я і максимально централізованої адміністративно-командної системи управління в цій галузі, як і повсюдно, становище закладу охорони здоров'я було абсолютно безправним, хоча й існували певні правові норми, які визначали його правовий статус\*. За цих умов медичний заклад був звичайним "виборчим" підрозділом системи охорони здоров'я, до якого доводились планові показники з усіх напрямків діяльності, що повинен був здійснювати свою діяльність відповідно до численних відомчих нормативно-правових актів, забезпечити виконання планових завдань та ін. Керівник закладу охорони здоров'я в умовах централізації фінансування не міг ні змінити штатний розклад, ні здійснити маневр працівниками і коштами, навіть не мав права прийняти на роботу рядового лікаря чи медичну сестру - всі ці функції були централізовані і належали до повноважень вищого над ним органу управління. Заклад охорони здоров'я був звичайним "коліщатком" системи без права на якусь самостійність, врахування місцевих умов, пошук нових форм роботи.

\* Наказом Міністра охорони здоров'я колишнього СРСР було затверджено низку положень про всі типи закладів охорони здоров'я.



В умовах децентралізації системи управління заклад охорони здоров'я має бути самоврядним, адміністрація зобов'язана забезпечувати його ефективну роботу відповідно до статутних завдань. Це стосується передусім організації і надання населенню медичної допомоги, прийому на роботу і розстановки медичних працівників, планування, фінансування діяльності, звітності та ін. Ще донедавна більшість медичних закладів не мали статусу юридичної особи і банківських рахунків. З метою централізації управління і фінансування бухгалтерський облік, нарахування і виплати заробітної плати були зосереджені в централізованих бухгалтеріях при відповідних органах управління. В останні роки ситуація дещо змінилася в зв'язку із запровадженням в діяльність державних і комунальних закладів охорони здоров'я нового господарського механізму, який допускав, крім використання бюджетних коштів, і елементи самофінансування за рахунок укладення договорів з підприємствами, установами, організаціями на поліпшене медичне обслуговування їх працівників чи надання громадянам платних медичних послуг. Більшість медичних закладів набули статусу юридичної особи, відкрили рахунки в банках, почали "заробляти" додаткові кошти.

Децентралізація управління охорони здоров'я значною мірою полягає в тому, щоб питання, які виникають у процесі надання громадянам медико-санітарної допомоги і забезпечення охорони їх здоров'я, вирішувати на місці, без звертання у вищий орган управління, на рівні відносин між громадянами і медичними й фармацевтичними працівниками. Децентралізація управління системи охорони здоров'я можлива лише на засадах комунальної власності за умови самостійності закладів охорони здоров'я у своїй практичній діяльності, паралельного існування таких закладів охорони здоров'я всіх форм власності і конкуренції між ними. Саме такий підхід найповніше відповідає засадам комунальної організації охорони здоров'я населення, рекомендаціям Всесвітньої Організації охорони здоров'я з первинної медико-санітарної допомоги<sup>8</sup>.

Охорона здоров'я жителів відповідного населеного пункту має здійснюватись на основі програмного управління, зокрема створення і реалізації комплексної і цільової

програми "Здоров'я", яка в цьому разі буде організаціїно, матеріально і фінансово забезпечуватися з боку місцевої ради та її виконкомом через місцевий бюджет. Орган управління охорони здоров'я базового рівня (ЦРЛ чи управління охорони здоров'я) має здійснювати свою управлінську діяльність, реалізуючи відповідні медико-соціальні програми, які охоплюватимуть охороною здоров'я все населення даного населеного пункту або його окремі групи (наприклад, учнів загальноосвітніх шкіл, пенсіонерів та ін.). Орган управління має бути виконавцем і розпорядником бюджетних коштів. На жаль, сьогодні рівні управління і фінансування закладів охорони здоров'я часто не збігаються. Прикладом цього є діяльність окремих міських, сільських і селищних лікарень і амбулаторій, управління якими здійснюється ЦРЛ, а фінансування - з бюджету міста, села чи селища. Об'єднання управління і фінансування закладів охорони здоров'я, особливо, комунальної власності на одному рівні, в одному органі, дасть змогу посилити ефективність всієї діяльності з охорони здоров'я населення.

Однак у цій галузі відносин є й такі завдання, вирішення яких утруднене або й неможливе на місцевому рівні. Це, зокрема, лікування окремих складних захворювань, яке можливе лише в спеціалізованих лікарнях.

Визначаючи параметри сучасної моделі управління в галузі охорони здоров'я, слід взяти до уваги те, що і сам пацієнт, і його захворювання, як і характер медичної допомоги, ніколи не бувають однаковими, що лікування захворювання є дуже індивідуальним і сама медична допомога також завжди є різною за обсягом, залежить від кваліфікації медиків. У ст. 35 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначено, що існують три види лікувально-профілактичної допомоги: первинна, спеціалізована і високоспеціалізована.

Відповідно до цього і управління цих видів лікувально-профілактичної допомоги громадянам має відбуватися на трьох рівнях.

Первинна лікувально-профілактична допомога як основна частина медико-санітарної допомоги населенню, що включає в себе консультацію лікаря, просту діагностику і ліку-

вання основних найпоширеніших захворювань, травм та отруєнь, профілактичні заходи, направлення пацієнта для надання спеціалізованої і високоспеціалізованої допомоги подається переважно за територіальною ознакою сімейними або іншими лікарями, тобто в загальному закладі охорони здоров'я.

Спеціалізована лікувально-профілактична допомога надається в спеціалізованих медичних закладах лікарями, які мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики. Ними можуть бути ЦРЛ, міські та обласні лікарні. Управління такими закладами щодо надання цього виду лікувально-профілактичної допомоги має бути покладено на міські чи обласні управління охорони здоров'я.

Високоспеціалізована лікувально-профілактична допомога надається в спеціалізованих клініках, науково-дослідних медичних установах, окремих спеціально визначених закладах охорони здоров'я лікарем або групою лікарів з відповідною підготовкою в галузі складних для діагностики і лікування захворювань, у разі лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування. Такий вид допомоги надається відповідно до направлення, виданого лікарем чи закладом охорони здоров'я. Самі ж ці заклади, які є за своїм статусом відповідними центрами лікування певних захворювань, мають бути підпорядкованими Міністерству охорони здоров'я України.

На успішне вдосконалення державного управління істотно впливає чіткий і правильний баланс між централізацією і децентралізацією. Вибір цього співвідношення залежить від урахування низки факторів, серед яких і особливості суспільних відносин, які підлягають управлінському впливу, і загальні тенденції розвитку управлінських відносин, і стан законодавства, яке регулює державне управління, і його дотримання, а також інші соціально-політичні, економічні, соціально-психологічні фактори, що впливають на формування системи державного управління.

Значною мірою забезпечення охорони здоров'я залежить від ефективного управління ресурсами, які держава

виділяє на такі цілі. Ключова роль тут належить урядові та сформованим ним органам управління, зокрема Міністерству охорони здоров'я як центральному органу державної виконавчої влади в цій галузі.

Серед основних завдань міністерства можна назвати такі повноваження:

- забезпечення фінансування державної системи охорони здоров'я;

- розробка і виконання програм (державних, регіональних, цільових, галузевих та ін.) охорони здоров'я населення та окремих його контингентів;

- цільове фінансування розробки і виконання окремих науково-практичних програм і діяльності закладів охорони здоров'я (медичних центрів) державного підпорядкування і науково-дослідних інститутів;

- сприяння органам місцевої державної адміністрації і місцевого та регіонального самоврядування в організації охорони здоров'я населення;

- надання суб'єктам господарювання фінансової допомоги в розвитку ринкових відносин в галузі охорони здоров'я, створенні мережі закладів охорони здоров'я різних форм власності і сприяння конкуренції між ними;

- інформаційне забезпечення діяльності державних закладів охорони здоров'я всіх форм власності, організації виставок, виставок-продажу, конференцій, симпозіумів, семінарів тощо, присвячених новим методам лікування, медичним технологіям та апаратурі;

- контроль за якістю підготовки і кваліфікаційним рівнем усіх категорій медичного персоналу незалежно від типу, виду і форм власності закладів охорони здоров'я, в яких вони працюють, шляхом видачі відповідних сертифікатів;

- контроль за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, норм та правил професійної діяльності та Державної Фармакопеї.

Згідно з ними завданнями на Міністерство охорони здоров'я додатково покладаються такі функції (повноваження):

- розробка комплексних і цільових програм охорони здоров'я (державних, регіональних, відомчих, цільових та ін.), їх ресурсне забезпечення і реалізація;
- керівництво програмою "Медицина катастроф", координація дій у галузі охорони здоров'я в екстремальних ситуаціях;
- розробка і затвердження державних стандартів в галузі охорони здоров'я, норм і правил професійної діяльності, відомчих нормативно-правових актів Державної Фармакопеї та контроль за їх дотриманням;
- організація міжнародного співробітництва в галузі охорони здоров'я, контроль за виконанням міжнародних договорів, конвенцій, пактів та інших актів;
- державний санітарно-епідеміологічний нагляд за забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя в країні.

Указані завдання матимуть визначальний вплив на формування внутрішньої структури апарату Міністерства охорони здоров'я і сприятимуть створенню відповідних підрозділів, кожний з яких повністю забезпечував би виконання окремого завдання. Такий функціональний підхід дав би змогу дещо спростити внутрішню структуру міністерства.

### Бібліографічні посилання

1. *Шабайлов В.И.* Управление здравоохранением в СССР. - М.: Юрид. лит., 1968. - С.8; Козлов М.К. Охрана здоровья - направление в деятельности социалистического государства: дис... канд. юр. наук. - Минск, 1973. - С.36-39.
2. Відомості Верховної Ради України.- 1993.- №4.- С.19.
3. Статистичний звіт Міністерства охорони здоров'я України за 1993 р. // Поточний Архів Міністерства охорони здоров'я України за 1994 р.- К., 1994. - С.3,7.
4. Зібрання постанов Уряду України.- 1992.- №9.- С.223.
5. Відомості Верховної Ради України.- 1992.- №11.- С.152.

6. *Шабайлов В.И.* Управление социально-культурным строительством в союзной республике. - Минск: Наука и техника, 1974 - С.178.

7. Докладніше див.: *Новоселов В.П.* Административно-правовой статус больницы: Автореф. дис... канд.юрид. наук.- Свердловск, 1990.- С.6,7.

8. Первичная медико-санитарная помощь (Совместный доклад Генерального директора Всемирной организации здравоохранения и Директора-исполнителя Детского фонда Организации Объединенных Наций. - Женева - Нью-Йорк, 1978. - С.2.

9. *Шаган Е.Н., Остапюк С.Ф.* Целевые комплексные программы в здравоохранении. - М.: Медицина, 1988. - С.9,17,37.

## **6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ: ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПРИ РОЗМЕЖУВАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ**

Декларацією про державний суверенітет України проголошено "державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повногу і неподільність влади Республіки у межах її території"<sup>1</sup>. Це дає можливість державі, врегульовуючи суспільно-політичні відносини як всередині країни, так і при вирішенні питань, які виникають із стосунків з іншими державами, керуватися власними інтересами, враховуючи при цьому інтереси інших партнерів.

Однією з таких проблем є державне регулювання або державне управління міграційними процесами як "... напрямом діяльності держави, в якому проявляється її сутність і який є функцією держави". Тим більше, що в Декларації про державний суверенітет України (п.5, розд. V) зазначено, що Україна регулює міграційні процеси<sup>2</sup>. Сьогодні в Україні відбувається становлення держави нового типу, заснованій на децентралізації, при одночасному розширенні

прав та повноважень регіонів України та вирівнювання їх політичного та економічного статусу у взаємовідносинах з центром. Ці процеси мають внести суттєві корективи в структуру державних органів управління, перш за все як органів, що здійснюють двосторонній зв'язок з регіонами, які координують міжрегіональні зв'язки в інтересах проведення єдиної державної політики, контролюють виконання на місцях законів та інших нормативних актів. Можна передбачити і те, що децентралізація, що продовжуватиметься взагалі, може поставити під сумнів необхідність існування окремих державних структур управління, наприклад Міністерство комунального господарства, а в інших випадках, коли йтиметься про спільну компетенцію центру і суб'єктів регіонів, змінюватиметься внутрішня структура відповідного органу державного управління шляхом кращого пристосування його до виконання нових завдань. Існуюча система державного управління міграційними процесами в Україні має бути адаптована до інтересів посткомуністичного суспільства та спрогнозована відповідно до інтересів вільного відкритого суспільства і правової держави.

Цей напрямок діяльності держави потребує належного правового забезпечення, що дало б змогу чітко визначити компетенцію органів державного управління міграційними процесами. Нині існує практична потреба в створенні нового інституту права, що регулював би державне управління міграційними процесами в Україні. Такий інститут органічно входив би до системи українського адміністративного права, включав у себе норми, що закріплюють основні принципи державного управління міграційними процесами, визначав би правовий статус суб'єктів управління та об'єктів державного регулювання (емігранти, іммігранти, біженці, апатриди, внутрішня міграція та ін.), а також закріплював би права і обов'язки, структуру органів державного управління цими процесами.

Потрібно констатувати, що на сьогоднішній день проблема державного управління міграційними процесами в Україні законодавством України тільки починає врегулюватися.

Проблему теоретичного аналізу правового забезпечення державного управління міграційними процесами в Україні необхідно розділити на дві частини.

1. Об'єкти управління, тобто ті суспільно-політичні відносини, що склалися і складаються в сфері державного регулювання міграційними процесами. До них можна віднести процеси внутрішньої міграції, а також різні категорії об'єктів міграції: іммігранти, емігранти, реемігранти, апатриди (особи без громадянства), біпатриди (особи з подвійним громадянством) тощо та всю систему суспільних відносин, що виникають навколо цих об'єктів міграції.

2. Суб'єкти державного управління міграційними процесами, тобто вся система органів державного управління зверху до низу, їх взаємодія між собою, завдання, обсяг повноважень, підлеглість і підконтрольність, джерела фінансування, форми і методи їх організаційно-розпорядчої діяльності.

Крім зазначених вище, є ще кілька проблем, які безумовно, виникатимуть при аналізі правового забезпечення державного управління міграційними процесами.

По-перше, законодавче вирішення проблеми громадянства. Ця проблема перебуває на межі законодавства, що регулює імміграційні процеси. Наприклад, іммігрант - це особа, яка здебільшого хоче набути громадянство країни перебування; емігрант - особа, яка здебільшого хоче виїти з громадянства країни вибуття. Сюди можна віднести процес нагуралізації - термін проживання іммігранта в країні перебування до прийняття ним громадянства.

По-друге, проблема державного управління внутрішніми міграційними процесами, яка стосується правової бази інституту прописки- виписки на території України.

По-третє, для України як держави, що перебуває на стадії становлення, існує проблема рееміграції, тобто повернення українців з колишніх республік СРСР на проживання в Україну.

Існує ще дуже серйозна проблема репресованих народів, які повергаються в місія, звідки їх було виселено. Для України - це проблема кримських татар.

Аналіз законодавчої системи з міграційних питань показує, що на сьогодні в Українській державі діє мінімум



нормативних актів, прийнятих на всіх рівнях законодавчої та виконавчої влади. Найбільш вагомими з них є: Закон України "Про громадянство України", прийнятий Верховною Радою України 8 жовтня 1991 р., Закон України "Про біженців", прийнятий Верховною Радою України 24 грудня 1993 р., Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України, прийнятий Верховною Радою України 24 січня 1994 р., Закон України "Про правовий статус іноземців", прийнятий Верховною Радою України 4 лютого 1994 р. та ін.

Велике значення належить нормативним актам, прийнятим на місцевому рівні. Останні мають обмежений характер дії по території, а їх прийняття спричинене передусім відсутністю державного законодавства, що повністю б регулювало міграційні процеси. Ці нормативні акти мають здебільшого політичний, а не юридичний характер і суперечать не тільки загальноприйнятим нормам права, а й українському законодавству. До них належать Ухвала Львівської міської Ради народних депутатів від 25 листопада 1993 р. "Про деякі заходи щодо забезпечення громадського порядку та санітарного стану у м.Львові" та розпорядження Львівської міської адміністрації від 7 грудня 1993 р., прийняте на виконання зазначеної вище Ухвали "Про стягнення податку за тимчасове перебування громадян Російської Федерації на території м.Львова", Постанова Ради Міністрів Криму від 6 грудня 1993 р. "Про заходи щодо забезпечення в Республіці Крим виконання законодавства про паспортну систему".

Наведений перелік нормативних актів ілюструє стан законодавчої бази України з цього питання і свідчить про відсутність системи в підході до вирішення цієї проблеми.

Аналізуючи вплив централізації і децентралізації на повноваження державних органів, доцільно визначитись з об'єктами державного управління міграційними процесами та окреслити коло суб'єктів, яким законодавець надає право управління шими процесами.

Аналіз, на нашу думку, необхідно розпочати із законодавства про громадянство, оскільки інститут громадянства є основою для регулювання всіх питань, пов'язаних

з міграційними процесами. Декларація про державний суверенітет України визначає, що... "Українська РСР має своє громадянство" та... "підстави набуття і втрати громадянства визначаються Законом Української РСР про громадянство"<sup>3</sup>. Крім того, в Декларації зазначено, що "Українська РСР регулює імміграційні процеси"<sup>4</sup>. На підставі цих положень 8 жовтня 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про громадянство України", який визначає громадянство України як "постійний правовий зв'язок особи і Української держави, який знаходить своє відображення в їх взаємних правах та обов'язках"<sup>5</sup>. В цьому Законі (розд. V, ст. 29-31) визначені суб'єкти державного управління, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України. До цих суб'єктів віднесено Президента України, органи внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ України та дипломатичні і консульські установи України. Формула громадянства за цим Законом не включає до себе можливість припинення громадянства, хоча в Законі і передбачений механізм припинення громадянства та вихід з нього<sup>6</sup>. Тому було б доцільно, щоб формула громадянства передбачала можливість його припинення та вихід із громадянства України.

Ми вважаємо, що більш юридично обґрунтованим є визначення громадянства в імміграційному законодавстві США "як сталий правовий зв'язок фізичної особи з державою, що продовжується до тих пір, доки розрив не буде оформлено належним чином"<sup>7</sup>. Ця формула передбачає можливість припинення громадянства.

При виході з громадянства та його втраті Закон передбачає, що суб'єкти, які мають повноваження для вирішення цих питань, ті самі, що й при вирішенні питань при прийнятті до громадянства.

Політична, економічна і воєнна ситуація на території колишніх республік СРСР - громадянські війни, національні конфлікти, економічна криза - призвели до появи в Україні значної кількості людей, які є громадянами держав, що виникли на місці колишніх республік СРСР і статус яких в Україні був не визначений. Тому 24 грудня 1993 р. Верховною Радою України був прийнятий закон

“Про біженців”, який визначив поняття біженця, умови набуття і втрати статусу біженця, його правовий статус, а також ввів у систему органів державного управління нові суб’єкти, що регулюють цей вид імміграційних процесів. Поряд з іншими суб’єктами, введеними Законом України “Про громадянство України”, для регулювання міграційних процесів створено нові органи виконавчої влади. Вперше суб’єктом стають органи міграційної служби - Міністерство України у справах національностей та міграції та органи міграційної служби в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Крім міграційної служби, суб’єктами державного управління згідно з цим Законом є Державний комітет України у справах охорони державного кордону, Прикордонні війська України, Служба безпеки України та її органи на місцях, Міністерство внутрішніх справ України та органи внутрішніх справ до обласного рівня, Міністерство праці України, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи. Всі ці органи державного управління діють у межах своєї компетенції, що визначена в розд. II ст.7 цього Закону<sup>8</sup>. Виконання органами державного управління, особливо міграційною службою, покладених на них обов’язків стане належним, коли буде визначено Законом поняття “біженець”. Міжнародне право визначає біженця як особу іноземного громадянина або особу без громадянства у разі їх переслідування з політичних або подібних мотивів<sup>9</sup>. Закон України “Про біженців” значно розширив поняття біженця, встановивши що “... під терміном “біженець” розуміється іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянством якої він є (або територію країни свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань...”<sup>10</sup> Таке ідентування вимушене, оскільки воно досить наочно ілюструє труднощі, з якими можуть стикатися державні орга-

ни при вирішенні проблеми біженців. Практично під зазначене поняття підпадає громадянин або особа без громадянства якої завгодно країни, якщо він того забажає. Таке поняття дає право іноземцеві на підставі тільки своїх побоювань, що він буде об'єктом переслідувань із зазначених причин, вимагає статусу біженця в Україні. При цьому йому зовсім не обов'язково звертатися за захистом своїх прав до державних органів або судових установ країни, громадянином якої він є, чи на території якої проживає. Незрозуміло також, що мав на увазі законодавець, устанавлюючи, що біженцем може бути особа, яка побоюється переслідувань за належністю до певної соціальної групи. Це поняття піддається найширшому тлумаченню. А оскільки законодавець визначив, що біженцем може бути особа, яка побоюється переслідувань за ознаками раси, національності, громадянства, релігійних поглядів, політичних переконань, то належність до певної соціальної групи можна визначити за майновим станом, віком, категоріями працівників, ставленням до охорони довкілля та ін. Тобто практично, як уже зазначалось, при достатній наполегливості статус біженця в Україні може одержати громадянин будь-якої країни.

Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" регулює "... порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок..."<sup>11</sup> та визначає суб'єктів державного управління, які мають виконавчо-розпорядчі функції відносно реалізації громадянами своїх прав згідно з цим Законом".

Суб'єктами державного управління, як зазначено в цьому Законі, є органи внутрішніх справ усіх рівнів та консульська служба Міністерства закордонних справ України. Оскільки право громадянина на виїзд з країни для постійного проживання в іншу країну є правом на еміграцію, то досить констатації, що цей Закон надає таке право громадянам України в порядку, визначеному ним. Цей порядок регламентується ст. 4-6 Закону. Цим самим Законом регламентуються повноваження органів державного управління, їх компетенція при вирішенні питань про

надання права громадянину України виїзду за кордон або при обмеженні його в такому праві.

Закон України "Про громадянство України" та Закон України "Про правовий статус іноземців", прийнятий Верховною Радою України 4 лютого 1994 р., є основою міграційного законодавства України, що визначають правову базу міграції як суспільних відносин, основних суб'єктів державного управління міграційними процесами. В перспективі таких базових міграційних законів має бути три. Поряд з двома названими Законами буде прийнятий Закон України "Про імміграцію", проект якого розробляється, але посилення на нього як на чинний нормативний акт є в Законі України "Про правовий статус іноземців"<sup>12</sup>. З чого виходив законодавець, посилаючись в чинному Законі на неіснуючий, невідомо.

Закон України "Про правовий статус іноземців" "визначає правовий статус іноземців в Україні, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну, або виїздом з України"<sup>13</sup>. Згідно з цим Законом іноземцями "... визначаються громадяни - особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України та особи без громадянства - особи, які не належать до громадянства будь-якої держави"<sup>14</sup>. Таке визначення необхідне, адже якщо особа є громадянином однієї держави, то вона не може бути громадянином іншої. Однак в цьому разі застереження про необхідність не бути громадянином України зроблене для біпатридів, тобто осіб з подвійним громадянством, оскільки Закон України "Про громадянство України" в деяких випадках допускає можливість подвійного громадянства<sup>15</sup>.

Закон України "Про правовий статус іноземців" вперше вводить у законодавство нашої держави правові підстави для імміграції в Україну, зазначаючи в ст.3, що іноземці можуть іммігрувати в Україну для постійного проживання, працевлаштування, тимчасового перебування<sup>16</sup>. В цьому Законі визначаються підстави, на яких іноземець може іммігрувати в Україну, однак одна з них, виражена фразою

“... в інших передбачених законами України випадках”<sup>17</sup>, не зовсім коректна, оскільки інших законів про міграцію, крім згаданого, немає. Очевидно, законодавець мав на увазі Закон “Про імміграцію”, який буде прийнятий. Законом, що аналізується, визначаються права та обов’язки іноземців, правила в’їзду в Україну і виїзду з України та відповідальність іноземців.

В деяких випадках Закон визначає і суб’єктів державного управління імміграційними процесами. До таких суб’єктів Закон відносить Кабінет Міністрів України, органи внутрішніх справ та службу безпеки України, кожному з них визначається певний обсяг компетенції. Оскільки до прийняття цього Закону законодавець вже прийняв нормативні акти, що регламентують міграційні процеси, то з деяких питань Закон відсилає до вже діючих нормативних актів. У ст. 5 цього Закону зазначено, що “... іноземці можуть набути статусу біженця за підстав і в порядку, передбачених Законом України “Про біженців”, а в ст.6 - що “відповідно до Конституції та Закону України “Про громадянство України” іноземці можуть набути громадянства України (натуралізуватися)”<sup>18</sup>.

Нормативні акти, що будуть проаналізовані в подальшому, теж стосуються державного управління міграційними процесами, але на відміну від Законів України, які є основою законодавства про міграцію, ці акти мають прикладний характер. Передусім це блок нормативних актів, що регламентують виготовлення та встановлюють структуру паспорта громадянина України. Ці нормативні акти цікаві тим, що вони визначають коло суб’єктів з даного питання. Їх аналіз важливий тому, що, на нашу думку, паспорт - це реальне, предметне оформлення відповідно до встановленого процесу компетентними державними органами свідчення про належність особи до громадянства. Згідно з цими нормативними актами органами державного управління, що здійснюють виконавчо-розпорядчі функції, є органи внутрішніх справ до тих рівнів, де передбачена штатним розкладом паспортна служба<sup>19</sup>.

Тимчасові положення, що регламентують порядок працевлаштування іноземців в Україні та залучення їх до

праці в Україні, розроблені та прийняті Міністерством праці України. Тому згідно з цими положеннями основними суб'єктами, що регламентують порядок та процедуру працевлаштування іноземців в Україні, є Міністерство праці України, Республіканський центр зайнятості та місцеві органи державної служби зайнятості, тобто практично Міністерство праці України і його регіональні та місцеві підрозділи.

Адміністративні акти, видані Міністерством внутрішніх справ України, які регламентують правила прописки-виписки, видачу іноземцям та особам без громадянства посвідок на проживання в Україні, порядок депортації з України та одержання віз на перебування в Україні, тобто мають пряме відношення до управління міграційними процесами, основними суб'єктами з управління цими процесами визначають наспортні та візово-реєстраційні підрозділи до рівня, де вони передбачені штатним розкладом.

Адміністративні акти, прийняті місцевими органами влади, як правило, суб'єктами управління з виконання цих актів, визначають органи внутрішніх справ місцевого рівня, фінансові органи, органи з управління комунальним майном. Видається, що при прийнятті законів, що регулюють міграційні процеси, потрібно ліквідувати прогалини в законодавстві, визначити процедури дій, чіткіше описати всі "стикові" вузли між об'єктами і суб'єктами. На початковій стадії для успішного управління складним об'єктом, яким є міграційні процеси, потрібно, щоб система державного управління включала до себе спеціальні блоки її забезпечення:

- необхідну інформацію про стан об'єкта в будь-який момент часу;
- оцінку можливих сценаріїв розвитку стану об'єкта;
- альтернативні варіанти управлінських рішень з оцінкою всіх видів необхідних ресурсів;
- прийняття управлінських рішень відповідно до поставленої мети;
- виконання прийнятих рішень з наявних ресурсів;
- контроль відповідності управлінських рішень законодавчій базі.

Велике значення в державному управлінні міграційними процесами відіграють державні органи.

“Органи державного управління створюються у встановленому порядку державою для здійснення від її імені виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто безпосереднього управління господарством, соціальним розвитком і культурою, для здійснення адміністративно-політичних функцій”<sup>20</sup>. Як зазначалося, державне управління міграційними процесами є одним із напрямків діяльності держави, її функцією. Для виконання цієї функції задіяно практично всю систему органів державної влади згори до низу. Аналіз законодавчої бази, що є основою управління процесами міграції, дає змогу окреслити наступну схему участі законодавчої та виконавчої влади в регулюванні міграційних процесів. Органами законодавчої влади, які займаються цими проблемами, є такі.

**Верховна Рада України** як вищий орган державної влади прийняттям законів визначає політику держави в питаннях міграції, коло проблем, що потребують вирішення в законодавчому порядку, поняття міграційних процесів як суспільного явища, об’єкти міграції, встановлює суб’єкти державного управління цими процесами, їх компетенцію, права та обов’язки.

**Верховна Рада Автономної Республіки Крим** згідно з п.19 ст.3 Закону України “Про статус Автономної Республіки Крим”: “... регулює внутрішні міграційні процеси у Республіці Крим, розробляє та проводить науково обґрунтовану демографічну політику, програми урбанізації і житлового господарства”<sup>21</sup>. Тобто Верховна Рада Автономної Республіки Крим має ті самі повноваження на її території, що й Верховна Рада України на території України за одним винятком: вона не може регулювати та встановлювати процедуру імміграції та території Криму.

Компетенція місцевих органів державної влади визначається Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” зі змінами та доповненнями згідно із Законом України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”<sup>22</sup>.

Такий основний перелік компетенції органів державної влади при вирішенні питань законодавчого забезпе-



чення державного управління міграційними процесами. Всі нормативні акти, що приймаються органами влади всіх рівнів, є правовою базою для органів виконавчо-розпорядчої влади, які безпосередньо регулюють міграційні процеси. Наведемо перелік цих органів з указанням їх основних функцій.

Президент України має право в разі відсутності законодавчого регулювання суспільних відносин, що виникають, видавати Укази щодо врегулювання цих процесів до прийняття відповідних законів. Так, відповідно до Указу Президента України від 26 квітня 1993р. №145 було утворено Міністерство України у справах національностей та міграції.

Кабінет Міністрів як вищий орган у системі органів виконавчої влади держави приймає постанови, що врегульовують питання управління міграційних процесів як комплексу суспільних відносин, так і окремі їх напрямки. Прикладом можуть слугувати постанови Кабінету Міністрів України від 26 червня 1993 р. № 487 "Про затвердження Положення "Про Міністерство України у справах національностей та міграції" та постанова "Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспортів громадянина України".

Окремі міністерства і відомства в межах своєї компетенції приймають рішення про врегулювання деяких питань міграційних процесів. Так, Міністерство внутрішніх справ України як один із суб'єктів управління цими процесами прийняло в 1992 р. Тимчасову інструкцію "Про порядок прописки (реєстрації) громадян України" та Інструкцію "Про тимчасовий порядок оформлення віз іноземним громадянам для перебування в Україні", де визначено коло прав і обов'язків органів внутрішніх справ при вирішенні питань, пов'язаних з цими проблемами. Таке право надано органам внутрішніх справ Законом України "Про міліцію" (розд. II, ст.10 п.14<sup>23</sup>).

Міністерство України у справах національностей та міграції і органи міграційної служби міністерства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі діють на підставі Законів України "Про біженців", "Про

правовий статус іноземців" та постанови Уряду, якою затверджено Положення про це міністерство.

Міністерство праці України в межах своєї компетенції вирішує питання про працевлаштування іноземців в Україні.

Ще одним суб'єктом державного управління, що не має відношення до регулювання процесів міграції, є місцеві державні адміністрації (ст. 118, 119 Конституції України).

Така в основному загальна схема органів державної влади, що стосуються державного управління міграційними процесами в Україні.

Усе більше посилюється непередбачена, неспрогнозована децентралізація. Скорочуються обсяги державного регулювання різних сторін життя суспільства. Знижується ефективність державного управління через відсутність механізмів передачі управлінських функцій новим недержавним структурам та застосування ринкових інструментів. Вихід вбачається в перегляді функцій та організаційних структур органів державного управління; посиленні планування, координації та контрольних засад в діяльності органів державного управління; зведенні до необхідного мінімуму функції безпосереднього (адміністративного) керівництва, що здійснюються конкретним органом державного управління. Є сфери державного життя, де цю функцію потрібно не лише зберегти, а й зміцнити. Це стосується органів державного управління, що забезпечують захист суверенітету та цілісності держави, збереження стійкого правопорядку, гарантій прав, свобод та законних інтересів громадян тощо.

Велике значення для органів державного управління міграційними процесами має централізація. Поліпшується координація та краще використовується спеціалізація, організаціям легше виконувати свої складні функції.

Зазначимо, що Україна як держава тільки формується, політична і економічна система в ній, а також система органів державної влади і управління нестабільні, компетенція одного органу часто передається іншому. Тому вся система державних органів України відзначається на сьогоднішній день незбалансованістю, відсутністю системності, ясності

та чіткого розмежування повноважень між різними гілками влади. Все це, безумовно, є вираженням становлення держави, побудови державного апарату та коротким строком цього процесу. Тому докладний аналіз було б доцільно проводити порівняно із системою аналогічних державних органів інших країн, де система законодавства з цього питання відрізняється стабільністю. Порівняння компетенції місцевих органів державної влади України можливе з компетенцією органів місцевої влади країн Європи та США, а органів державного управління - із системою органів державного управління міграційними процесами в США, оскільки для США проблема управління процесами міграції, а саме, регулювання кількості іммігрантів, процедури набуття статусу іммігранта і процесу натуралізації є актуальною вже протягом 174 років. При ближчому розгляді законодавчих актів України про громадянство, правовий статус іноземців, біженців, можливості в'їзду в Україну та виїзду з України її громадян, процесу натуралізації виявляється, що Україна частково запозичила досвід США в галузі державного управління міграційними процесами. А деякі положення законодавчих актів є прямим перенесенням формувань. Це природно для держави, що тільки стикнулася з необхідністю вирішення абсолютно нових для неї питань. На відміну від України в США існує система державного управління імміграційними процесами, а не міграційними, як в Україні. Тобто немає інституту прописки-виписки, лімітування найму робочої сили в разі наявності робочих місць, обмежень на право поселення, причому для громадян своєї країни. В США існують обмеження для іммігрантів, але не для своїх громадян.

У зв'язку з тим, що політичний, державний та територіальний устрій країн Європи, США і України не збігається, то, порівнюючи компетенцію органів державної влади та управління з регулювання процесів міграції потрібно пам'ятати, що це порівняння є приблизним.

Верховна Рада України має право на прийняття будь-яких нормативних актів. В області регулювання міграційних процесів - це прийняття законів, що є правовою базою для органів виконавчо-розпорядчої влади при розв'я-

занні завдань, що стоять перед ними із практичного вирішення міграційних проблем. Аналогічні права мають вищі органи державної влади країн Європи та США з деякими процедурними відмінностями, зумовленими своєрідністю кожної країни. Так, бундестаг ФРН і Конгрес США визначають квоти біженців та іммігрантів для своїх країн<sup>24</sup>.

З погляду проблеми централізації і децентралізації органів державної влади жодна європейська країна, включаючи Росію, не передала проблеми регулювання імміграційних процесів на місцевий або регіональний рівень, а країни з федеративним устроєм - на рівень автономних територіальних одиниць<sup>25</sup>. Так само вирішуються питання і в Україні. Це положення досить наочно ілюструє п.19 ст.3 Закону України "Про статус Автономної Республіки Крим", де зазначено, що Верховна Рада автономної республіки "... регулює внутрішні міграційні процеси в Автономній Республіці Крим"<sup>26</sup>.

У всіх країнах Європи і в Україні місцеві органи влади відносно впорядкування міграційних процесів мають право тільки на регулювання проблеми зайнятості населення і туризму.

В Ірландії згідно із Законом "Про місцеве управління" 1993 р. створюються регіональні організації, які включають до себе кілька місцевих органів для сприяння туризму.

В Ісландії згідно зі Статутом 8/1986 від 01.01.89 р. "... міські та сільські муніципалітети самостійно або спільно з іншими організаціями місцевого чи державного рівня можуть вирішувати завдання щодо створення агентств для забезпечення зайнятості населення"<sup>27</sup>.

У ФРН в 16 землях з урахуванням місцевих інтересів проводиться самостійна внутрішня політика. Але, як уже зазначалось, політику щодо біженців та іммігрантів визначає бундестаг ФРН<sup>28</sup>.

В Україні орган місцевої влади "... веде облік і регулює розподіл трудових ресурсів..." і "... веде облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території" та "... забезпечує додержання правил паспортної системи"<sup>29</sup>.

Тобто у всіх країнах Європи, а також в Україні і Росії органи місцевої влади здійснюють ці функції виключно на місцевому рівні, а не національному.

органи державної влади. Лінія децентралізації проходить тут на рівні розмежування понять імміграція та міграція.

Вищий законодавчий орган країни приймає загальний нормативний акт, а місцеві органи влади на своїй території забезпечують відповідно до своїх повноважень його виконання. При регулюванні імміграційних процесів вони не мають ніяких повноважень, а при регулюванні міграційних процесів мають право приймати нормативні акти з управління процесами працевлаштування. В Україні місцеві органи влади, крім цього, забезпечують додержання правил паспортної системи.

Імміграційні процеси регулюються тільки вищими органами державної влади, оскільки передусім пов'язані з інститутом громадянства.

Повноваження Президента України чітко оговорено в ст.29 Закону України "Про громадянство України". Президент України приймає рішення, що стосуються:

1) прийняття до громадянства України іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України;

2) прийняття до громадянства України іноземних громадян і осіб без громадянства, які проживають за кордоном і звернулись з відповідними клопотаннями до Президента України;

3) поновлення у громадянстві України;

4) виходу з громадянства України;

5) втрати громадянства України<sup>10</sup>.

Згідно зі ст.41 "рішення у питаннях громадянства, прийняті Президентом України, можуть бути оскаржені у Конституційний суд України"<sup>11</sup>. Прикладом використання Президентом своїх повноважень є Указ від 18 травня 1993 р. №176/93 "Про прийняття до громадянства України М.В. Павлюка". (Микола Васильович Павлюк - громадянин Канади. Був так званим президентом Української народної республіки в екзилі.) Президент застосовує свої повноваження тільки після того, як решта суб'єктів державного управління приймуть рішення та виконають свої обов'язки відносно конкретної особи - іноземця, особи без громадянства, біженця.

У системі органів державного управління міграційними процесами винятково важливу роль відіграють органи внутрішніх справ. Їхня компетенція визначена ст.30, 38, 39 Закону України "Про громадянство України", ст.14 Закону України "Про міліцію", ст.6, 30-32 Закону України "Про правовий статус іноземців", ст.7, 9т Закону України "Про біженців", ст. 4-6 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України". Необхідно також зазначити, що питання державного управління внутрішніми міграційними процесами повністю покладено на органи внутрішніх справ. Для виконання обов'язків згідно зі згаданими нормативними актами в системі органів внутрішніх справ 30 листопада 1993 р. на базі підрозділів паспортної та реєстраційної служб створено нову службу паспортної, реєстраційної і міграційної роботи. Повноваження служби дуже широкі.

Якщо наші служби порівнювати з поліцейськими службами США, то останні проводять роботу з іноземцями тільки з погляду порушення ними законодавства. Права та обов'язки паспортної, реєстраційної служб практично повністю збігаються з компетенцією служби імміграції та натуралізації (СІН) США з тією тільки різницею, що СІН є складовою частиною Міністерства юстиції США, оскільки регулювання імміграційного процесу згідно з Американським законодавством є цивільним державним процесом<sup>12</sup>.

Відділення та інспектори служби паспортної, реєстраційної і міграційної роботи (ПР і МР) МВС України є у всіх територіальних підрозділах МВС, які організовано в централізованому порядку і де ці штатні одиниці передбачені штатним розкладом, затвердженим МВС. Муніципальна міліція таких підрозділів не має. Підрозділи є самостійними в прийнятті рішень при пропусці/виписці, документуванні громадян України та осіб без громадянства, прийняття рішення про депортацію іноземців приймаються на обласному рівні. Дії регіонального управління служби ПР і МР можуть бути оскаржені у вищестоящий орган МВС або в суд за місцем розташування Управління ПР і МР, що прийняло рішення. Тобто деякі елементи децент-

ралізації є. Але регіональні Управління ПР і МР не мають права на самостійне видання будь-яких нормативних актів та на тлумачення вже виданих, вони існують тільки як виконавча одиниця.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи мають пряме відношення до державного управління міграційними процесами. Повноваження МЗС, дипломатичних представництв і консульських установ передбачено ст.8, 32 - 35, 38 Закону України "Про громадянство України", ст.2, 4 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", ст.7 Закону України "Про біженців". На МЗС України, дипломатичні представництва та консульські установи покладено обов'язки щодо захисту українських громадян за кордоном, прийняття від осіб, які постійно проживають за кордоном, заяв з питань громадянства України, визначення таких осіб в громадянстві України, реєстрація втрати громадянства, облік громадян України, які постійно проживають за кордоном. Крім того, консульські установи видають дипломатичні паспорти та посвідчення особи громадянам України на повернення в Україну в разі втрати ними документів, що дають право на виїзд з України. Стосовно біженців МЗС України дипломатичні представництва і консульські установи України беруть участь у переговорах, підготовці документів, вносять пропозиції Уряду України щодо укладення міжнародних угод з усього комплексу проблем, пов'язаних з біженцями.

Державний департамент США виконує в області імміграційного законодавства практично ті ж самі функції, але на нього покладено ще й обов'язки з видачі в'їзних віз. Державний департамент має в своєму складі відділ у справах біженців та міграції, що входить у Бюро з прав людини і гуманістичних питань<sup>33</sup>.

Питання централізації та децентралізації при розгляді компетенції МЗС та його органів не може ставитись взагалі, оскільки ці органи зобов'язані проводити загальнодержавну політику за кордоном України.

Міністерство праці України як один із суб'єктів державного управління міграційними процесами визначено

ст.7 Закону України "Про біженців" та ст.8 Закону України "Про правовий статус іноземців". На Міністерство праці України та його регіональні і місцеві відділення і служби покладено обов'язок визначати порядок та процедуру щодо працевлаштування іноземців в Україні, видачі ліцензій на залучення іноземців до праці в Україні та все коло питань, включаючи й адміністративний контроль над роботодавцями, аж до застосування до них засобів впливу, що виникають у зв'язку з використанням іноземної робочої сили в Україні.

Міністерство праці США має практично такі самі права і обов'язки, що й Міністерство праці України: воно має визначати, чи не буде тягарем для держави іммігрант, чи не позбавить він робочого місця громадянина США. Тому, вирішуючи питання про видачу імміграційної візи, потрібно мати сертифікат на робоче місце. Рішення про видачу такого сертифіката приймається службою зайнятості на рівні штату<sup>34</sup>. В Україні такі рішення приймаються Республіканським центром зайнятості при погодженні зі службами зайнятості регіонів. Якщо браги до уваги, що Президентом України видана низка Указів, а Урядом - постанови про розмежування повноважень з управління майном, що розташоване на території Донецької, Дніпропетровської, Запорізької та Луганської областей, і враховуючи активну розробку положень про вільні економічні зони в Україні, то було б доцільно, щоб право на видачу ліцензій щодо залучення іноземців для роботи в Україні було надано регіональним (обласним) службам зайнятості за погодженням з Республіканським центром. На місцевому рівні більш ясна ситуація з необхідністю залучення іноземної робочої сили. Це дало змогу покращити як формування ринку робочої сили, так і процеси децентралізації в управлінні міграційними процесами з боку Міністерства праці України, що сприяло б більшій гнучкості і оперативності при вирішенні цих питань.

Міністерство України у справах національностей та міграції (далі - Міністерство) було створене на підставі Указу Президента України від 26 квітня 1993 р. за №145. Це Міністерство визначене Законом України "Про біженців"



як основний суб'єкт державного управління міграційними процесами при вирішенні питань біженців. Відповідно до ст.2, ст. 4-6, 8, 10, 11 цього Закону Міністерство та органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі вирішують у межах своєї компетенції питання про надання і позбавлення статусу біженця, встановлюють регіони тимчасового розселення, визначають обсяги фінансування та розподіл коштів на утримання біженців, визначають процедуру документування біженців. Міністерство розглядає скарги на рішення про надання та позбавлення статусу біженця, веде централізований облік біженців, контролює виконання цього Закону. Інших законодавчих актів, що визначали б Міністерство як суб'єкт державного управління міграційними процесами, на сьогодні в Україні немає.

Але, докладно розглядаючи Положення "Про Міністерство України у справах національностей та міграції", затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 1993 р. за №487, можна зробити висновок, що вперше Уряд України поставив і частково вирішив завдання щодо створення в Україні міграційної служби. У п.1, ст.3 цього Положення передбачено, що Міністерство разом з іншими органами державної виконавчої влади готує пропозиції з формування державної міграційної політики; у п.6 - що Міністерство бере участь у міжнародному співробітництві з цих питань; у п.3, ст.4 - здійснює контроль за дотриманням законодавства України з міграційних питань; у п.10 - розподіляє кошти, що виділяються на вирішення даних проблем; у п.16 - готує пропозиції Уряду про квотування імміграції; у п.18 - здійснює заходи щодо забезпечення встановлених законодавством умов проживання на території України іноземних громадян і осіб без громадянства та осіб, які проїждять транзитом в країни третього світу; у п.19 - контролює вирішення питання депортації та запобігання неконтрольованій міграції; у п.7, ст.5 - дозволяє працівникам Міністерства відвідувати підприємства, установи і організації для контролю за вирішенням питань, що належать до компетенції Міністерства. Згідно з п.6, ст.5 Міністерство у справах національностей та міграції

здійснює свої повноваження через відповідні органи Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, які входять до складу державних адміністрацій за принципом подвійного підпорядкування<sup>15</sup>.

Як видно з наведеного, Уряд України цим Положенням значно розширив повноваження Міністерства порівняно з передбаченими Законом України "Про біженців". Практично цим Положенням започатковано створення в Україні державної міграційної служби, права і обов'язки якої деякою мірою відповідають компетенції СІН США<sup>16</sup>.

Аналіз компетенції органів служби міграції на місцях не провадиться, оскільки такі органи перебувають на стадії утворення.

Для логічного завершення створення повноцінної міграційної державної служби було б бажано перекласти на неї вирішення всіх питань державного управління міграційними процесами, крім питань видачі в'їзних віз, залишити це право за консульськими установами МЗС як внутрішньої, так і зовнішньої міграції. Причому для ефективної діяльності цим службам слід надати право застосовувати адміністративне законодавство, а також дещо поширити на служби Міністерства України в справах національностей та міграції дію Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", обмеживши сферу оперативної діяльності виявленням каналів незаконної міграції в Україну та з України.

Доцільно також було б створити при цьому Міністерстві службу натуралізації, на яку покласти виконання "Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України", затвердженого Указом Президента України від 31 березня 1992 р.

Створення повноцінної міграційної державної служби вимагає перегляду багатьох нормативних актів, передачі компетенції від одного адміністративного органу до іншого, в першу чергу від МВС України до Міністерства України у справах національностей та міграції. Але такий процес необхідний, оскільки без створення державної служби з державного управління міграційними процесами в Україні ефективно вирішення цих актуальних проблем неможливе.

## Бібліографічні посилання

1. Декларація про державний суверенітет України. - К.: Політвидав України. - 1990.- С.3.
2. Див. Декларацію про державний суверенітет України. - К.: Політвидав України. - 1990.- С.4.
3. Там же. - Ст.5.
4. Див. Там же. - Ст.5.
5. Див. Закон України "Про громадянство України"// Відомості Верховної Ради України. - 1991.- №50.- Ст.701.
6. Там же. - Ст. 29-31.
7. Див. *С.В.Філіпов* США - імміграція і громадянство. - М.: Наука. - 1973. - С.137.
8. Див. Закон України "Про біженців"//Голос України. - 1994.- 5 лют. (№ 21).
9. Див. Міжнародне право/За ред. Г.В.Ігнатенко. - М.: Вища шк.- 1978.- С.195.
10. Див. Закон України "Про біженців"//Голос України.- 1994.- 5 лют. (№ 21).
11. Див. Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України"//Голос України.- 1994.- 26 берез. (№ 58).
12. Див. Закон України "Про правовий статус іноземців"//Голос України.- № 58.- 1994.- 30 берез.
13. Там же.
14. Див. Закон України "Про правовий статус іноземців"//Голос України. - 1994.- 30 берез. (№ 58).
15. Див. Закон України "Про громадянство України"// Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 50. - С.701.
16. Див. Закон України "Про правовий статус іноземців"//Голос України.- 1994. - 30 берез. (№ 58).
17. Там же.
18. Там же.
19. Див. Постанову КМ України "Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспорта громадянина України"//Урядовий кур'єр.- № 7-8.- 1994.- 13 січ.
20. Див. Радянське адміністративне право/За ред. Р.С. Павловського. - К.: Вища шк., 1986.- С. 87.

21. Див. Закон України "Про правовий статус Автономної Республіки Крим"//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №30 - Ст.419.

22. Див. Закон України "Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування"//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28. - Ст.387.

23. Див. Закон України "Про міліцію"//Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4. - Ст.20.

24. Див. *Ніколайчик В.М.* Імміграція і громадянство в США.- М.: ПСО, 1992. - Ст.14.

25. Там же. - 1996. - Ст.11.

26. Див. Закон України "Про правовий статус Автономної Республіки Крим"//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 30. - Ст.419.

27. Див. *Харлоф Е.М.* Місцеві органи влади в Європі. - М., 1992.- С.59-62.

28. Там же.- С.187.

29. Див. Закон України "Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування"//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28. - Ст.387.

30. Див. Закон України "Про громадянство України"//Відомості Верховної Ради України.- 1991.- № 50.- Ст.701.

31. Там же.

32. *Брюханова О.О.* Американське імміграційне законодавство та аспекти виїзду із СРСР. - М., 1990.- С.3.

33. Див. *Ніколайчик В.М.* Імміграція і громадянство США.- М.: ПСО, 1992.- С.29.

34. Там же.- С.37.

35. Див. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції//36. постанов. - 1993.- № 11.- Ст.246.

36. Див. *О.О.Брюханова.* Американське імміграційне законодавство та аспекти виїзду із СРСР. - М., 1990.- С.3-4.

## 7. ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНО-ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН (НА ПРИКЛАДІ ЦІННИХ ПАПЕРІВ)

Перехід української економіки, а також економічних механізмів колишніх республік СРСР на нові принципи функціонування погребують з'ясування значення, місця і ролі державного управління економічними відносинами. Останнім часом державне управління, засноване переважно на командно-адміністративних принципах, посідало в процесі функціонування економіки держави надзвичайно велике місце.

Однозначно стверджувати, що це було добре або погано, як нам здається, було б неправильним.

Державне управління економічною сферою життєдіяльності суспільства було і є діалектичною сукупністю суспільних відносин, тобто такою, яка має позитивні і негативні характеристики. До перших можна віднести, наприклад, намагання державного управління створити і зберегти упорядкування взаємодією в сфері економіки, запобігти виникненню криз та дисгармоній у взаємовідносинах, турботу про те, щоб структурній устрій економічного механізму був чітко вираженим, стабільним та одночасно таким, що дає змогу вносити до нього потрібні зміни, забезпечення функціональної взаємодії учасників економічних відносин (підприємств, установ, організацій) між собою, а окремих складових частин економічного механізму - з указаним механізмом в цілому.

До характеристик другого роду, на наш погляд, можна віднести такі: надмірний ступінь субординаційної організованості при прийнятті і виконанні управлінських рішень, що позбавляло виконавців (підприємства, установи, організації) не лише свободи, а й ініціативи; притягнення державного управління до всеохопності, яке, з одного боку, не сприяло його обмеженості, а з іншого - стримувало розвиток економічних відносин; надмірна залежність стану державного управління від суб'єктивних факторів, що іноді при зводило до недосконалості, ненауковості і нерациональності у виявленні домінуючого впливу на уп-

равлінські процеси; нарешті, стійке прагнення бути єдиним виразником інтересів всього населення, що значно обмежувало самоуправлінські засади суспільства.

Об'єктивні зміни в життєдіяльності суспільства колишнього Союзу, які переважно виражалися у підвищенні концентрації виробництва, диференціації та інтеграції відносин виробництва, обміну і збуту<sup>2</sup>, розвитку виробничих сил, включаючи технології та людей, вимагали переведення економічного механізму на нові принципи функціонування.

Сутність такого переведення полягає в тому, що в економічній сфері місце і роль державного управління мають бути звужені, а самоуправління - розширені. Інакше кажучи, сфера впливу державного управління на економічні відносини має бути зменшена<sup>3</sup> й засоби його впливу на учасників цих відносин мають змінюватись у напрямку звуження субординаційності та розширення раціональності, включаючи раціоналізацію грошово-кредитних відносин, оподаткування та цільового субсидіювання<sup>4</sup>.

Зміна місця та ролі державного управління за цих умов потребує і перебудови механізму його здійснення. Раніше "роздержавлення" економічної та інших сфер життєдіяльності суспільства відбувалося здебільшого в напрямку "зверху до низу", оскільки воно було здебільшого централізованим. В умовах, коли йому потрібно дати певне місце самоуправлінню, природно виникає запитання про співвідношення централізації і децентралізації державного управління.

Традиційно централізацію і децентралізацію державного управління в правовій науці розуміють як певний стан взаємовідносин між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади. В зв'язку з набуттям у ряді випадків місцевими органами управління статусу муніципальних<sup>5</sup>, тобто недержавних, певно має також змінитися проблема централізації і децентралізації державного управління. Один аспект зазначеної проблеми має зберегти старий зміст, тобто як проблеми взаємовідносин між центральним та місцевими державними органами виконавчої влади, а інший - набути вигляду проблеми взає-

мовідносин центральних та місцевих державних органів виконавчої влади з місцевими органами самоврядування, тобто з муніципальними.

Проблема централізації і децентралізації державного управління, на наш погляд, має ще один важливий аспект, що раніше не брався до уваги традиційною теорією державного управління. Цей аспект став актуальним саме через необхідність поступитися місцем державному управлінню в певних сферах суспільних відносин самоврядуванню. Причому на відміну від вищезазначеної поступки на користь місцевих органів самоврядування тут мається на увазі поступка на користь інституційного самоврядування<sup>6</sup>.

Під інститутами тут розуміються організаційно-оформлені сукупності індивідів, що визначаються такими державою. Стосовно економічної сфери це переважно суб'єкти підприємницької діяльності, що є юридичними особами (наприклад, підприємства, акціонерні товариства, інші господарські товариства тощо<sup>7</sup>).

Зміст терміна "інститути" не включає до себе органи держави і державної виконавчої влади як однієї з підсистем загальної системи державних органів. Тобто термін "інститути" також використовується для того, щоб розмежувати організаційно-оформлені сукупності індивідів у рамках державного управління ("органи держави") та організаційно-оформлені сукупності індивідів у рамках самоврядування ("інститути"). Проблеми централізації і децентралізації державного управління ми розглянемо в контексті державного управління та інституційного регулювання в економічній сфері. Досить цікаво цей аспект можна прослідкувати на прикладі ринку цінних паперів.

Ринок цінних паперів є складним за характером і напрямком взаємодії між індивідуальними та інституційними учасниками, а також між органами, що здійснюють державно-правове регулювання цінних паперів. Ринкову взаємодію індивідів, інститутів та органів державного регулювання в сфері цінних паперів завжди як обов'язкову складову частину включає до себе нормативно-правове регулювання. Останнє, по суті, є введенням правил, на підставі яких доцільно здійснювати цю взаємодію. Разом з тим саме

через існування правил з'являється можливість взаємодії; без них вона починає набувати ентропійного характеру вресіті-решт надмірна ентропійність призводить до руйнування взаємодії.

Отже, правове регулювання ринкових відносин з приводу цінних паперів є невід'ємною складовою частиною цих відносин через об'єктивну необхідність.

У цій роботі ми будемо виходити з того, що терміни "державне управління" і "державне регулювання" суспільних відносин мають однаковий зміст, тобто, коли йдеться про державне управління, мають на увазі державне регулювання і навпаки.

З точки зору теорії ці два терміни не завжди є ідентичними, і теоретики з цього приводу ведуть дискусії. Разом з цим стосовно розглядуваної тут проблеми співвідношення централізації і децентралізації процесів регулювання ринку цінних паперів розбіжностями у змісті названих термінів можна знехтувати. Будемо виходити з того, що державні органи та інститути-регулятори, управляють відносинами з приводу цінних паперів, тим самим їх регулюють, а регулюючи їх - тим самим управляють ними.

Разом з тим тут поняття "державне управління" має ширший зміст, ніж воно традиційно трактується в правовій науці. Остання трактує державне управління як діяльність щодо впорядкування, контролю та охорони суспільних відносин, що здійснюються органами державної виконавчої влади<sup>9</sup>.

Стосовно ринку цінних паперів України сьогодні державне управління здійснюється не лише органами державної виконавчої влади, але й органами законодавчої, а в окремих випадках - і судової влади (включаючи арбітражні суди), і, крім того, органами, підлеглими Верховній Раді України, але такими, що не є органами законодавчої або державної виконавчої влади; наприклад, Національний банк України і Фонд державного майна<sup>10</sup>.

Отже, однією з особливостей державного управління ринковими відносинами з приводу цінних паперів в Україні є те, що до категорії державних органів, які безпосе-



редньо займаються регулятивною діяльністю у цій сфері, належить багато органів, а не лише органи виконавчої влади.

По суті, органи державного управління в даному контексті ринкових відносин є публічно-владними організаційно-оформленими сукупностями індивідів, статус та компетенція яких закріплені в нормативно-правових актах. Характерними рисами цих органів є наявність публічної власності, організаційного оформлення повноважень щодо упорядкування суспільних відносин і з цією метою можливості видавати загальнообов'язкові нормативні акти та вдаватися в необхідних випадках до організованого примусу та санкцій, включаючи адміністративні<sup>11</sup>.

Намагаючись виконати свої функції, державне управління в сфері цінних паперів використовує ряд засобів нормативно-правового регулювання. Найпоширенішим серед них є: видання законів органами законодавчої влади та підзаконних актів органами державної виконавчої влади; органами, підлеглими Верховній Раді України, але не є органами державної виконавчої влади або органами законодавчої влади\*.

Нині головними учасниками системи органів державного регулювання ринку цінних паперів в Україні є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України\*\*, Фонд державного майна України\*\*\*. Слід зазначити, що на цьому етапі органи судової влади поки активно себе не проявляють, але за функціональним призначенням вони також можуть бути віднесені до категорії головних учасників системи.

---

\* Національний банк України регулює особливості обігу цінних паперів, головним чином, в банківській і валютній сфері.

\*\* Фонд державного майна України регулює особливості випуску цінних паперів в контексті перетворення державних підприємств в акціонерні товариства.

\*\*\* Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 6.03.1993р. №6 "Питання Міністерства економіки" - це міністерство бере участь в розробці заходів, що пов'язані з формуванням фінансового ринку, а також зі зміною форм власності суб'єктів підприємницької діяльності.

Іншими учасниками системи органів державного регулювання відносин з приводу цінних паперів є, наприклад, Міністерство економіки України\*, Державний комітет з митного контролю\*\*, місцеві державні адміністрації, що реєструють суб'єктів підприємницької діяльності як юридичних осіб, та деякі інші.\*\*\* Незважаючи на те, що державно-правове регулювання має важливе значення для впорядкування відносин у сфері цінних паперів, воно є лише частиною правового регулювання названої сфери економіки. Другою частиною є інституційно-правове регулювання. Інакше кажучи, правове регулювання ринку цінних паперів здійснюється двома типами правового регулювання: державним та інституційним.

Інституційно-правове регулювання є досить складним засобом впливу на суспільні відносини у сфері цінних паперів. Характерними особливостями його є такі: а) воно не може не здійснюватися або на підставі державного управління, або у відповідності до нього, але воно не може не підміняти останнє; б) якщо сутність державного управління випливає із загальнообов'язкових владних повноважень, що визначаються законом і здійснюються здебільшого на субординаційних засадах, то основою інституційно-правового регулювання є наявність владних повноважень, що визнаються законом щодо певного кола учасників ринкової взаємодії з приводу цінних паперів, які здійснюються відповідно до самоврядних засад; в) якщо державне управління базується переважно на можливості або загрозі застосування організованого примусу, то інституційно-правове регулювання - на взаємовигідності для тих,

---

\* Держкомпез по митному контролю спільно з Національним банком України здійснює контроль за переміщенням цінних паперів через державний кордон України.

\*\* Згідно із Законами України "Про підприємство (1991)", "Про підприємства" (1991), "Про господарські товариства" (1991) місцеві держадміністрації здійснюють реєстрацію юридичних осіб.

\*\*\* Наприклад, "Тимчасові правила допуску цінних паперів та видучення їх із обігу та кодування на Українській фондовій біржі", "Положення про брокерські місця Української фондової біржі", Установчий договір Української асоціації торгівців цінними паперами та ін.

хто управляє, і для тих, ким керують, а також на пов'язаній з нею добровільності участі.

До найважливіших функцій інституційно-правового регулювання, на наш погляд, можна віднести такі: а) воно має бути додатковим засобом упорядкування ринку цінних паперів щодо державного управління цією сферою; б) воно є основним засобом упорядкування конкретних аспектів взаємодії на згаданому ринку, які не охоплені державно-правовим регулюванням, але потребують упорядкування; в) воно конкретизує регулюючий вплив державних органів управління у випадках, коли останні делегують частину своїх регламентованих повноважень органам інституційно-правового регулювання; г) воно покликано забезпечити цілісність ринкової взаємодії з приводу цінних паперів.

Для того, щоб інституційно-правове регулювання могло виконувати свої функції, воно також має задовольняти низці вимог: бути послідовним, без протиріч, раціональним, а в деяких випадках - концептуальним. Найпоширенішими засобами інституційно-правового регулювання є статuti інститутів-регуляторів, положення і правила, що ними приймаються, а також рішення керівних (як правило, колективних) органів цих інститутів\*.

Головними учасниками системи органів інституційно-правового регулювання на ринку цінних паперів, звичайно, є фондові біржі та асоціації торгівців цінними паперами (їх також ще називають асоціаціями дилерів з цінних паперів). Оскільки ринки цінних паперів практично завжди виявляються поділеними на біржовий і позабіржовий сектори, кожний з вказаних вище здійснюють інституційно-правове регулювання біржового ринку цінних паперів, асоціації торгівців цінними паперами - позабіржового\*\*.

Зазначимо, що узгодження регулятивних зусиль цих двох підсистем інституційно-правового регулювання для збереження цілісності і упорядкованості ринку цінних паперів

\* Сьогодні в Україні інститутами-регуляторами на біржовому ринку можна вважати Українську фондову біржу, на позабіржовому - Українську асоціацію торгівців цінними паперами.

\*\* На початку 1990 років до міжнародної організації комісій по цінним паперам (ИОСКО) входили комісії близько 100 держав.

має надзвичайно важливе значення. Забезпечення такого узгодження є обов'язком органів державного управління.

Отже, правове регулювання ринкової взаємодії з приводу цінних паперів складається з двох основних частин: державного управління та інституційно-правового регулювання. Кожна з них одночасно являє собою самостійний тип правового регулювання. Кожному типу правового регулювання відповідають певні функції. Для успішного виконання своїх функцій державне управління та інституційне регулювання мають задовольняти певні вимоги. Кожний з названих типів правового регулювання відносин з приводу цінних паперів має власну систему органів, а також засоби виконання функцій. Тому доцільно розглянути централізацію і децентралізацію в різних системах єдиного механізму правового регулювання ринку цінних паперів.

У зв'язку з тим, що терміни "централізація" і "децентралізація" можуть набувати в різних контекстах різних значень, щодо ринку цінних паперів їх зміст тут розумітимемо як централізацію і децентралізацію правового регулювання взаємодії з приводу цінних паперів.

З урахуванням того, що правове регулювання здійснюється у сфері цінних паперів у вигляді державного управління та інституційного регулювання, до складу єдиного механізму правового регулювання цього ринку входить кілька систем. Таким чином, досліджувати централізацію і децентралізацію в межах єдиного механізму правового регулювання названого ринку необхідно не стільки стосовно всього механізму, скільки в межах кожної з основних його систем. До них, на наш погляд, потрібно віднести: а) систему державного управління; б) систему взаємозв'язків між основною ланкою державного управління і основними ланками інституційного регулювання; в) систему міжінституційної взаємодії.

Централізація і децентралізація в рамках системи державного управління ринковою взаємодією з приводу цінних паперів проявляється найбільш яскраво на рівні взаємозв'язків основної ланки державного управління з рештою ланок цього управління.

Під основною ланкою державного управління ринком цінних паперів тут розуміється спеціальний державний ор-

ган, що безпосередньо (і постійно) регулює, контролює і охороняє лише цю сферу ринкових відносин.

У міжнародній практиці державно-правового регулювання ринків цінних паперів наявність таких органів є необхідною умовою раціоналізації ринкової взаємодії<sup>12</sup>. Вони існують у кожній країні, де є розвинуті ринкові відносини з приводу цінних паперів, можуть називатися по-різному, мають деякі відмінності в статусі, але займають важливе (центральне) місце в системі органів державного регулювання ринку цінних паперів. Узагальнено такі органи називаються комісіями з цінних паперів.

Вище згадувалось про те, що система органів державного управління відносинами з приводу цінних паперів в основному включає до себе органи законодавчої, виконавчої і судової влади. В ряді випадків комісії з цінних паперів існують як підрозділи в рамках різних міністерств (наприклад, у Великобританії - це Управління цінними паперами та інвестицій Міністерства промисловості, в Японії Бюро з управління фінансами є підрозділом Міністерства фінансів); в інших випадках такі комісії є самостійними органами виконавчої влади (наприклад, у США, Франції, Німеччині, Австралії, Швеції тощо)\*. Розглядаючи ці органи щодо співвідношення централізації і децентралізації, доцільно відзначити, що здебільшого комісії з цінних паперів є органами центральної виконавчої влади, але не завжди: наприклад, у США комісія з цінних паперів є федеральним органом, в Канаді комісії з цінних паперів існують як самостійні підрозділи центральної виконавчої влади провінцій, а не федерації; в Німеччині нині взято курс на створення комісії з цінних паперів, яке за статусом має стати органом центральної виконавчої влади федерації (зараз функції комісії виконують комісари земель).

В Україні деякі з функцій, що звичайно виконуються комісіями з цінних паперів, сьогодні здійснює Міністерство фінансів України. В рамках цього Міністерства існує Управління з грошового обігу і цінних паперів, але воно

---

\* Вказані види регуляторної діяльності закріплені за Минфіном України законом "Про цінні папери і фондову біржу" (К., 1991, с. 17, 22).

не має достатньої автономності, щоб вважатися комісією з цінних паперів навіть в рамках Міністерства. Тому для учасників ринку цінних паперів (інститутів та індивідів) аналогом комісії з цінних паперів є саме Міністерство фінансів України. Це стосується передусім виконання функцій реєстрації випуску цінних паперів та інформації про випуск акцій відкритих акціонерних товариств, а також видачі ліцензій інститутами на заняття посередницькою діяльністю з цінними паперами.\* В тому вигляді, якому компетенція Мінфіну України визначена в законі України "Про цінні папери і фондову біржу" (в редакції 1991 р.), не можна Міністерство або його управління з цінних паперів вважати у повному розумінні органом, аналогічним комісії з цінних паперів. Може йтись лише про виконання окремих функцій, які звичайно покладені на такі комісії. Даючи загальну характеристику державному управлінню ринкам цінних паперів в Україні, потрібно визнати, що органу, який можна було б назвати основною ланкою цього управління, поки що (за період з жовтня 1991 р. по березень 1994 р.) не існує.\*\* Ми вважаємо це одним з істотних недоліків державно-правового регулювання ринку цінних паперів. Його поява в Україні задовольнить не лише теоретичні уявлення про ринок цінних паперів, а й практичні потреби ринкової взаємодії.

Централізація державного управління в сфері цінних паперів перш за все проявляється в тому, що: а) існують спеціальні органи держави, що регулюють ринок цінних паперів; б) ці органи, як правило, є органами центральної виконавчої влади; в) через розподіл сфер регулювання і повноважень комісії з цінних паперів є основними ланками державного управління; окремі елементи системи державних органів є важливими ланками цього управління.

Відмінність між основною (головною) ланкою та іншими (важливими) полягає ось у чому: по-перше, комісії з цінних паперів здійснюють державно-правове регулювання ринку цінних паперів безпосередньо; по-друге, їх регулятив-

\* Сьогодні в Україні розробляється ідея створення комісії з цінних паперів

\*\* Див. про фондові біржі, про асоціації торговців

ний вплив на ринкову взаємодію у названій сфері є постійним, а не епізодичним або регулярним і, по-третє, ці комісії регулюють лише відносини з приводу цінних паперів.

Потрібно відзначити, що комісії з цінних паперів є основною ланкою державного управління ринком цінних паперів не тільки тому, що їх діяльність має зазначені особливості, а тому, що вони властиві діяльності комісії у нерозривній єдності. Решта органів, які є елементами системи державних органів, що здійснюють регулювання ринку цінних паперів, виконують регулятивну діяльність не обов'язково безпосередньо, повсякчасно, але виключно. З урахуванням цього їх зусилля щодо упорядкування відносин у сфері цінних паперів являють собою форму вираження децентралізації. Функції цих нецентральных елементів системи щодо ринку цінних паперів є важливими, але не настільки, щоб задовольняти перелічені вище критерії одночасно.

Разом з тим кожний з елементів системи органів державного регулювання ринку цінних паперів бере участь у загальному процесі державного управління відносинами в цій сфері не лише фрагментарно (порівняно з комісіями з цінних паперів), а і з різним ступенем самостійності. Наприклад, орган законодавчої влади здійснює регулювання не лише ринку цінних паперів, а й інших сфер економіки; при цьому таке регулювання неможливе незалежно від органів виконавчої або судової влади; органи виконавчої влади, в свою чергу, можуть здійснювати регулятивну діяльність стосовно ринку цінних паперів не обов'язково через прямий наказ у Законі, а й через виражені в найбільш загальних термінах повноваження; крім того, ринок цінних паперів для, скажімо, Кабінету Міністрів України або Міністерства фінансів України є лише однією з багатьох сфер, в яких вони здійснюють упорядкування.

На відміну від важливих органів системи державного управління, комісії з цінних паперів практично завжди беруть участь у розробці регулятивних рішень навіть тоді, коли вони приймаються органом законодавчої влади або вищестоящими органами виконавчої влади. Тобто за призначенням, комісії є своєрідним центром, у якому акумулюється основна регулятивна діяльність незалежно від того, в якій

формі вона відбувається - підготовчій чи безпосередньо нормотворчій.

Сфера взаємодії державного управління та інституційно-правового регулювання ринку цінних паперів являє собою складну область правового регулювання, де перетікаються, поєднуються і децю проникають один в одного державно-правове та інституційно-правове регулювання. Якщо розглядаги названу систему відносин з погляду централізації і децентралізації взаємозв'язків між основною ланкою державного управління та інституційного регулювання, то потрібно визнати, що функцію центрального елемента виконує орган, який є основною ланкою державного управління ринком цінних паперів, тобто комісії з цінних паперів. Органи, що є основними ланками інституційного регулювання, тобто фондові біржі і асоціації торгівців цінними паперами, виконують функцію елементів децентралізації.

Розглянемо особливості прояву централізації в системі взаємозв'язків між основними ланками державного управління та інституційного регулювання.

По-перше, це різниця в статусі: комісії з цінних паперів є державними органами, а фондові біржі і асоціації торгівців цінними паперами - інститутами. В рамках попередньої системи ми розглядали комісії з цінних паперів як головний елемент системи, всі учасники якої є державними органами, тобто мають однаковий статус; в цьому разі йдеться про взаємозв'язки державного органу (комісії) із самоврядними інститутами (фондовими біржами і асоціаціями торгівців цінними паперами)<sup>13</sup>.

По-друге, в рамках єдиного правового регулювання ринку цінних паперів домінуючим видом є державне управління, залежним від нього - інституційне регулювання<sup>14</sup>. Це означає, що основна ланка державного управління у сфері цінних паперів є "провідною" у взаємозв'язках з інституційними основними ланками, а останні в цьому відношенні виконують роль "відомих" елементів. Інакше кажучи, норми права, що приймаються комісіями з цінних паперів, є обов'язковими для фондових бірж і асоціацій торгівців цінними паперами, а не навпаки.



Крім того, комісії з цінних паперів і уювноважені приймати правові норми щодо інститутів взагалі, включаючи й ті, котрі є основними ланками інституційного регулювання; фондові біржі і асоціації торгівців цінними паперами не можуть приймати правові норми, які б регулювали діяльність комісії з цінних паперів\*.

По-третє, з точки зору ефективності правового регулювання ринку цінних паперів інституційне регулювання покликане доповнювати державне управління. Але саме на комісії з цінних паперів покладено обов'язок координації взаємовідносин між фондовою біржою і асоціацією торгівців як двома взаємодоповнюючими ланками інституційного регулювання відносин з приводу цінних паперів. Тобто "координатором" взаємодії як між основними ланками інституційного регулювання, з одного боку, так і між ними та основною ланкою державного управління - з другого є саме комісії з цінних паперів. Отже, через більш високий статус, домінантність у взаємозв'язках, а також функцію "координатора" центральним елементом системи взаємозв'язків між основними ланками державного управління та інституційного регулювання ринку цінних паперів є основна ланка державного управління, тобто комісії з цінних паперів. У сукупності особливості правового регулювання, що здійснюється комісіями з цінних паперів, свідчить про те, що в рамках цієї системи регулятивні взаємозв'язки спрямовані від "основної ланки державного управління" до "основної ланки інституційного регулювання".

Разом з тим оскільки в рамках системи регулюючий вплив здійснюється не лише виключно органом держави, а й інститутами-регуляторами, потрібно визнати, що "децентралізована" регулятивна діяльність акумулюється на полосі основних ланок інституційного правового регулювання, тобто діяльність цих інститутів являє собою форму прояву децентралізації.

Централізація і децентралізація в рамках системи міжінституційної взаємодії з приводу цінних паперів є такою ж цікавою обласю дослідження, як і аналогічні процеси правового регулювання в системі державного управління і в системі

\* Більш детально див. п. 9, с. 16

взаємозв'язк в між основною ланкою державного управління та основними ланками інституційного регулювання.

Область міжінституційної взаємодії з приводу цінних паперів також є складною і різноплановою. Характерною рисою цієї області є те, що в основному її учасниками є інститути.

Існують такі види інституційної участі в ринкових відносинах з приводу цінних паперів: а) як інвесторів; б) як емітентів; в) як посередників; г) як регуляторів\*.

Під інститутами-інвесторами розуміються такі інститути, які є власниками цінних паперів і в силу права власності вони мають також інші майнові і немайнові права. Палітра прав змінюється залежно від того, яким видом цінних паперів володіє інститут-інвестор. Наприклад, якщо він володіє простою акцією, то він також має право на одержання дивідендів, управління інститутом-емітентом, участь у розподілі майна при ліквідації інституту-емітенту. Якщо інститут-інвестор володіє облігацією, то він також володіє правом на одержання номінальної власності облігації і процентів з неї у встановлені умовами випуску строки.

Термін "інститути-емітенти" застосовується для того, щоб позначити ту категорію інститутів, яка від свого імені випускає цінні папери і зобов'язується виконувати обов'язки, що впливають з умов випуску цих паперів.

Інститутами-посередниками є інститути, що здійснюють на ринку цінних паперів посередницьку діяльність. Згідно із законом України "Про цінні папери і фондову біржу" існують три види такої діяльності: випуск цінних паперів, комісійна та комерційна діяльність з цінними паперами. Інститути-посередники також ще називаються торгівцями цінними паперами\*\*.

---

\* Визначення посередницької діяльності в сфері цінних паперів міститься у ст.26 закону України "Про цінні папери і фондову біржу" (1991).

\*\* В сучасних правових дослідженнях ринків цінних паперів найбільш розповсюдженими методами вивчення є системний структурний та функціональний аналізи. Останній є необхідним доповненням до системного. Згадані вище системи державно-правового та інституційно-правового регулювання можуть бути краще зрозуміті через функціональний аналіз елементів, що входять до них

Під інститутами-регуляторами розуміють фондові біржі і асоціації торгівців цінними паперами. Як уже зазначалося, останні є основними ланками інституційно-правового регулювання відносин з приводу цінних паперів.

Розглядаючи взаємозв'язки між усіма категоріями інституційних учасників ринку цінних паперів, доцільно відзначити, що для співвідношення централізації і децентралізації мають значення взаємозв'язки між інститутами-регуляторами, з одного боку, і рештою інститутів - з другого. Взаємовідносини між інститутами-емітентами та інститутами-інвесторами, інститутами-емітентами та інститутами-посередниками, інститутами-інвесторами та інститутами-посередниками та іншими в монографії не розглядаються.

Через функціональні відмінності взаємовідносини між інститутами-регуляторами та іншими інститутами мають деякі особливості. По-перше, в рамках інституційно-правового регулювання інститути-регулятори уповноважені упорядкувати конкретні відносини з приводу цінних паперів, і саме такими вони визнаються з боку державного управління. По-друге, інститути-регулятори мають право встановлювати в межах своїх повноважень правові норми, обов'язкові для інших інститутів, а не навпаки. По-третє, органи державного управління в необхідних випадках делегують частину своїх регулятивних повноважень саме інститутами-регуляторами, а не іншими інститутами. По-четверте, через самоврядну природу інституційного регулювання інші інститути-інвестори, емітенти, посередники визнають регулятивну роль фондових бірж і асоціацій торгівців цінними паперами, здебільшого власних.

Указані особливості міжінституційної взаємодії з приводу цінних паперів свідчать про те, що централізованою ланкою такої взаємодії є саме інститути-регулятори. Оскільки регулятивна діяльність останніх не може бути всеохоплюючою в інституційному секторі ринку цінними паперами, решта інститутів, діючи на самоврядних засадах, створюють децентралізацію взаємодії між інститутами.

Інакше кажучи, в даному контексті інституційна централізація існує з інституційною децентралізацією.

Розглядаючи систему міжінституційної взаємодії з приводу цінних паперів, не можна випускати з уваги те, що в

цій частині ринкової взаємодії інституційне регулювання співіснує також з державним управлінням. Тобто інституційна централізація і децентралізація співіснують з державною централізацією і децентралізацією. Інститути-регулятори виконують свою функцію централізаторів між інституційних відносин з приводу цінних паперів на підставі або відповідно до урахування актів як комісії з цінних паперів, так і інших органів державного управління, тобто органів законодавчої та судової влади. Аналогічно на основі або з урахуванням актів основної ланки державного управління, а також важливих ланок системи органів цього управління, що діють на ринку цінних паперів, і функціонують ті інститути, діяльність яких утворює інституційну децентралізацію регулювання.

Отже, механізм, за допомогою якого на ринку цінних паперів здійснюється централізація і децентралізація правового регулювання, складається з кількох різнорівневих систем. Найважливішими з них, на наш погляд, є такі: а) система державного управління; б) система взаємозв'язків між основною ланкою державного управління та основними ланками інституційного регулювання; в) система міжінституційної взаємодії.

У рамках першої системи централізація державного управління відбувається у вигляді діяльності комісії з цінних паперів, а децентралізація - у вигляді діяльності, зумовленої іншими державними органами. Отже, стосовно механізму правового регулювання ринку цінних паперів в цілому доцільно говорити про державну централізацію і децентралізацію.

У рамках другої системи централізація правового регулювання проявляється як регулятивна діяльність комісії з цінних паперів, тобто, по суті, є державною централізацією правового регулювання ринку цінних паперів. Остання тут має вигляд регулятивної діяльності фондових бірж та асоціацій торгівців цінними паперами, тобто являє собою інституційну децентралізацію.

Нарешті, в рамках третьої системи централізація правового регулювання ринку цінних паперів співіснує як дві форми регулятивної діяльності: комісії з цінних паперів, тобто є державною централізацією правового регулювання відносин з приводу цінних паперів, і фондових бірж та

асоціації торгівців цінними паперами, тобто інституційної централізації правового регулювання.

Аналогічно цьому в даній системі механізму правового регулювання ринку цінних паперів державна децентралізація співіснує з інституційною.

Процеси централізації і децентралізації в найскладнішому вигляді проявляються в цій третій системі. Але основна ланка державного управління ринком цінних паперів (комісії з цінних паперів) є централізатором регулятивного впливу в усіх трьох системах механізму правового регулювання; та в системі міжінституційної взаємодії з приводу цінних паперів державна централізація доповнюється інституційною.

Що стосується децентралізації, то форми її прояву змінюються від системи до системи: в рамках системи державного управління децентралізація має вигляд державної децентралізації; в рамках системи взаємозв'язків основних ланок державного управління та інституційного регулювання - інституційної децентралізації, нарешті, в рамках міжінституційної системи вона проявляється у формі співіснування державної та інституційної децентралізації.

З урахуванням цих розбіжностей у різних системах говорити про централізацію і децентралізацію механізму правового регулювання в цілому було б, на наш погляд, спрощенням. Процеси централізації і децентралізації необхідно розглядати стосовно конкретних систем, з яких складається механізм правового регулювання ринку цінних паперів.

Дослідження взаємодії державного управління та інституційного регулювання відносно з приводу цінних паперів в контексті централізації і децентралізації, очевидно, буде неповним, якщо не розглянути функціональне значення згаданих процесів\*.

Функції, які можуть виконувати централізація і децентралізація правового регулювання ринку цінних паперів, є різнобічні та численні. Розглянемо лише кілька з них, але нам видається, що загалом цього буде досить для того, щоб

\* Регулятивні можливості органів держави і інститутів-регуляторів обмежуються головним чином, положенням законів, в яких закріплено вся компетенція цих органів та інститутів Довідник № 14

охарактеризувати централізацію і децентралізацію правового регулювання ринку цінних паперів ще і з цього боку і тим самим розширити характеристику вказаних понять.

Стосовно правового регулювання ринку цінних паперів централізація і децентралізація виконують важливі функції, основними з яких, на наш погляд, є такі: а) централізація і децентралізація як засіб взаємодії; б) централізація і децентралізація як засіб впливу на ринкові відносини з приводу цінних паперів; в) централізація і децентралізація як характеристика правового регулювання відносин з цього приводу.

Під функцією засобу взаємодії тут розуміється те, що централізація і децентралізація правового регулювання ринку цінних паперів являє собою саме засіб, на підставі якого можливе співіснування двох типів (видів) правового регулювання відносин у цій сфері, а саме, державного управління та інституційного регулювання. Ринок цінних паперів є досить складною і різнобачною сферою суспільних відносин, щоб бути виключно централізованим або виключно децентралізованим. Централізація і децентралізація ринкової взаємодії, включаючи взаємодію у сфері правового регулювання, мають співіснувати. Йдеться про те, як проявляється взаємодія державної та інституційної централізації, а також державної та інституційної децентралізації в конкретних системах єдиного механізму правового регулювання ринку цінних паперів, а не про те, чи має централізація "витіснити" децентралізацію або навпаки.

Разом з тим ринкова взаємодія з приводу цінних паперів не може включати до себе лише державне управління або лише інституційне регулювання. Кожний з цих типів правового регулювання є обмеженим у своїх регулятивних можливостях, незважаючи на те, що в їх природі є розбіжності.\* Ринок цінних паперів - сукупність суспільних відно-

\* Указані категорії діалектики є чи не визначальною умовою прийняття ефективних управлінських рішень, в тому числі правових. Недоліки в їх застосуванні, як правило, лежать в основі виникнення неефективності регулятивної діяльності. Право не може охопити усі суспільні відносини, тому при регулюванні постійно доводиться робити вибір між головним і важливим, необхідним та достатнім.

син, для впорядкування яких однаково важливим є як субординація і можливість в необхідних випадках застосувати організований тиск, так і добровільність виконання правових норм, що базуються на виїдності.

Отже, державне управління та інституційне регулювання ринку цінних паперів змушені співіснувати в рамках єдиного правового регулювання ринкових відносин з приводу цінних паперів. Причому таке співіснування неодмінно має бути активним, а це означає, що державне управління та інституційне регулювання мають взаємодіяти один з одним.

Якщо виникає потреба у взаємодії, то одночасно виникає і необхідність визначення засобу здійснення цієї взаємодії. Найбільш прийнятним для державного управління та інституційного регулювання засобом взаємодії є централізація і децентралізація регулятивних взаємовідносин між системою державних органів, включаючи основну її ланку - комісії з цінних паперів, і системою інститутів, включаючи основні її ланки - фондові біржі та асоціації торгівців цінними паперами.

Як зазначалося, форми прояву централізації і децентралізації правового регулювання розрізняються залежно від того, яку систему механізму правового регулювання ринку цінних паперів розглядати.

Важливою функцією централізації і децентралізації правового регулювання сфери цінних паперів є функція засобів впливу цього регулювання на ринкові відносини. Складність функції зумовлюється тим, що, з одного боку, правове регулювання є невід'ємною частиною ринкової взаємодії з приводу цінних паперів, а з другого - що не всі відносини, які виникають та існують на цьому ринку, є відносини правового регулювання.

У зв'язку з цим правове регулювання і його складові частини (державне управління та інституційне регулювання) являють собою засіб впливу на ринкові відносини з приводу цінних паперів. Оскільки правове регулювання ринку цінних паперів, по суті, є централізованою і децентралізованою нормативно-правовою діяльністю органів держави та інститутів, то централізація і децентралізація

правового регулювання також є засобом впливу на ринкові відносини.

Через складність і різноплановість ринкових відносин з приводу цінних паперів їх правове регулювання не може здійснюватись за допомогою лише централізації або лише децентралізації, вони в цьому випадку виступають як два взаємодоповнюючі засоби впливу на відносини з приводу цінних паперів.

Вирішуючи питання про впорядкування, контроль та охорону будь-якого виду відносин з приводу цінних паперів, органи державного управління або інститути-регулятори щоразу мають визначити, якому із засобів - централізації або децентралізації - віддати перевагу і як тоді мають складатися взаємовідносини між ними.

Визначити пріоритет в кожному конкретному випадку правового регулювання як у сфері державного управління, так і інституційного регулювання досить складно, а застосування пріоритетності зовсім не означає, що засоби, що залишилися, ніяк не впливають на впорядкованість відносин з приводу цінних паперів. Разом з тим уміння віддати в кожному конкретному випадку перевагу або централізації, або децентралізації правового впливу пов'язане з умінням виділяти головне і важливе, необхідне і достатнє.

Розглядаючи третю функцію централізації і децентралізації правового регулювання ринку цінних паперів, тобто централізацію і децентралізацію як характеристики правового регулювання сфери цінних паперів, необхідно враховувати, що централізація і децентралізація правових регулятивних процесів існує як у сфері державного управління, так і в сфері інституційного регулювання. Тобто неправильно з нашої точки зору було б ототожнювати централізацію, наприклад, виключно з державним управлінням, а децентралізацію - з інституційним регулюванням.

Як характеристика правового регулювання ринку цінних паперів централізація і децентралізація припускають конкретне співвідношення централізованих та децентралізованих частин єдиного процесу правового регулювання відносин з приводу цінних паперів. Іншими словами, характеризуючи правове регулювання конкретних відносин у цій сфері, можемо сказати, що воно є або "переваж-



но централізованим”, або “переважно децентралізованим”, або “однаковою мірою централізованим і децентралізованим”, або “значно більше децентралізованим, ніж централізованим” тощо. Тобто ця функція зводиться до того, щоб оцінити співвідношення централізації і децентралізації правового регулювання.

Функція характеристики правового регулювання відносин з приводу цінних паперів акцентує увагу також і на величині засобу, в якому використовується централізація та децентралізація правового регулювання.

Таким чином, більш глибоке розуміння процесів централізації і децентралізації правового регулювання ринку цінних паперів неолмінно передбачає також уявлення про функції централізації і децентралізації. Найважливішими серед них, на наш погляд, є: функція засобу взаємодії, засобів впливу на ринкові відносини, а також характеристики правового регулювання ринкових відносин з приводу цінних паперів.

Ринок цінних паперів найчастіше досліджується під кутом зору економічних аспектів. Разом з тим його невід’ємною частиною є правове регулювання відносин з приводу цінних паперів. У цій сфері правове регулювання існує в двох взаємодоповнюючих видах: як державно-правове регулювання, і як інституційно-правове. Через істотні розбіжності у природі обох видів правового регулювання і для забезпечення упорядкованості ринку цінних паперів, його цілісності та ефективності співіснування цих видів є не лише корисним, але і необхідним. Співіснування державного регулювання (управління) та інституційного регулювання має бути активним: два види мають взаємодіяти між собою, взаємодоповнювати один одного.

Державно-інституційне правове регулювання ринку цінних паперів є складним та багатограним явищем; по суті воно являє собою суспільні відносини нормативно-правового впорядкування, контролю і охорони ринкової взаємодії з приводу цінних паперів. У системі органів держави, що регулюють відносини з приводу цінних паперів, такі, які роблять це з різною мірою фрагментарності або регулюють дану сферу поряд з іншими; але є й такий орган, який виключно займається впорядкуванням, контро-

лем та охороною ринкової взаємодії у сфері цінних паперів. Його ще називають основною ланкою державного управління цінних паперів. У системі інститутів також є органи, на які покладено інституційно-правове регулювання і упорядкування відносин з приводу цінних паперів. Це так звані інститути-регулятори; вони також є основними ланками інституційного регулювання відносин з приводу цінних паперів.

Одним з аспектів державно-інституційного регулювання ринку цінних паперів є централізація і децентралізація регулятивної діяльності органів державного управління та інституційного регулювання. Будучи відносно самостійним, цей аспект правового регулювання, централізація і децентралізація одночасно є досить складним для пізнання. Централізація і децентралізація мають різні форми прояву (і поєднання) в різних системах єдиного механізму правового регулювання ринку цінних паперів, а також виконують низку функцій.

Дослідження зазначеного аспекту державно-інституційного правового регулювання ринку цінних паперів розширює уявлення в цій сфері відносин і має сприяти підвищенню його ефективності.

#### Бібліографічні посилання

1. Плановое хозяйство. - 1988. - №4. - С. 5-6.
2. Экономические науки. - 1988. - №6. - С.6.
3. *Нижник Н.Р.* Правове регулювання державно-управлінських відносин // *Правова система України: теорія і практика.* - К., 1993. - С.122.
4. *Савлюк М.И., Поддерегин А.Н., Мороз А.Н.* Финансово кредитные рычаги интенсификации. - К.: Техника, 1987. - С.145-146.
5. *Фриццлий О.Ф.* Місцеве законодавство про місцеве самоврядування у правовій системі України і шляхи його подальшого вдосконалення; *Корнієнко М.І.* Місцеве самоврядування та обласна автономія // *Правова система України: теорія і практика* - К., 1993. - С.118-119, 134.

6. Колесник В.В. Ринок цінних паперів і принципи правового регулювання. - К.: ІДП АН України, 1993. - С.3
7. Колесник В.В. Рынок ценных бумаг: участники (правовой аспект). -К.: ИГП АН Украины, 1993. - С.8.
8. Нижник Н.Р. Правове регулювання державно-управлінських відносин // Правова система України: теорія і практика - К., 1993. - С.123.
9. Колесник В.В. Акционерный рынок в Украине. - К.: ИГП АН Украины, 1993. - Ч.3. - С.44-45.
10. Юридический энциклопедический словарь. - М.: Сов. энциклопедия, 1984. - С.69.
11. Див., наприклад, закони України "Про цінні папери і фондову біржу" (1991), "Про господарські товариства" (1991), лист Мінфіну України "Про порядок ведення реєстру випуску цінних паперів" (1992), "Порядок реєстрації випуску акцій і облігацій підприємств і інформації про їх випуск" (1991), спільний лист Національного банку України і Мінфіну України "Про умови здійснення комерційними банками діяльності по випуску та обігу цінних паперів (1991).
12. Алексеев М.Ю. Ринок цінних паперів - М., 1993. - С.248-253.
13. Панов Н.И. О соотношении конституции и отраслевого законодательства Украины // Правова система України: теорія і практика. - К., 1993. - С.114.
14. Див. Закон України "Про цінні папери і фондову біржу". - С.38, 38.

## 8. ПЕРЕТВОРЕННЯ І ПРИВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ЗАСІБ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ НАРОДНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

В Україні, Росії, Білорусі вже створені системи державних та регіональних органів управління приватизацією. Так, в Україні за короткий час цією системою проведена значна робота з реалізації прийнятої концепції приватизації, виконання встановлених управлінських процедур, надання приватизаційним процесам масового характеру, їх методичного та організаційно-правового забезпечення.

Разом з тим процес приватизації децю не зістикований з розв'язанням гострих завдань подолання економічної та соціальної кризи, формування конкурентного середовища, підвищення ефективності виробництва та інвестиційної активності. Не досягнута ясність у визначенні об'єктів державної та регіональної власності. Здійсненню приватизації надано переважно розпорядчий характер. Її засоби надмірно схематизовані та уніфіковані, що заважає враховувати функціональну, галузеву і регіональну специфіку, унікальний характер ряду приватизаційних об'єктів. Визначальний вплив на вибір засобів проведення приватизації мають цілі, які держава через законодавство ставить перед відповідними державними органами. Досвід проведення приватизації державної власності показує, що для цього, як правило, використовуються такі засоби: перетворення державних підприємств на акціонерні товариства та відкритий продаж акцій інвесторам; прямий продаж підприємств у цілому і тільки їх активів (фонлів); викуп підприємств трудовими колективам; оренда; попередня реструктуризація державних підприємств; виділення підрозділів цих підприємств у самостійні організації та їх подальша приватизація; конфурси; аукціони; торги.

Вибір тих чи інших форм приватизації визначається цілями, що держава в особі законодавців поставила перед відповідними державними органами, на які покладені функції з проведення приватизації. Звичайно одночасно ставиться кілька цілей: скорочення державних витрат

внаслідок відмови від неефективних державних об'єктів; поповнення державного бюджету за рахунок продажу частини державного майна; створення власних підприємницьких одиниць; посилення конкуренції і на цій основі підвищення ефективності економіки в цілому; збереження зайнятості; розподіл колишньої державної власності серед громадян держави на безкоштовній основі і за рахунок цього підвищення рівня їх життя, вирішення інших соціальних завдань.

Відповідно до поставлених цілей обираються ті чи інші засоби приватизації, визначені Державною програмою.

Основним засобом роздержавлення та приватизації державних підприємств (структурних підрозділів підприємств) є перетворення їх відповідно до законодавства на акціонерні товариства відкритого типу\*. Будучи спочатку засновником такого товариства і володіючи всіма акціями, орган приватизації потім передає (переуступає) частину їх третім особам (тут відбувається ніби вторинний розподіл акцій). Щоб не допустити повторну націоналізацію державних підприємств, що перетворюються, в Законі про роздержавлення і приватизацію (ст.4) вказано, що суб'єктами приватизації можуть бути лише ті юридичні особи, діяльність яких заснована на недержавних формах власності. Такими є юридичні особи, у яких понад 75% статутного капіталу утворено прямими або побічними вкладками недержавної власності. Ініціатива в перетворенні державного підприємства на акціонерне або на інше господарське товариство може виходити як від органів приватизації, юридичних осіб недержавної форми власності, громадян, так і від трудових колективів. Якщо підприємство приватизується за ініціативою трудового колективу, то законодавством встановлюється така схема: трудовий колектив проводить збори, на яких розглядається питання про перетворення державного підприємства, на якому вони працюють. Рішення про включення до переліку підприємств, що

---

\* В Україні цей процес називається корпоратизацією, в Росії - комерціалізацією, в законодавстві Білорусі цей термін не вживається./Див. Положення про порядок корпоратизації підприємств, затверджене постановою Кабінетів Міністрів України 5.07.93 р. // 36. постанов Уряду України. - 1993. - № 11.

приватизуються, має бути прийнято на загальних зборах (конференції) трудового колективу підприємства не менше ніж 2/3 його членів від спискового складу, а не від кількості присутніх. Отримавши виписку з протоколу загальних зборів трудового колективу, інші документи, передбачені законодавством, орган приватизації має прийняти одне із наступних рішень:

а) про включення підприємства до переліку об'єктів, що будуть приватизовані, та сповістити про це, вказавши на згоду, строки, умови приватизації;

б) відмовити в приватизації з указанням причин відмови, посиланням на конкретні нормативні акти.

Відмова в приватизації можлива лише у випадках, якщо існують встановлені законодавством обмеження або заборони. На відміну від Польщі, де остаточне рішення про перетворення державного підприємства приймає Міністр перетворень власності (останній може відмовити в перетворенні, навіть якщо дійде висновку, що вигідний продаж акцій маловірогідний через погане економічне становище підприємства). Закон про роздержавлення і приватизацію дозволяє трудовому колективу оскаржити відмову в приватизації державного підприємства в судовому порядку. У разі позитивної відповіді на пропозицію трудового колективу про перетворення державного підприємства на господарське товариство відповідний орган приватизації створює комісію з приватизації. Законом не заборонено перетворення та приватизація державних підприємств за ініціативою органу приватизації без згоди трудового колективу.

Законодавством визначена така послідовність дій при продажу акцій акціонерного товариства відкритого типу, створеного в результаті перетворення державного підприємства.

На першому етапі акції продаються працівникам підприємства, що приватизується, і прирівняним до них особам. На відміну від Російської Федерації, де законодавством встановлено три основних види пільг для членів трудових колективів і, крім того, додаткові пільги, законодавство Білорусі передбачає тільки дві пільги при перетворенні державних підприємств на відкриті акціонерні това-

риства. Це переважне право членів трудового колективу на придбання акцій підприємства, що приватизується (право "першої руки") за ціною на 20% нижчою, ніж іншим покупцям. Положенням про пільговий продаж акцій акціонерних товариств, створених на основі об'єктів державної власності, визначено коло осіб, що мають право на пільгове придбання акцій. Членам трудового колективу та прирівняним до них особам акції продаються в межах встановлених законодавством пільг за закритою підпискою (в разі потреби виходячи із специфіки виробничої діяльності строки закритої підписки встановлюють органи приватизації).

На другому етапі акції відкритого акціонерного товариства продаються особам, які не є членами трудового колективу підприємства, що перетворюється.

У світовому досвіді існує два основних засоби реалізації акцій підприємства, яке приватизується: 1) аукціонний тип продажу; 2) прямі переговори. В ряді країн, де здійснюється приватизація державних підприємств, аукціонний продаж акцій є обов'язковим за законом<sup>1</sup>. До аукціонного типу реалізації майна можна віднести будь-який метод, що базується на вільній конкуренції. Наприклад, російським законодавством передбачено кілька засобів продажу акцій відкритих акціонерних товариств, що створені в результаті перетворення державних підприємств:

а) за інвестиційним конкурсом (продаються державні пакети акцій, коли від покупців вимагається здійснення інвестицій);

б) за комерційним конкурсом (продаються державні пакети акцій, коли від покупців вимагається виконання якихось умов щодо підприємства, яке приватизується, переможцем конкурсу є учасник, пропозиції котрого повністю відповідають умовам конкурсу і який запропонував максимальну ціну);

в) на аукціоні\*;

\*Порядок продажу акцій на аукціоні і за конкурсом встановлюється відповідно до "Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на аукционе", утв. Указом Президента Российской Федерации от 29.01. 1992 г. № 66 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий".

1) на спеціалізованому аукціоні з продажу акцій (це засіб продажу акцій на відкритих торгах, де всі переможці аукціону купують акції за однаковою ціною, а участь в аукціоні не визначається шляхом подачі заявок з указанням загальної суми платежу та кількості акцій, що купуються; аукціон є відкритим за складом учасників і закритим за формою подачі заявок\*. У Молдові за допомогою аукціонів забезпечується відкритість процесу приватизації та вільний доступ громадян, тут основна частина акцій підприємств, що приватизуються, продавалась з аукціону\*\*. Законом Польської республіки від 13.06.1990 р. "Про приватизацію державних підприємств" встановлено такі засоби продажу акцій, що належать Державній казні: 1) через торги; 2) на підставі публічної заяви (біржа); 3) в результаті переговорів, проведених на підставі публічного запрошення. В окремих випадках Рада Міністрів може дозволити інший порядок надання акцій, що належать Державній казні. Передача прав, пов'язаних з акціями, іншим засобом або без згоди Ради Міністрів є недійсною. Міністерство має право передати акції банкам або фінансовим установам не тільки з метою більш вигідної реалізації акцій, але і для ефективнішого використання інших прав, що впливали з акцій (право голосу тощо).

У Білорусі приватизаційне законодавство не встановлює спеціальних засобів реалізації акцій, що належать державі, у відкритих акціонерних товариствах, створених в результаті перетворення державних підприємств (за винятком випадків закритої підписки на акції серед членів трудового колективу, підприємства, що перетворюється). Будучи одним з об'єктів приватизації, продаж державних акцій здійснюється відповідно до засобів приватизації, визначених законодавством. Це реалізація акцій на аукціоні або за конкурсом, але не шляхом прямого продажу інвесторам.

Державна програма приватизації України на 1994 р. зобов'язувала комісії з приватизації формувати плани розмі-

\* Порядок продажу акцій акціонерних товариств на спеціалізованому аукціоні затверджено розпорядження Держмайна Російської Федерації від 6.10.1994 р.

\*\* Молдова. Реалізація програми приватизації в 1993-1994гг.//Білорус. дел. газета. - 1995, - 27 февр.



шення акцій за результатами секторного аналізу економіки і бізнес-планів, які складаються стратегічними інвесторами. Ними є особи, які виготовляють аналогічну або технологічно пов'язану з нею продукцію й вирішили придбати або державне підприємство в цілому, або контрольний пакет акцій акціонерного товариства відкритого типу, яке приватизується.

Видається, що в законодавстві потрібно було б обрати один з двох методів аукціонного продажу державних акцій або надати право вибору цих методів продажу органу приватизації. В першому випадку можливо встановити порядок реалізації акцій відповідно до преференцій (спочатку акції реалізуються приватним особам, потім - інвестиційним фондам, а потім - юридичним особам). В другому випадку можна передбачити пропорційний механізм, коли всі інвестори мають однакові права і отримують частину акцій (за початковою ціною або за ціною, що склалася при продажу на аукціоні). В цьому разі кожний заявник отримує частку акцій, яка відповідає частці цього заявника в сукупному запиті, тому акції розподіляються між великими заявниками.

Не менш важливим є визначення вартості, за якою орган приватизації може продавати на аукціоні акції того чи іншого підприємства, що приватизується. Аукціонний метод продажу акцій дає змогу більш правильно оцінити їх реальну вартість, тобто реальну вартість майна колишнього державного підприємства. На доцільність цього методу вказують вчені й практики<sup>2</sup>. На аукціонах, що проводилися в Україні, Білорусі, Росії, застосовується метод визначення середньозваженої ціни, коли встановлюється співвідношення між акціями та приватизаційними чеками, або грошми. За поданими заявками на акції, що купуються, визначається середня ціна та задовольняються лише ті заявки, в яких ціна перевищувала середньозважене значення. Для реалізації акцій та обміну їх на чеки, а також обліку акціонерів у державах СНД застосовується комп'ютерна система Ошадбанку (в Україні, Білорусі її створення ще не завершено). Для визначення ціни акцій, що продаються, можна також використати систему раундів, коли

після першого раунду визначається середньозважена ціна кожної акції і покупці подають заявки в межах цієї ціни. Потім ці заявки задовольняються на пропорційній основі. Законодавством не заборонено реалізувати акції і за фінансовими цінами, коли їх ціна визначається до проведення аукціону. Під час оцінки вартості підприємств (вартості акцій) враховується багато факторів, в тому числі: сума одержуваного прибутку; можливості реорганізації підприємства; кількість інвесторів; борги та ін.

Однією з проблем, що виникає при перетворенні підприємств, є визначення правового статусу цих товариств. На відміну від України, Польщі, Росії, у Білорусі законодавчо не затверджено ні Типовий статут акціонерного товариства відкритого типу (як в Україні, Росії), ні Акт перетворення державного підприємства на акціонерне товариство і Типовий статут такого товариства (як у Польщі). Тому, щоб не виникали невизначеність щодо правового статусу системи органів управління відкритих товариств, створених у процесі приватизації, а також щодо правового положення представників органу приватизації, які призначаються в органи управління акціонерних товариств, на нашу думку, Типовому статуту має бути надана сила нормативного документа через Указ Президента.

Обов'язковою умовою приватизації державного підприємства є публікація відповідної інформації про об'єкт, що приватизується, в республіканському інформаційному бюлетені та органах місцевої преси з повідомленням про засіб приватизації. З публікацією зазначеної інформації впливає важливий юридичний наслідок - в місячний строк з моменту публікації інформації особи, що бажають придбати об'єкти, які приватизуються, мають подати заяву в орган приватизації. Держава не несе відповідальності за борги, претензії за якими не пред'явлені в строки, встановлені органом приватизації. На наш погляд, законодавство України, Білорусі не досить активно захищає право кредиторів державних підприємств, що приватизуються. Наприклад, у Польщі кредитори перетвореного державного підприємства мають у двомісячний термін заявити про свої претензії. Кредитори, які в цей термін не дадуть згоди

на передачу їх боргів, мають бути задоволені або їм мають бути надані гарантії щодо передачі боргів товариства. Крім того, до приватизації держпідприємства відповідний державний орган з дозволу Міністра фінансів Польщі може взяти на себе борги частково або в цілому (ст.22 Закону Польщі від 13.04.90 р. "Про приватизацію державних підприємств"). На нашу думку, за рахунок продажу частини майна державного підприємства або через включення кредиторів до числа акціонерів акціонерного товариства, створеного в процесі приватизації, держава могла б розрахуватися з великою частиною боргів державних підприємств. Будь-яке "переписування" боргів за загальним правилом потребує попередньої згоди кредиторів та проведення з ними переговорів. Заборгованість кредиторам може бути оформлена у вигляді неголосуючих привілейованих акцій з гарантованим дивідендом, а потім ці акції можуть бути викуплені товариством. Борги в деяких випадках держава може взяти на себе і продати інвесторам тільки чисті активи підприємства. Останній засіб активно використовується в Нижньому Новгороді, де продавалися не самі підприємства, а їх активи. Згідно з Програмою приватизація у м.Нижній Новгород перед продажем підприємство проходило стадію ліквідації, коли звільнялися всі працівники і погашувалися борги. Нові власники могли найняти колишніх працівників, а могли цього не робити. У Волгограді, де, на відміну від Нижнього Новгорода, на аукціоні продавалися діючі підприємства, ефект від приватизації був слабшим через проблеми виплати боргу. Погрібно визнати, що нижньоновгородський варіант не скрізь можна застосовувати, оскільки, як правило, уряди не мають коштів для сплати боргів своїх підприємств. У зв'язку з цим вони надають перевагу варіанту, коли державне підприємство реорганізується і новий власник бере на себе всі борги колишнього державного підприємства.

Акціонування державних та орендних підприємств має відбуватися паралельно створенню структур холдингового типу, інакше буде втрачено управління підприємств, що приватизуються. Згідно з п I Положення про холдинги, створені в процесі приватизації, запровадженого постано-

вою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 20.04.93 р. № 250, під створенням у процесі приватизації мається на увазі суб'єкт господарювання, юридична особа в будь-якій організаційно-правовій формі, до складу майна якого входять частки майна господарських товариств, що забезпечує право прийняття чи відхилення рішень у вищому органі управління, а також частки в майні підприємств. Таким чином, підприємство, яке придбало певну кількість акцій, за положенням стає холдингом. З огляду на це більшість підприємств мають право назвати себе холдинговими компаніями. З метою забезпечення належного порядку при створенні холдингових компаній у законодавстві потрібно встановити чіткої критерій холдингових структур. Це необхідно не тільки для проведення приватизації великих фінансово-промислових комплексів, а й для застосування антимонопольного законодавства. Для цього потрібні такі заходи.

1. Розробити та прийняти Закон про холдингові компанії, в якому визначити можливі форми контролю за діяльністю дочірніх та залежних підприємств. Наприклад, у французькому праві розрізняються:

а) контроль права голосу (одній компанії прямо або побічно належить більшість голосів в іншій компанії);

б) спільний контроль (одна компанія спільно з кількома іншими компаніями володіє більшістю голосів;

в) побічний контроль.

2. Створити правову основу забезпечення контролю за дотриманням угод з приватизації як у період їх проведення, так і у постприватизаційний період (штрафи, розірвання договорів приватизації в разі їх порушення тощо).

3. Розробити систему вибіркового обслідування здійснених актів приватизації з аналізом їх наслідків та законності.

Одним з різновидів холдингових структур є фінансово-промислові групи, учасниками яких можуть бути підприємства будь-якої організаційно-правової форми незалежно від виду власності, кредитно-фінансові та інші установи, інвестиційні інститути, організації, в тому числі іноземні. На відміну від Російської Федерації, в Білорусі, Україні відсутнє законодавство, яке б регулювало порядок

створення згаданих груп. Необхідність розробки та прийняття такого законодавства очевидна, адже за роки радянської влади була створена централізована система управління народним господарством. Коли почала здійснюватись політика лібералізації управління економікою, то виявилось, що більшість підприємств здатні функціонувати тільки в рамках великих організаційно-технологічних утворень. Крім того, виникли значні проблеми з інвестиціями у виробництво і науку, в узгодженні науково-технічної політики, проведенні конверсії, наданні консалтингових послуг, підготовці кадрів. Вузькоспеціалізоване виробництво, технологічна залежність змушує підприємства, що входили до складу державних об'єднань, продовжувати спільну діяльність, оскільки розрив технологічного ланцюга може спричинити економічну розруху. До того ж, існування великих холдингових компаній полегшує вищкнення малих та середніх підприємств, оскільки звільняє їх від внеску науки і нових технологій. Завдання холдингової компанії - виконувати функції стратегічного управління, ставити мету розвитку, здійснювати організацію інвестиційних проєктів та ін. Решту тактичних питань вирішують юридично самостійні дочірні підприємства холдингу. В разі структурної перебудови виробництва підприємства поділяються на кілька складових частин, які потім утворюють холдинг. Це часто відбувається тоді, коли держава хоче зберегти управління підприємством, але окремі його частини віддати в приватну власність (ідальні, радгоспне господарство тощо). До того ж, створення холдингу дає змогу поетапно приватизувати великий майновий комплекс. Тут господарський ризик поширюється на багато суб'єктів господарської діяльності, тому ліквідація одного підприємства-банкруту не зачінає систему в цілому. В пресі висловлюються думки про те, що під впливом холдингових компаній та фінансово виробничих груп відроджуються колишні міністерства з характерними для них методами роботи. Справді, така небезпека існує. Тому в законодавстві є вимога про узгодження проєктів створення таких компаній і груп з Антимонопольним комітетом. Але до проблеми монополізму в економіці потрібно ставитися зважено, оскільки

метою об'єднання підприємств (наприклад, концерну) є не стільки максимізація прибутку, скільки міцне становище на ринку. Максимілізувати ж прибуток намагаються малі та середні підприємства. Тому суспільство, що підтримує ринкову економіку, має створювати умови для стабільного функціонування великих концернів. Перегворюючи державні об'єднання на холдинги, необхідно вирішити питання, пов'язані з податковим законодавством, а саме, з нарахуванням податку на додаткову вартість, щоб виготовлена продукція не була б надто дорогою. Неврегульованість проблем, пов'язаних з обкладанням податками, є основною причиною небажання господарників створювати холдинги. Боротьба з монополізмом, в тому числі й при проведенні приватизації, є актуальною і для Заходу. Так, в Англії в кінці 80-х років постала проблема приватизації британської технологічної групи (БТГ), яка сприяла передачі нових ідей і розробок із дослідницьких центрів та інститутів в промисловість на основі продажу ліцензій, фінансувала ряд інноваційних проектів, була рентабельною державною установою. Тому і в процесі приватизації БТГ ставилось державне завдання - зберегти інноваційний капітал компанії. Щоб запобігти поглинанню компанії одним інвестором, уряд прийняв рішення продати БТГ консорціуму інституційних інвесторів, кожний з яких міг придбати не більш як 15% акцій. Крім того, уряд на 5 років зберігав за собою "золоту акцію", щоб не допустити порушення державних інтересів. Боротьбу за акції вели три фінансові групи, одна з яких була американською. Але Британія продала БТГ "своїй" фінансовій групі<sup>1</sup>.

Приватизація державних компаній доповнювалась активними діями урядів західних держав щодо створення в галузях нових фірм. Жорстка конкуренція змусила корпорації переглядати стратегію управління в галузі, зміцнювати науково-технічний потенціал. Так, у Німеччині акції колишніх держпідприємств продавались спочатку в філіалах і відділеннях, а не в головній компанії, а потім приватизувалася головна компанія. Щоб позбутись нового монополізму, але вже через власність, західні держави здійснюють не лише державний контроль за монополіями, а й за

створенням об'єктів інфраструктури з обслуговування, при якому можуть вижити тільки-но створені акціонерні товариства, а також багатоканальна система постачання. Практика показала, що з метою боротьби з монополізмом найдоцільнішим є такий порядок акціонування: спочатку акціонуються і приватизуються підприємства, що утворюють концерн, потім - головний завод, тобто процес іде "знизу - вгору". В Україні акціонування великих промислових об'єднань іде в напрямку "зверху - вниз" (спочатку акціонується головна компанія, а потім - дочірні підприємства). За двома напрямками "зверху" і "знизу" створюються холдингові компанії в Російській Федерації. При цьому потрібно уважно стежити, щоб замість однієї монополії не утворилась інша, тільки з новою назвою. Було б доцільно в законодавстві встановити такий порядок формування правління (наглядової ради), за якого 50% його членів обиралися б власником контрольного пакету акцій, а інші 50% - рештою акціонерів, а при обранні президента компанії власник контрольного пакету акцій застосовував би звичайний порядок голосування "одна акція - один голос". Світовий досвід показує, що держави, що проводять приватизацію, в основному використали такі засоби:<sup>4</sup>

перегворення державних підприємств на акціонерні товариства і відкритий продаж акцій інвесторам;

прямий продаж підприємства в цілому або тільки його активів (фондів);

вкуп підприємств трудовими колективами;

орендний договір;

реорганізація підприємств з виділенням їх підрозділів у самостійні організації, конкурси, аукціони, торги.

На практиці часто згадані засоби поєднуються. В ряді випадків з метою більш швидкого і ефективного продажу майна державні органи уклали угоди з великими банками, які від свого імені шукали по всьому світу інвесторів і продавали їм підприємства, акції та ін. Наприклад, у Мексиці при продажу державного майна Міністерство фінансів користувалося послугами одного із своїх банків, що був призначений агентом з продажу, який діяв в інтересах федерального уряду. Разом з державним органом банк-агент

розробив план продажу, проводив техніко-економічну експертизу підприємства, готував інформаційний бюлетень з його коротким описом. Такий засіб продажу державних об'єктів успішно застосовувався в Німеччині. Маклери німецьких інвестиційних банків за комісійні шукали інвесторів та продавали об'єкти по всьому світу.

Велике значення має співвідношення мсти і засобів приватизації. Вибір тих чи інших засобів визначався цілями, що держава в особі законодавців ставила перед відповідними державними органами, на які покладалася функція з проведення приватизації. Звичайно перед ними одночасно ставилося кілька цілей: скорочення державних витрат за рахунок відмови від доцільних на неефективні державні підприємства, збільшення доходів бюджету за рахунок продажу державного майна, створення сектора приватних підприємств і на цій підставі підвищення конкуренції, ефективності діяльності всіх підприємств, збільшення кількості власників. Так, у Німеччині перед органами приватизації були поставлені завдання: знайти покупця, який зміг би швидко налагодити роботу об'єкта, зберегти робочі місця, швидко приватизувати майно. Тому основним засобом приватизації був обраний некомерційний конкурс, оскільки намагалися продати об'єкт одному покупцеві, який би гарантував внесення інвестицій.

Польський уряд, з 1990 р. проводячи комерціалізацію і приватизацію державної власності, ставив перед собою довгострокову мету - створити в країні ефективну економіку, якою б управляв ринок. Одночасно були поставлені короткострокові цілі: "оживлення" польської економіки, мінімальне втручання в справи дирекції з боку галузевих відомств, створення основ для розвитку сильного середнього класу, руйнування монопольної структури економіки і розвиток конкуренції, виникнення інститутів ринкової економіки, скорочення та зміна характеру втручання держави в економіку. Названими цілями визначалися форми приватизації в Польщі. По-перше, проводилась реприватизація - повернення майна його законним власникам. Реприватизація відбувалася не тільки в Польщі, а й у Чехії, Словаччині, колишній НДР, в країнах Прибалти-



ки. В Польщі можливість повернення майна колишнім власникам передбачалося Законом від 13.06 1990 р. "Про приватизацію державних підприємств". За наявності колишніх власників відповідний державний орган приймав постанову про проведення юридичного аналізу підприємства. Якщо претензії підтверджувались документами (щодо землі, підприємств тощо), то законодавством передбачалася можливість повернення майна в натуральному вигляді або відшкодування за майно приватизаційними чеками. За оцінками польських фахівців, загальна сума претензій оцінювалася в розмірі 10-20 млрд доларів США, що становило від 8-16% державного майна. Оскільки багато підприємств перебували на межі банкрутства, а інвестори їх не хотіли купувати, польські міністерства та відомства були змушені провести попередню реструктуризацію цих підприємств, щоб підготувати їх до приватизації. Якщо фінансовий стан підприємств покращувався, то вони продавались інвесторам. В протилежному разі ці підприємства підлягали ліквідації в рамках банкрутства. В Польщі, як і в інших державах, частина державного майна передавалася населенню безкоштовно через пайові свідоцтва. Одночасно були створені інвестиційні фонди у вигляді акціонерних товариств, які придбали акції підприємств.

Володіння фондом 30% акцій давав йому змогу брати реальну участь в управлінні акціонерним товариством.

Українська державна програма приватизації розрізняє засоби: підготовки підприємств до приватизації та власне приватизацію. Серед засобів підготовки підприємств до приватизації можна назвати:

а) корпоратизацію (перетворення державних підприємств на відкриті акціонерні товариства, акції яких належать державі);

б) ліквідацію підприємств за законом про банкрутство (приватизації підлягає лише державне майно, що залишилося після задоволення потреб держави і членів трудового колективу);

в) фінансове оздоровлення (прийняття державою боргів підприємства; примусова зміна структури підприємств шляхом відчуження частини майна; передача державної частки

підприємствам змішаної форми власності в довірче управління недержавним юридичним особам у порядку, встановленому законодавством);

г) комерціалізацію (надання структурним підрозділам підприємств торгівлі, громадського харчування статусу юридичної особи згідно із законом).

Основним засобом приватизації в Україні є продаж державних акцій, причому на кожному підприємстві комісія з приватизації за результатами секторного аналізу економіки та бізнес-планів, які складають стратегічні інвестори, має розробити план розміщення акцій.

У Росії чекова приватизація завершилася 30 червня 1994 р. Відповідно до Основних положень державної програми приватизації державних та муніципальних підприємств в Російській Федерації, затвердженої Указом Президента в липні 1994 р., визначені такі засоби приватизації: придбання державних і муніципальних підприємств акціонерними товариствами, конкурс, аукціон, продаж підприємств-боржників, приватизація нерухомого майна.

Як показує досвід приватизації в країнах Східної Європи, Росії, мета, цілі, поставлені при приватизації, не можуть бути досягнуті одночасно. Так, намагання розширити кількість власників не сумісне з бажанням подорожче продати майно тощо. Фахівці ООН, які вивчали в різних країнах проблеми приватизації, дійшли висновку, що найважливішою серед них є оцінка підприємств, що приватизуються, оскільки уряд часто віддає перевагу швидкій приватизації. А це майже унеможливує точну оцінку майна, що породжує проблеми соціальної справедливості<sup>5</sup>.

Зазначені проблеми характерні для України, Білорусі. Ми ніяк не можемо визначитися, що для нас є пріоритетним - вирішення соціальних завдань чи досягнення економічної ефективності. І тут найбільше значення має вироблення правильних заходів (та закріплення їх у законі) щодо пільг членам трудових колективів підприємств, які приватизуються. Допільно також відпрацювати законодавчий і організаційний механізми функціонування підприємств змішаних форм власності для забезпечення ефективної роботи соціальної інфраструктури.

Потрібно зазначити, що пільговий продаж акцій працівникам підприємств, які приватизуються, широко застосовується в багатьох західних державах, в країнах Прибалтики, в Росії та в інших державах СНД. Наприклад, у Франції 10% капіталу державних підприємств, що приватизуються, призначалося для безкоштовного розподілу серед працівників цих підприємств. Застосовувалась також 20% знижка з ціни акцій, або трирічна відстрочка в їх оплаті. Англійська компанія "Бритиш Телеком", що приватизувалася, розробила систему пільг, щоб працівники, отримавши акції, не хотіли б швидко їх продавати стороннім інвесторам. Аргентина, що приватизувала велику авіакомпанію в Латинській Америці, 85% акцій виставила на міжнародні торги (виручені кошти пішли на викуп аргентинських боргів, на погашення процентів за зовнішній борг), 5% залишилось за урядом, 10% зарезервовано за службовцями компаній. Водночас майже невідомі факти, коли б приватизаційне законодавство сприяло б безкоштовній передачі або передачі за пільговими цінами контрольних пакетів акцій державних підприємств. Це відбувалося лише у виняткових випадках. Господарська практика показала, що управління підприємством найкраще здійснюється там, де ці функції покладені на зовнішніх інвесторів. До того ж, інвестиції за рахунок прибутку підприємства незначні за розміром. Наприклад, у Польщі з 100 великих підприємств, що приватизувалися, лише три були продані трудовим колективам, 80 - передані стратегічним інвесторам, більш ніж половина з яких іноземні, а акції решти підприємств були розпродані на біржі. І це відбулося в країні, де "Солідарність" брала активну участь (і впливала на уряд) при підготовці та проведенні приватизації. Досвід показує, що мало знайдеться бажаючих вкласти свої кошти у підприємство і не управляти ним. Це ж відбувається і у нас. Один з високопоставлених чиновників Мінгоспмайна заявив: "Жоден інвестор із здоровим глуздом не хоче ризикувати своїм капіталом, вкладаючи його до великого "колгоспу", якими стають наші підприємства після викупу їх трудовими колективами, і акціонерні товариства, в яких великі пакети акцій належать членам трудо-

вого колективу"<sup>6</sup>. Проте значна частина профсоюзних керівників, депутатів та вчених продовжує наполягати на "особливому" шляху проведення приватизації та передачі власності трудовим колективам. Але подібний досвід перетворення відносин власності є. Під час створення на базі державного майна орендного підприємства саме трудовий колектив, а не сторонні покупці отримали власність у свої володіння, користування та розпорядження. І хіба тут змінилася структура підприємства, управління ним, зросли обсяги інвестицій? Ні. Такі підприємства не можуть випускати акції, залучати кошти. Керівництво орендного підприємства тісно пов'язане з членами трудового колективу, ними обирається і не може навіть замінити працівників навіть у разі гострої економічної необхідності. До того ж, є російський досвід надання значних пільг членам трудових колективів. Більшість з них обрало варіант приватизації, коли трудовий колектив міг залишити за собою 51% і більше акцій підприємства, що приватизується. На багатьох російських підприємствах члени трудового колективу придбали 80-90% акцій. Цьому багато в чому сприяла можливість створення на підприємствах спеціального фонду акціонування працівників підприємства. Вони виникли на підставі постанови Уряду Російської Федерації від 9.03.93 р. № 213 "Про затвердження Порядку формування фондів акціонування працівників підприємства" і могли формуватися на строк не більше від двох років з моменту реєстрації АТ<sup>7</sup>.

Щодо російської приватизації зарубіжні, російські вчені та практики, депутати досі ставлять запитання - а чи була приватизація в Росії? Зазначалось, що керівники приватизованих підприємств в обмін на гарантії свого існування в тій самій якості не скорочують зайнятість, утримуються від реорганізації. Існування підприємства в таких умовах стає можливим лише завдяки отриманню додаткових субсидій від державних установ (міністерства, асоціації тощо). Адміністрація приватизованих підприємств не може вижити в умовах сильної зовнішньої конкуренції (звідси вимога про введення обмежень і квот на імпорт та ін.). Тому з'явилися концепції створення "комплексних

фінансово-промислових груп", що об'єднують підприємство однієї галузі. Голова Комітету з власності, приватизації та господарської діяльності Держдуми Росії зазначив, що ефективність роботи приватизованих підприємств не підвищилася (за винятком сировинних галузей). Значна частина коштів промислових підприємств направлялось на придбання приватизаційних чеків для наступної купівлі акцій підприємства для адміністрації та членів трудового колективу. Химерними виявилися ілюзії з приводу створення класу власників за рахунок наділення усіх громадян акціями (основна частина населення отримала дуже низькі доходи від операцій зі своїми приватизаційними чеками), а також їх заниження в 100-150 разів, чим вони реально стали, після першої оцінки вартості активів підприємств. Зростання вартості акцій деяких приватизованих підприємств на біржі становило від 20 до 122 разів. Депутати зробили висновок, що за один рік у стільки разів не могла підвищитись ефективність цих підприємств. Такі погляди поділяє ряд вчених-економістів. Більше того, вони вважають, що "приватизація" підірвала економічні основи державного ладу, але не стала засобом становлення більш ефективної соціально-економічної системи<sup>8</sup>. Російський досвід приватизації дає змогу зробити висновок: якщо приватизація держпідприємства викликана його незадовільним економічним становищем, нестачею фінансових коштів, то в результаті передачі такого підприємства членам трудового колективу потрібна кількість грошей не з'являється. Крім того, управляючі підприємством ще не розуміють, що в результаті приватизації їх юридичне становище змінилось, оскільки їх наймають вже акціонери, а не держава. Але як тільки з'являються великі проблеми, що погрожують банкрутством підприємства, директорат та трудовий колектив звертаються до державних органів з проханням націоналізувати підприємство.

Водночас внаслідок низької зацікавленості членів трудових колективів у приватизації доцільно було б передбачити для них додаткові стимули в придбанні власності. Так, певну частину акцій (припустимо 10-15% статутного фонду, але не більше від певної суми на одного працівника)

можна було б безкоштовно передати членам трудового колективу та прирівняних до них осіб, 10% продати за приватизаційні чеки, якщо члени трудового колективу захочуть придбати акції свого підприємства. Але загальна частка акцій, придбаних членами трудових колективів на середніх та великих підприємствах, не повинна перевищувати 20-30%. Решта пакету акцій має належати великому інвесторові (групі інвесторів) або державі спільно з великим інвестором. Подібний принцип розподілу акцій закладений у проекті нового закону про приватизацію в Польщі, згідно з яким до 15% акцій підприємства (але на суму, що не перевищує 12 середніх зарплат на одну людину) членам трудового колективу передається безкоштовно, а до 20% акцій їм може бути продано за ціною на 50% дешевше<sup>9</sup>.

У законодавстві доцільно було б чітко вказати на право працівників підприємств, що входять до єдиного технологічного комплексу з підприємством, яке приватизується, брати участь у закритій підписці на акції, яка проводиться серед працівників цього підприємства, на рівних з ними умовах.

За прикладом Російської Федерації доцільно було б надати творчим працівникам редакцій газет та журналів право на отримання безкоштовно передаваних привілейованих акцій та участь у закритій передплаті на пільгових умовах звичайних акцій акціонерних товариств, створених у порядку перетворення видавничо-поліграфічних підприємств, до складу яких раніш входили ці редакції.

Потрібно також встановити пільги для інвалідів при викупі підприємств, на яких вони працюють, або при укладенні договорів купівлі-продажу передбачити певні обов'язки для нових власників щодо збереження робочих місць для інвалідів та покращання умов їх праці.

Значна частина директорату та трудових колективів зацікавлена в тому, щоб їх підприємства були перетворені на закриті акціонерні товариства. Головна особливість останніх порівняно з відкритими полягає в тому, що їх учасники, а також учасники товариств з обмеженою відповідальністю мають переважне право перед іншими особами ("право першої руки") на акції учасника товариства, що

вибуває. Але, ускладнюючи прихід в товариство нових осіб, в такі товариства поганий доступ інвестицій. Тому має бути встановлений і чітко діяти ліміт чисельності акціонерів закритого акціонерного товариства. Інакше не буде перетворення власності, доступу для інвестицій, створено фондовий ринок.

Вибір тих чи інших засобів приватизації багато в чому визначається економічним станом держави. Так, у Чехії приватизацію провели швидко та рішуче, коли в країні це було інфляції. В Польщі перетворення відбувалися вже в умовах гіперінфляції, що, без сумніву, вплинуло на вибір засобів приватизації. Потрібно визнати, що такі проблеми, як недостатність інвестицій, нестача грошей у населення, низька його активність у приватизації були характерні для всіх країн Східної Європи. Досить затягнулась приватизація в Україні. Стан справ, що склався у економіці України, забов'язує законодавців, державні органи змінити підходи до регулювання роздержавлення та приватизації. Зрозуміло, що без притягнення внутрішніх і зовнішніх капіталів значна частина наших підприємств не зможе існувати. Вкладання інвестицій - це питання виживання.

На жаль, наше приватизаційне законодавство не забезпечує вирішення цього завдання. Одна з причин цього в тому, що ми не шукаємо стратегічних інвесторів для наших підприємств. Якщо продати покупцям невеликі пакети акцій підприємств, що приватизуються, можна провести приватизацію, але у цьому випадку не буде досягнута її головна мета - пошук такого власника підприємства, який забезпечив би випуск конкурентоспроможної продукції, хорошу заробітну плату та зайнятість працівників. У зв'язку з цим видається доцільним продавати інвесторам контрольні пакети акцій. Тут по суті відбувається поступка діючого підприємства, оскільки через володіння контрольним пакетом забезпечується можливість реального управління справами підприємства. Так, у пресі було повідомлено, що один з великих російських комбінатів (виробник паперу) - Балахнінський опинився в руках іноземних компаній. І це незважаючи на те, що комбінат приватизувався, коли 51% акцій були у колективу. 49 - у

держави, з яких 29 продавались за ваучери, а 20 реалізувались на інвестиційному конкурсі. Іноземна фірма "ХІТ", що отримала перемогу в інвестиційному конкурсі, придбала у працівників ще 27% акцій<sup>10</sup>. В деяких країнах, в тому числі і у прибалтійських, часто приватизація державного підприємства відбувалася в два етапи. На першому етапі 50% акцій безпосередньо передавались одному інвестору або групі партнерів, на другому, якщо підприємство ставало прибутковим, акції пропонувались для широкого кола осіб.

Досвід реформування господарства в країнах Східної Європи і Росії показує, що без притягнення іноземних інвестицій підняти відсталу економіку неможливо. Потрібно вдосконалити наше законодавство, зробити його таким, щоб воно сприяло притягненню західних капіталів, змінити методичку оцінки майна. Ціна формується виходячи з початкової вартості основних та обігових фондів та індексів цін. У результаті аналогічне майно прибуткового і збиткового підприємства продається за одну і ту саму ціну<sup>11</sup>.

Було б доцільно підтримати думку практиків про те, щоб дозволити громадянам за свої приватизаційні чеки придбати не лише акції підприємств, що приватизуються, а й земельні ділянки. Інакше може статися, що за свої приватизаційні чеки громадяни придбають акції підприємств-банкрутів.

На нашу думку, наслідуючи приклад польського законодавства, в українському законодавстві потрібно було б передбачити право органу приватизації здійснювати пряму підтримку акцій покупця, обраному на основі публічної об'яви. Гарантією від можливих зловживань може стати також високий ступінь довіри до міністра, який підписує подібні угоди про уступки акцій. Органу приватизації слід вилати більше прав щодо реструктуризації державних підприємств, у тому числі і тих, що мають бути приватизовані. Свого часу в Німеччині Опікунська рада (Державний орган приватизації у східних землях) звернулася до уряду Німеччини за повноваженнями з реструктуризації і вони їй були надані. У Польщі перед вибором засобу приватизації проводився попередній аналіз правового і фінан-



подоби права щодо реструктуризації державних підприємств мають бути надані й українським органам приватизації.

Аналіз результатів приватизації показує важливість дотримання в ході її проведення таких принципів.

Приватизацію потрібно здійснювати разом з стабілізаційною, інвестиційною, структурною та соціальною політикою.

Необхідні чітке розмежування об'єктів приватизації за рівнями власності (державна, регіональна (обласна, муніципальна), повна визначеність у функціях, компетенції, в межі відповідальності центральних та місцевих органів приватизації.

За рахунок доходів від приватизації слід створити цільові фонди інвестування, підтримки підприємництва та вирішення соціальних проблем.

Потрібно розробити концепцію державного господарства, створити систему управління держпідприємствами та пакетами акції, що залишаються в державній власності; сформувати механізм ефективної взаємодії державного і недержавного секторів економіки.

Регіональні програми приватизації мають виходити з концепції соціально-економічного розвитку регіону, загальної стратегії економічної реформи та включати систему розподілу і координації функцій між місцевими органами державного управління та фондом держмайна. В них має бути закладена основа вирішення можливих конфліктів, що виникають у процесі приватизації.

Видає ться, що в умовах, коли немає розвинутого ринку цінних паперів, належних зв'язків з інвесторами потрібно розширювати можливості конкурсного продажу акцій підприємств, що приватизуються.

При продажу за конкурсом головною метою є не стільки ціна, за якою продаються державні акції, скільки надання покупцям кращого плану приватизації підприємства, гарантій

внесення інвестицій у його розвиток. Адаже приватизація означає також нові можливості, оскільки вона створює нові економічні умови для робітників і громадян, для інвесторів та підприємців, посилює конкуренцію, відкриває ринки.

### Бібліографічні посилання

1. Учет, оценка и приватизация//Организация Объединенных Наций, - Нью-Йорк, 1994. - С.3.

2. Белорусский рынок.-1994. - № 54. - С.11-12

3. Романов З. Приватизация в сфере НИОКР//Мировая экономика и международные отношения. - 1993. - №3. - С.15-30.

4. Учет, оценка и приватизация. ООН. - Нью-Йорк, 1994; *Савас Э.С.* Приватизация и ключ к рынку. - М., 1992. - С.3,11,14; Методология и методика проведения приватизации в Украине./Международный центр приватизации, инвестиций и менеджмента. - К., 1994. - Ч.1. - С.4.

5. Человек и собственность. - 1995. - №1. - С.3.

6. Методические рекомендации по применению Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994. № 1535. - М., 1994. - С.9,21.

7. Див., наприклад: "Победа или поражение? Две точки зрения на проведение чековой приватизации//Экономика и жизнь - 1995. - № 3 (январь); Экономическая реформа в России и других странах с переходной экономикой. Проблемы и перспективы//Белорусделовая газета. - 1994. - №52. - С.13.

8. От кризиса к стабилизации экономики и ее последующему подъему (предложения Института экономики РАН к разработке программы "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах">// Вопр. экономики. - 1994. - № 11. - С.5-42.

9. Национальная газета. - 1994. - № 43. - С.23.

10. Известия. - 1995. - 3 марта. - С.2.

11. *Быкова Т.* Ложка и парадоксы//НЭГ. - 1995. - № 9 . С.29.

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РЕГІОНОМ

## І. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РЕГІОНОМ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКОВИХ ВІДНОСИН

Поряд з багатьма проблемами, що виникли останнім часом у зв'язку із започаткованими в Україні реформами, особливої гостроти набувають проблеми державного управління регіонами. Загальновідомо, що вони існували і раніше, однак в умовах жорсткої централізації в державному управлінні, за відсутності об'єктивної науково-популярної інформації про зарубіжний досвід, а також заідеологізованості теорії і практики державного управління годі було й думати про їх швидке й ефективне вирішення. Проте процеси, що відбуваються в суспільному житті народів світу й українського народу, зумовлюють доцільність і необхідність радикального перегляду регіональної політики як у цих країнах, так і у нашій країні. Зрозуміло, що для вирішення згаданих проблем потрібен не лише певний час, але й конкретна державна політика. Інакше кажучи, без політичної волі держави щодо негайного вирішення проблем, що існують між центром і регіонами, навіть не варто сподіватися хоч на якісь позитивні зрушення у цій сфері.

Державну політику в сфері державного управління регіоном в умовах переходу до ринкових відносин слід розглядати в двох аспектах: по-перше, вона має генеруватися на центральному рівні в державі, а по-друге - підтримуватися на регіональному рівні. Перевага у той чи інший бік в її реалізації може призвести або до надмірного централізму, або до неконтрольованої децентралізації, що може викликати відверто сепаратистські наміри в окремих регіонах.

Проблему балансу взаємовідносин між центром та регіонами можна вирішити, пристосовуючи регіони до державної політики, яку генерує й проводить центр. Оскільки регіональні проблеми в умовах становлення ринкових відносин, їх нестійкість зумовлені певною мірою рішеннями, що приймаються і центральними, і регіональними органами влади на основі саме центрального планування, пристосування регіонів до державної політики є неминучим. Такі рішення, як правило, малопопулярні. Тому з метою більшої сприйнятливості цих рішень мають закладатися такі цілі справедливості та ефективності, які б оптимально поєднували локальні та загальнодержавні інтереси і відображали конкретну державну політику в управлінні регіоном в умовах переходу до ринкових відносин.

Досліджуваги розглядувану проблему через призму більш конкретних питань доцільніше після з'ясування змісту поняття "регіон", оскільки воно сприймається та й подається в науково-популярній літературі далеко не однозначно. Досить поширеним є сприйняття якоїсь адміністративно-територіальної одиниці (області чи району) як регіону. Такого погляду дотримуються, як правило, в європейських країнах - Франції, Німеччині, Іспанії, Італії тощо. Під регіоном розуміють також об'єднання областей чи районів, тобто в основу цього поняття покладені і адміністративно-територіальні, і історико-географічні ознаки. Таке сприйняття регіонів більш притаманне англосаксонським країнам - США, Великобританії та ін.

Якщо регіон і область як адміністративно-територіальні одиниці вважати тотожними поняттями, то це дасть змогу дещо чіткіше уявити нинішній стан проблеми централізації і децентралізації в державному управлінні регіоном в умовах переходу до ринкових відносин з точки зору спроб її нормативно-правового урегулювання. Мається на увазі прийнятий 26 березня 1992 р. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", яким визначалися засади регіонального самоврядування як основи демократичного устрою та влади в Україні, правового статусу обласних Рад народних депутатів, засад утвердження повноти народоладдя на відповідних адміністративних територіях.

Коли ж під регіоном розуміти щось інше, ніж область, наприклад, об'єднання кількох районів чи областей на зразок муніципальних регіонів (США), то такий підхід ще більше може заплутати дану проблему. Крім того, предметом нашого розгляду є передусім питання централізації і децентралізації, і тому лише в загальних рисах у межах цього дослідження є нагода торкатися самого поняття регіону.

В останні десятиріччя у країнах світу значно посилилися процеси деконцентрації та децентралізації адміністративної влади. Адміністративна деконцентрація передбачає передусім передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам). Поступовість, що спостерігається на шляху від централізації до деконцентрації і від деконцентрації до децентралізації, цілком зрозуміла з огляду на необхідність збереження політичної та адміністративної стабільності у державі, яку й покликані забезпечити представники центральної виконавчої влади на місцях.

Світовий досвід показав, що якщо держава сама здійснює будь-яку місцеву адміністративну діяльність, то в такому разі ніякої свободи управління на місцевому рівні немає. Адже держава при цьому бере на себе всі фінансові витрати, пов'язані з утриманням адміністративного апарату, що підміняє місцеві чи регіональні самоврядні одиниці, якими можуть бути громади і комунальна система в цілому (Німеччина), місцеві колективи і комуни (Франція), села, містечка, міста (Україна) тощо. Режим, за якого держава сама піклується про всі місцеві проблеми, і є режимом централізації. Тому вибір між централізацією і децентралізацією диктується саме політичним режимом держави. Держава авторитарного типу, де виконавча влада значно переважає законодавчу та судову влади, є за своєю природою централізованою державою. Держава, в якій влада збалансована і налагоджена регіональна політика так, що доповнює принцип розподілу влади не тільки по горизонталі, а й по вертикалі і здатна протистояти її надмірній

концентрації, тобто орієнтується на децентралізацію, є демократичною.

Щоб розібратися в досить складних, але надзвичайно актуальних проблемах децентралізації державного управління регіоном, у тому числі й в умовах переходу до ринкових відносин, доцільно, на наш погляд, ознайомитися з досвідом деяких зарубіжних країн, де ці питання протягом десятиріч вже вирішуються більш-менш успішно. Критеріями вибору країни можуть бути територіальні, демографічні, геополітичні, політико-правові та інші ознаки, що виявляють певну схожість з Україною. Однією з таких країн можна вважати Францію, яка з 80-х років сприймається як класичний приклад держави з унітарною децентралізованою формою державного устрою.

Процес децентралізації у Франції був закріплений у березні 1982 р. спеціально прийнятим Законом про децентралізацію, в якому започаткувалися чотири принципи децентралізації:

- 1) вільне самоврядування місцевих колективів;
- 2) передача місцевим колективам певних повноважень держави;
- 3) супроводження передачі цих повноважень держави забезпеченням фінансових, людських і юридичних ресурсів;
- 4) нові партнерські відносини між державою та місцевими колективами<sup>1</sup>.

Суть першого принципу, тобто принципу вільного самоврядування місцевих громад, зводиться передусім до поєднання на рівні регіону (в Україні - на рівні області) або на рівні департаменту (у нас - райони) функцій представницької та виконавчої влад через доручення їх виконання одній посадовій особі, якою в регіоні є президент регіональної ради та президент генеральної ради в департаменті. Подібне відбувається зараз і в Україні, однак в умовах відсутності префекторіальної системи та системи адміністративних судів, крім безконтрольності, безвладдя та хаосу у владних структурах, такий "гібрид" породжує ще й безнадію як у державного службовця, так і у пересічного громадянина щодо здатності органів державної влади й управління зміцнитися й набути цивілізованого вигляду за формою та якісних показників за змістом.

Іншою особливістю розглядуваного принципу є те, що ліквідується загальний нагляд за господарюванням місцевих громад та за їх громадськими установами (не враховуючи лікарні). Однак ліквідація загального нагляду зовсім не означає, що відсутній будь-який контроль у місцевому та регіональному самоврядуванні. Новий вид контролю здійснюється практичним шляхом і означає, що контрольні дії у місцевому та регіональному самоврядуванні конкретно стосуються законності чи незаконності рішень мера, який уособлює дане місцеве самоврядування. Якщо рішення мера законне, то воно впроваджується в практику, якщо даний правовий акт незаконний, то починає діяти префект, який передає його на розгляд до адміністративного суду. Отже, практичний контроль полягає передусім у контролі за догриманням законності, який покладено на префекта та адміністративний суд. Це є третьою особливістю першого принципу децентралізації.

Контроль за бюджетом місцевого та регіонального самоврядування - це важливий вияв його практичного здійснення, в якому знову бере участь префект, а також лічильна палата. Таким чином, загальний нагляд у системі децентралізації замінив правовий та фінансовий контроль.

Отже, система самоврядування вимагає більш фахового, спеціалізованого контролю. В Україні, на жаль, зберігається загальний нагляд у місцевому та регіональному самоврядуванні, який покладено на прокуратуру. Проте ні законодавчо, ні практично реалізація цих загальнонаглядових функцій прокуратурою не забезпечена, що має надзвичайно негативні наслідки. Адже залишати за органами прокуратури традиційну роль "батога" в руках виконавчої влади в умовах переходу до ринкових відносин навіть психологічно не сприймається як об'єктами прокурорського нагляду, так і його суб'єктами, тобто самими працівниками прокуратури. Не допомагають навіть дещо демократичні за змістом певні законодавчі зміни останніх років, які визначають місце, роль та функції прокуратури у правоохоронній системі. Неважко передбачити, що такий стан залишатиметься доти, поки на конституційному рівні не вирішиться питання про належність прокуратури до судо-

вої системи чи хоча б про залишення її у системі виконавчої влади, але за умови підпорядкування органам юстиції. В результаті функції загальнонаглядового характеру перейшли б від прокуратури до представника центральної виконавчої влади в регіоні, районі, а прокурорські органи отримали б більше чисто практичних і фахових можливостей виконувати тільки їм притаманні за специфікою функції контрольно-превентивного та аналітико-координаційного характеру.

І, нарешті, останньою особливістю першого принципу децентралізації є створення єдиної централізованої системи субсидіювання місцевих колективів, яка діє в чітко визначених законом межах.

Передача місцевому самоврядуванню питань державної компетенції відповідно до закону від 22 червня 1983 р. є другим принципом децентралізації у Франції і на практиці зводиться до делегування департаментам відповідальності та фінансування у соціальній та оздоровчій сферах. Ці заходи реалізуються у трьох площинах:

1) щодо відповідних служб, а саме: соціальної допомоги дітям, захисту матері та дитини, громадської діяльності, служби вакцинації, протитуберкульозних та противенеричних диспансерів;

2) щодо програм боротьби із суспільними злиднями, передчасного виявлення ракових захворювань та нагляду за важкохворими після лікування;

3) щодо комплексних заходів надання соціальної допомоги, зокрема медичної, соціальної допомоги дітям, людям похилого віку, інвалідам.

Децентралізація шляхом делегування місцевому та регіональному самоврядуванню питань державної компетенції була підсилена передачею фінансових та людських ресурсів, а також юридичних засобів, що і є суттю третього принципу.

Практична передача державних функцій місцевому та регіональному самоврядуванню супроводжувалася забезпеченням людськими ресурсами і була адресована відповідним структурам, точніше, новоствореним службам. Останні на рівні департаменту підпорядковуються безпосередньо президентові генеральної ради згідно із Законом



від 7 січня 1983 р., а на рівні регіону - президентові регіональної ради.

Юридичні засоби, що передавалися на місця, надавалися префекту та президенту генеральної ради і уповноважували їх розподіляти між собою, з одного боку, право асигнувати програми соціальної допомоги, а з іншого - керівництво структурами, яке досі здійснювалося лише префектом. Крім того, вони отримали можливість розподіляти між собою функції планування розвитку департаменту, надання права користування соціальною допомогою, тарифікації та контролю тощо.

Четвертий принцип децентралізації, тобто принцип нових партнерських стосунків між державою та місцевими колективами, полягає в тісній співпраці стосовно вирішення конкретних проблем, а саме: звільнень працівників, злиденності, нехтування правами людини тощо.

Аналізуючи основні риси французької децентралізації, можна зробити висновок, що завдяки здоровому глузду, позбавленому всіляких ідеологічних нашарувань, шляхом поступового і виваженого законодавчого регулювання, мотивованого нормальним прагматизмом і зорієнтованого на поглиблену демократизацію суспільних відносин, цілком можна позбутися середньовічної концентрації адміністративної влади в центрі, яким, як правило, виступає столиця держави. Виразність французької децентралізації полягає передусім у тому, що навіть в умовах ринкової економіки з метою її подальшого поглиблення й демократизації цілком можливе і доцільне проведення відповідних реформ.

Як інший приклад децентралізації можна розглянути деякі особливості адміністративно-територіального устрою і системи державного управління в Іспанії. В цілому адміністративно-територіальний устрій Іспанії можна охарактеризувати як "складний". Конституційне визначення Іспанії як держави автономних областей означає, що між ними та державою розподіл політичної влади здійснюється так, що вони можуть встановлювати власне юридичне законодавство (ст.2, гл.8 Конституції). Тому Іспанія як держава є новим і свого роду єдиним державним утворенням,

яке, з одного боку, дуже подібне до моделей об'єднаної федеральної, регіональної держави, а з іншого - має власні особливості, цілком відмінні від усталених, загальноприйнятих, які полягають ось у чому:

1) подібність до об'єднаних та регіональних держав; автономні області виникають у результаті децентралізації виходячи із конкретно існуючої політичної ситуації і користуються політичною автономією для управління своїми справами, але не суверенітетом;

2) схожість з федеральною державою; відносини змагальності між автономними областями дуже подібні до відносин між різними державами у складі федеральної держави;

3) відмінність від будь-якої іншої форми державного устрою; в конституції Іспанії не перераховуються автономні області, що входять в автономну державу, хоча відомо, що їх сімнадцять, а також не розподілено компетенцію між ними, але області виражають і здійснюють свою автономію за допомогою Статуту про автономію, який є вищим законом автономного управління, підпорядкованим Конституції.

Існує два види автономних областей:

1) ті, котрі відразу здобувають максимальну автономію ("швидкий шлях");

2) ті, котрі отримують часткову автономію ("повільний шлях"), а максимальну вони можуть отримати лише через п'ять років після прийняття Статуту про автономію.

Відмінність між двома видами автономних областей полягає в способі утворення автономної області, а також в існуванні різних рівнів компетенції.

Якщо Конституція Іспанії не розподіляє компетенцію між самими областями, то такий розподіл вона здійснює між державою та автономними областями щодо трьох видів питань, а саме: виняткової компетенції держави, виняткової компетенції автономних областей та вирішуваних питань і державою, і автономними областями.

У групі питань, що визначаються Конституцією Іспанії як винятково державної компетенції, можна виділити декілька рівнів питань:

1) такі, що віднесені до дійсно винятково державного ведення, тобто вони невіддільні від здійснення державного

суверенітету, ні з ким не можуть бути розділені (наприклад, питання оборони);

2) ті, які можуть бути розділені між державною та автономними областями. До цього рівня належать питання, котрі, залишаючись у винятковій компетенції держави, водночас можуть бути розділені між державою та автономними областями (наприклад, сфера суспільної безпеки);

3) такі, що належать до компетенції автономних областей. Це питання названі як винятково державні, але які можуть бути передані Парламентом до компетенції автономних областей (наприклад, питання торгівлі, транспорту та ін.).

Група питань, що віднесені до виняткової компетенції автономних областей, можуть вирішуватися на власний розсуд областей відповідно до Положень про автономію (наприклад, питання функціонування комунального господарства автономної області на її території).

1, нарешті, третя група - це питання, вирішення яких може бути поділено між державою та автономними областями. Вони можуть бути згруповані відповідно до того, як держава і автономні області розподіляють законодавчі та виконавчі повноваження (наприклад, питання захисту довкілля). Тобто це питання, відносно яких держава виконує законодавчу функцію, а автономні області - виконавчу (наприклад, питання кримінального кодексу і виконання карного вироку), а також ті, щодо яких держава встановлює загальні принципи або основи, а автономні області здійснюють нормативний розвиток та виконання (наприклад, питання економічного планування).

Їх співпраця базується на трьох підвалинах:

1) на участі автономних областей у формуванні державних розпоряджень;

2) на способах співробітництва між собою;

3) на контролі держави над автономними областями.

Участь автономних областей у формуванні державних розпоряджень здійснюється через представництво в Сенаті, шляхом законодавчої ініціативи та їх участю в реформуванні Конституції.

Способи співробітництва між державою та автономними областями стали ефективними лише після створення

цілої системи відповідних органів, зокрема таких, як секторіальні збори (вони об'єднують автономних радників з міністром галузі), представництво автономних областей у колегіальних державних органах (наприклад, консультативна рада, передбачена в законі про води), спільні комісії з різними компетенціями. До способів співробітництва також слід віднести визначені угоди, які може укласти держава з автономними областями.

Контроль держави (політичний, юридичний, економічний та бюджетний) над автономними областями здійснюється за координацією.

Контроль за координацією покладено на делегата (представника) уряду, який керує діяльністю державної адміністрації на території автономної області і погоджує її в разі потреби з діяльністю адміністрації автономної області.

Політичний контроль може здійснюватися Верховним Парламентом та урядом. Політичний контроль в автономних областях Верховний Парламент може здійснювати за допомогою відповідних законів, уряд - за допомогою правових актів на рівні законів (декрети законодавства і комплекси законів) про передачу влади і представництва, з одного боку, а з іншого - на підставі свого права вимагати від автономних областей обов'язкового виконання вимог, що висуваються Конституцією і законами.

Юридичний контроль покладено на Конституційний Суд (відповідно до конституційних норм, вироблених автономними областями), а також Спільно-адміністративний суд (відповідно до регламентарних норм), економічний та бюджетний контроль - на Суд з фінансових питань<sup>2</sup>.

Отже, навіть побіжне ознайомлення з організацією влади та територіальним устроєм Іспанії дає підстави зрозуміти глибину сутність децентралізації і як процесу, і як явища, і як стану, що в сукупності забезпечує ефективне державне управління регіонами, якими є автономні області "Еластичність" законодавства, з одного боку, і одночасно його "жорсткість" - з іншого урівноважують децентрові і відцентрові тенденції і у такий спосіб стабілізують владу і управління в їх проявах на центральному та регіональному рівнях.

Вирішуючи проблему установлення співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні регіоном у даний період, безумовно, слід вивчати і по можливості враховувати світовий досвід, не витрачаючи при цьому особливих і часом навіть невинуваних інтелектуальних та матеріальних зусиль. Однак не слід ігнорувати й багатющі особливості нашої країни, які мають відігравати пріоритетну роль у визначенні й проведенні відповідних реформ. Лише за умови виваженої і послідовної державної політики в цих надзвичайно складних і одночасно дуже важливих питаннях Україна зможе за певний час розробити власну модель унітарної децентралізації, яка відображатиме збалансовану централізацію та децентралізацію в державному управлінні регіоном.

### Бібліографічні посилання

1. Децентралізація у Франції: Лекція Дюїї/Пер. з франц. Сер. Держ. адміністрування за рубежом.- К.: ІДУС при Кабінеті Міністрів України, 1993. - С.35.

2. Організаційно-правові аспекти державної служби Іспанії: На матеріалах зб. Генер. дирекції М-ва держ. служби Іспанії за 1991-1992 рр./Пер. з іспан. Сер. Держ. адміністрування за рубежом. - К.: ІДУС при Кабінеті Міністрів України. - 1993.- С.3-13.

## 2. ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ВИКОНАВЧИХ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Логічним виразом протесів децентралізації в державному управлінні є пошук та запровадження оптимальних, конструктивних, ефективних форм регіонального управління. Необхідність економічної і політичної свободи як основи демократизації та процвітання суспільства диктує таку організацію влади і управління, які забезпечили б самостійність, ініціативу та відповідальність населення. Його

представницьких та виконавчих органів у вирішенні місцевих питань.

Кризові явища в соціально-економічній сфері життя сучасного українського суспільства спричинили, в свою чергу, певні суттєві зміни в його політичній надбудові. Це виразилось і в перетвореннях, здійснюваних у системі державного устрою України, зумовлених складною соціальною та геополітичною ситуацією, загостренням прогиріч у політичній системі суспільства, певним розкладом політичних сил.

Перетворення системи державного устрою законодавчі спрямували на систему місцевих органів. Це цілком зрозуміло з тієї точки зору, що місцеві традиції, самоврядування з давна відігравали значну роль у здійсненні владних функцій, справили суттєвому впливу на визначення спрямованості державної політики в межах території України, на що справедливо вказують І.Грицик та В.Кампо<sup>1</sup>. Водночас чи можна стверджувати, що перетворення створили певною мірою ефективну основу для вирішення спричинених кризовими явищами проблем у здійсненні місцевої і регіональної політики? Ці проблеми виявляються в результаті аналізу системи місцевих органів в її новому, перетвореному стані. На наш погляд, доцільно виявити проблеми, які можуть виникнути найближчим часом у процесі реалізації представницьких та виконавчо-розпорядчих функцій місцевими органами, а також пошуку і пропозицій правових та правозастосовуючих заходів, спрямованих на їх вирішення.

З перших кроків будівництва суверенної, правової, демократичної держави України в основу формування і здійснення державної влади в республіці закладено принципи її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Названі принципи закріплені передусім у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., а також в Конституції України, оскільки згідно з природно-правовою, договірною концепцією держави і права реалізація ідеї правової держави неможлива без застосування принципу розподілу влад. Це твердження базується на вивченні минулого і сьогодення цивілізації в її практичній дер-

жавного будівництва і державного володарювання. Воно підтверджено в працях античних мислителів Демокріта, Платона, Арістотеля, Полібія, Цицерона, що заклали ідею правової держави і розподілу державної влади, розглянуто в середньовіччі Фомаю Аквінським, Марсилем Падуанським, Миколою Кузанським, Ф.Огманом, Дж.Бьюкененом, Ж.Брутом, М.Соломонієм, Ж.Марианом, С.Пуффендорфом та іншими. В період Нового часу Д. Локком, Ш.Монтеск'є, І.Кантом була поетатно оформлена теорія розподілу державної влади і правової держави', що знайшла своє подальше застосування в країнах, що стали провідними у світовому співтоваристві.

Із змісту теорії розподілу влад можна в концентрованому вигляді виділити три аспекти, в яких полана їх соціально-політична цінність. Перш за все виділяється формально-організаційний аспект, поділ і організація праці щодо виконання владних та управлінських функцій держави та іншими уповноваженими державою органами. Завдяки другому аспекту досягається відносна стабільність у взаємовідносинах основних провідних елементів соціальної структури суспільства, оскільки вони дістають можливість задовольняти власні, специфічні, передусім соціально-економічні погребі шляхом розподілу владних і управлінських важелів у державному апараті на основі досягнутого соціально-політичного компромісу. Третій аспект пов'язаний із створенням умов, що максимально гарантують забезпечення всього комплексу конституційних прав і свобод особистості, громадянина завдяки дії "системи стримувань і противаг" гілок державної влади, що залишається при цьому єдиною.

Конституювання принципу розподілу влад в Україні сприяє передусім побудові системи вищих органів державної влади за класичною горизонтальною схемою, в якій Верховною Радою визначена компетенція єдиного органу законодавчої влади, Президент є главою держави і виступає від її імені. Кабінет Міністрів є вищий орган у системі органів виконавчої влади. Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. При цьому не можна погодитися з думкою В.Сироткіна, що

президентська влада має розглядатись як четверта, арбітражна<sup>3</sup>, адже в такому разі президентська влада втручається в компетенцію судової влади, дублює її арбітражні функції в соціально-політичній сфері (в усякому разі стосовно республік з президентською або дуалістичними формами правління).

Що ж стосується регіонального та місцевого рівнів володарювання та управління, то тут застосування принципу розподілу державної влади видається дещо обмеженим, що не могло не відбитись на поглибленні кризових явищ в економічній та соціально-політичній сферах. Якщо Верховна Рада відповідно до Закону України від 18 листопада 1993 р. "Про вибори народних депутатів України" набула рис професійного парламенту, то щодо системи місцевих органів законодавчої влади зроблені кроки у протилежному напрямку. Згідно із Законом України "Про формування місцевих органів влади та самоврядування" від 3 лютого 1994 р. та його нової редакції від 28 червня 1994 р. були ліквідовані державні адміністрації в областях та районах України, містах Києві і Севастополі, районах цих міст. Замість тільки-но встановленого розподілу влад фактично представницькі органи об'єднані з виконавчою владою. Передусім донішло з цього приводу відзначити встановлену невідповідність згаданого закону, а також Закону України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, міських, районних в містах, районних, обласних рад" конституційному принципу розподілу державної влади. На противагу цьому існує думка про недоцільність такого розподілу на регіональному і місцевому рівнях. Але якщо відносно місцевих органів з цим можна частково погодитися, то регіональний масштаб потребує застосування розподілу влад в його повному обсязі.

Необхідність розподілу влад обґрунтовується такими факторами:

1) лише керівництво виконавчою владою повинно мати міцну опору в регіонах по вертикальній лінії; в протилежному разі не можна вимагати певної ефективності в роботі влади;

2) органи виконавчої влади в регіонах мають перебувати в адміністративно-вертикальній системі підлеглості вищестоящим органам державної виконавчої влади, тоді як



встановлена подвійна підлеглість виконкомів Рад була, за справедливим зауваженням М.Бойка, "яблуком розбрату"<sup>5</sup>;

3) для реалізації виконавчо-розпорядчих функцій в сучасних умовах поглиблення жорсткої кризи необхідна сильна виконавча влада, зосереджена в "державному кулаці", а не в органах самоврядування, які навіть не перебувають на державно-бюджетному фінансуванні та мають при цьому лише делеговану компетенцію;

4) досить ефективна виконавчо-розпорядча діяльність неможлива без чіткого розмежування компетенції представницьких та виконавчо-розпорядчих органів, що гарантує від "...часто некомпетентного, довільного втручання депутатів в чинну виконавчу діяльність, що тягне за собою її дезорганізацію, зниження професійного рівня"<sup>6</sup>.

Установлення сильної виконавчої влади на місцях є одним з основних засобів подолання не лише соціально-економічної кризи, а й запобігання порушень територіальної цілісності України зсередини, недопущення її регіонального розпаду.

Одночасно потрібно особливу увагу приділити посаді голови виконавчо-розпорядчого органу. Інститут представників Президента України відповідно до ст.8 Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 28 червня 1994 р. був ліквідований, що не сприяє вирішенню комплексу невідкладних проблем, що стоять сьогодні перед Україною. Тому формування системи досить міцної виконавчої влади на місцях доцільно було б розпочати із законодавчого оформлення інституту директора регіональної державної адміністрації. Попередній термін "представник Президента" залишає підсвідому думку про дану особу як "тимчасову" і "чужу", тому серед населення на побутовому рівні його часто іменували "намісником", що співзвучне з середньовічним східним "іатран". Термін "голова" не підходить через виборність посади голови, а також через можливу плутанину в уявленнях громадян про місцеві керівні посади, оскільки керівники рад також називаються головами. Називати голову державної адміністрації префектом видається недоцільним, оскільки

в Україні західноєвропейський термін ніколи не використовувався й не сприятиме авторитету посади, яку розглядаємо. Що стосується посади губернатора, то "...генерал-губурнатор і за званням (саме військовий генерал), і за функціями (військове управління) відображував особливий російський метод управління імперією як обложеної "іногородцями" військової фортеці, за першим покликом государя-імператора готової встати на захист Вітчизни. Вже якщо і шукати аналогії, то найближче до царського губернатора стоїть нинішній командуючий військовим округом"<sup>7</sup>. Крім того, стосовно вітчизняної історії наведений термін є дещо архаїчним. Можливе використання терміна "комісар", але потрібно мати на увазі, що сьогодишні масові стереотипні уявлення, сформовані під впливом сучасних трактувань вітчизняної історії, можуть просто налякати значну частину громадян.

При створенні інституту директора адміністрації необхідно використовувати певні методи. Із світової практики відомо:

- 1) обрання голови місцевого виконавчо-розпорядчого органу громадянами, місцевим населенням;
- 2) обрання його депутатами місцевого представницького органу;
- 3) призначення його на посаду владним актом голови держави.

При поверховій оцінці перший спосіб найбільш привабливий своєю демократичністю. Але при цьому конкуренція між гілками влади в розумних межах системи "стимувань і противаг" у специфічних сучасних умовах, коли відсутні поки що міцні демократичні традиції, може вийти за ці межі, що призведе до фактичного розриву державної системи влади. Якщо згадати події вересня-жовтня 1993 р. в Російській Федерації, що стосується другого з названих методів, то він порушує принципи розподілу влад як змін рівномірного балансу владної компетенції на користь представницької влади, змінює рівне горизонтальне положення владних гілок, ставлячи представницьку владу над виконавчою, створюючи тим самим можливість повсюдного втручання до компетенції останньої, хаосу та паралічу всієї системи влади. Зауважимо, що перший і другий способи

не сприяють зміцненню вертикалі виконавчої влади, оскільки її голова та вищі органи в обох випадках не мають ніякого відношення до порядку і процесу обіймання посад голів місцевих виконавчих органів.

Найбільш розповсюдженим сьогодні в Україні засобом зайняття посади керівника місцевої державної адміністрації видається введення його на посаду на підставі акту президентської влади. Подібний порядок здатний забезпечити зміцнення виконавчої влади, її концентрацію і централізацію, що позначиться на посиленні відцентрових тенденцій у регіонах. Водночас з продовженням політичних традицій самоврядування в Україні, духу концепції унітарно-децентралізованої держави, зміцненням та розвитком демократичних засад управління виникає потреба затвердження керівника державної адміністрації на посаді регіональною радою після попереднього узгодження такого рішення з місцевими радами. Це сприяло б підвищенню ступеня легітимності голови державної адміністрації, зростанню його авторитета та посиленню впливу серед населення депутатського корпусу представницьких органів.

Доцільно було б уточнити безпосередній або опосередкований характер підлеглості центральним органам виконавчої влади, оскільки координація більш підходить стосовно органів, що безпосередньо підпорядковані центру. Але для ефективного функціонування решти органів необхідне керівництво, управління ними і аж ніяк не координація, яка ні до чого не зобов'язує. Разом з тим бажаним є встановлення спільного керівництва в межах компетенції силовими структурами правоохоронних органів на місцях як з боку державних адміністрацій, так і з боку регіональних рад з метою запобігання можливості прояву правового нігілізму та силового свавілля, що призводять, у свою чергу, до втрати авторитету і, відповідно, до послаблення будь-якої з гілок влади.

З метою додаткового стимулювання роботи керівництва і апарату державної адміністрації доцільно встановлення їх змісту за рахунок не лише державного бюджету, а й за рахунок частини коштів місцевого бюджету, що вираховуються підприємствами, установами та організаціями як

об'єктами комунальної власності. Це сприятиме посиленню зацікавленості службових осіб та службовців державних адміністрацій у всебічному забезпеченні розвитку комунального господарства. Адже, перебуваючи лише на державному утриманні, державні адміністрації не мали особливих стимулів щодо забезпечення розвитку місцевого та регіонального господарства, хоча реально ним управляли, координували його діяльність або сприяли його розвитку відповідно до чинного законодавства.

Структурне співвідношення елементів системи державних адміністрацій можна відтворити в колишньому вигляді, але встановивши міцніші зв'язки між районними та обласними ланками. Раніш існуючі зв'язки мали б однобічну спрямованість зверху вниз, що виражалось у праві Президента або голови вищестоящої державної адміністрації відмінити розпорядження голови місцевої державної адміністрації, якщо вони суперечать законодавству, що обумовлювалось п.31 розд. V "Положення про місцеві державні адміністрації". Цим створювалась фактична підконтрольність місцевих адміністрацій регіональним, яку необхідно законодавчо закріпити встановленням піднадзорності нижчестоящих адміністрацій вищестоящим, а також їх підзвітністю останнім. Звілси логічно впливає необхідність включення до компетенції вищестоящих адміністрацій права приймати до розгляду питання, що належать до компетенції місцевих адміністрацій. Голов нижчестоящих адміністрацій, як і вищестоящих, можливо призначати на посади Президентом, але за поданням голови вищестоящої адміністрації. Розпорядження вищестоящих адміністрацій мають бути обов'язковими до виконання нижчестоящими.

Державно-правовий статус адміністрації та їх керівників поєднали в собі владні та управлінські функції в межах виконавчо-розпорядчої діяльності, при цьому державні адміністрації, безумовно, мають стати органами виконавчої влади, легітимність яких впливає як із актів всенародно обраного глави держави, так і з затвердження голів адміністрацій. Стосовно статусу представницьких органів на місцях та їх відносини з виконавчими органами - державними адміністраціями насамперед слід зазначити, що на регіо-

нальному рівні відповідно до принципу розподілу влад обласні та районні ради було б доцільніше формувати як органи представницької влади, а не органи самоврядування, яким держава делегує владні повноваження. Передусім це пояснюється необхідністю встановлення вертикалі представницьких органів, яка очолювалась би вищим органом представницької влади із законодавчою прерогативою - Верховною Радою України. Поряд з цим досить важливу роль відіграє питання утримання народних представників, яке відповідно до статусу органів самоврядування вирішується передусім за рахунок місцевого господарства та комунальної власності, що в умовах економічної кризи є досить ненадійним та несабильним джерелом фінансування. До того ж, об'єкти місцевого господарства, комунальної власності фактично перебувають у веденні виконкомів місцевих (селищних, сільських, міських) рад, а в умовах самоврядування чітка владна вертикаль між радами регіонального та місцевого рівнів відсутня. Тому регіональні ради мають фінансуватися за рахунок як місцевого, так і державного бюджету. Потрібно розрізняти поняття комунальної і муніципальної власності. Комунальною доцільніше вважати власність, що лежить в основі місцевого самоврядування сільських, селищних та міських рад. Муніципальна ж власність має перебувати у веденні районних та обласних державних адміністрацій (при контролі з боку районних та обласних рад), виступаючи головним джерелом формування регіонального бюджету, з якого частково фінансувалися як державні адміністрації, так і ради. У зв'язку з реалізацією виконавчо-розпорядчих функцій адміністраціями в умовах розподілу державної влади стають непотрібні виконавчі органи районних та обласних рад з їх старою структурою та компетенцією. Досить обмежитись невеликим апаратом радників, що здійснюватимуть щодо державної адміністрації контрольно-наглядові функції з питань виконання компетентних рішень рад, управління муніципальною власністю та регіональним господарством, дотримуючись Конституції та чинного законодавства, а також з питань спільного формування та управління місцевими словесними структурами.

Подібні заходи зумовлюють також зміни порядку обрання голів регіональних представницьких органів - районних і обласних рад: їх обирає депутатський корпус, а не виборці (крім районних рад в містах). Нинішній порядок обрання голів недосконалий, оскільки містить у собі небезпеку легітимного протистояння голови депутатам та блокування роботи рад. Обирати голів депутатами доцільно і на рівні міськрад міст обласного підпорядкування, що мають районний поділ. Розпуск районних рад в містах, обґрунтування якого буде наведено далі, потребує передачі як повноважень, так і порядку їх організації міським радам.

На рівні сіл, селищ і міст видається доцільним збереження діючої системи самоврядування та її законодавчої регламентації, чим забезпечується своєрідне поєднання системи рад, що стала традиційною, із системою розподілу державної влади на регіональному та центральному рівнях. Удосконалення потребує лише місцеве самоврядування в містах з районним поділом, оскільки економічна основа діяльності районних рад у містах та їх виконавчих органів обмежена (наприклад, капітальне будівництво належить лише до компетенції міста). В результаті виникає бюрократична "тяганина". Тому доцільно було б припинити діяльність районних рад в містах, замінивши їх на включені до структури міськрад районні напрямки, комісії, комітети та внести відповідні зміни до Закону. Одночасно можна було б законодавчо розширити повноваження органів територіальної самоорганізації громадян, активізувавши тим самим їхню діяльність (адже фактично вони зараз існують в основному лише формально).

Розподіл державної влади часом породжує проблему верховенства якоїсь з гілок влади. Як правило, прибічники пріоритету представницької влади як головний аргумент висувають положення догвірної теорії про делегування народом як джерелом всякої влади своїх владних повноважень депутатам, що обираються ними в умовах представницької демократії<sup>3</sup>. Але, відповідаючи найбільш класичному розподілу влад, президентська та дуалістична республіки передбачають аналогічну легітимність і керівника, і вищих органів виконавчої влади.

Сутність теорії принципу розподілу влад в тому і полягає, що всі три гілки єдиної державної влади мають рівну легітимність та виконують специфічні функції єдиного державного владарювання в межах своєї компетенції. Держава від імені народу залежно від політичної і економічної ситуації та сьогоденних потреб може приділяти першочергову увагу тій чи іншій гілці влади на певному етапі розвитку виходячи з його особливостей. Мабуть, вихід з глибокої економічної та соціально-політичної кризи в нинішній Україні вбачається в удосконаленні та змінненні системи виконавчої влади, в якій велику роль відіграють її регіональні ланки.

### Бібліографічні посилання

1. *Грицяк І., Кампо В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми і перспективи // Розбудова держави. - 1993. - № 8. - С.22.

2. *Лурье С.Я.* Демокрит. Тексты. Перевод. Исследования. - Л., 1970. - С.351-378; Платон. Государство // Соч. - М., 1971, - Т.3. - Ч.1. - С.89-455; Аристотель. Политика // Соч. - Т.4. - М., 1979. - С.403-606; *Мирзаев Б.* Правовое учение Полибия. // Из истории развития политико-правовых идей. - М., 1984. - С.38-44; Цицерон. Диалоги о государстве, о законах / Под ред. *И.Н. Веселовского.* - М., 1966. - С.174; *Боргош Ю.* Фома Аквинский. - М., 1966. - С.3.; *Локк Д.* Два трактата о правлении // Соч. - Т.3, - С.341-351; *Монтескье Ш.* О духе законов. - М., 1955. - М., - С.233-239.

3. *Сироткин В.* Опора для президента или некоторые аспекты делегирования властных полномочий // Нар. депутат. - 1991 - № 6. - С.115.

4. Там же.

5. *Бойко М.* Двойное подчинение: яблоко раздора // Нар. депутат. - 1990. - № 1. - С.71-74.

6. *Барбашов Г.В.* Совет и мэр в "упряжке" самоуправления // Там же. - 1991. - № 11. - С.37.

7. *Сироткин В.* Названа работа. - С.115.

8. *Кармолицкий А.А.* К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. - 1993. - № 3. - С.29.

### 3. ПОЄДНАННЯ ПРОЦЕСІВ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПРИ СТВОРЕННІ ВІЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН УКРАЇНИ

Території як частини держави з визначеними кордонами є активними учасниками державотворчих процесів. Адміністративно-територіальні одиниці України: їх населення, місцеві органи влади і самоврядування - об'єкти державного будівництва. Пошук шляхів оптимізації співвідношення централізації і децентралізації передбачає подолання передусім усталених уявлень і стереотипів мислення щодо ролі держави в особі її відповідних центральних органів і функцій органів місцевої влади. На нашу думку, правильно зазначає Р.К.Давидов, що зараз має бути демократична форма управління територіями, однією з головних підвалів якої є децентралізація і самоврядування територій<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що в законодавстві і на практиці не визначені поняття території як об'єкта центрального управління і як суб'єкта самоврядування, це не дає змоги населенню території з'ясувати свою здатність до самоврядування. Зараз в Україні, як відомо, розробляється концепція регіональної політики, яка передбачає вирішення найскладніших проблем території. У першу чергу йдеться про структурну перебудову економіки України, подолання існуючих диспропорцій, раціоналізацію та розширення географії господарських і зовнішньоекономічних зв'язків її окремих регіонів, децентралізацію влади й управління господарством, зміцнення місцевих органів виконавчої влади і засад місцевого самоврядування, вдосконалення адміністративно-територіального устрою<sup>2</sup>.

Застосування протягом тривалого часу принципів централізованого та відомчо-галузевого управління, відсутність у країні чітко визначених положень державної регіональної політики призвели до ігнорування регіонально-цільових підходів у формуванні ефективних територіальних пропорцій, нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, нагромадженню на місцях серйозних гос-



подарських, соціальних та економічних проблем, які потребують планомірного вирішення в процесі економічної реформи.

Сучасна Україна - унітарна держава. Сьогодні дискусійною стала проблема збереження існуючого територіального устрою. Одне з питань регіональної політики, яке також дискутується, - бути чи не бути в Україні реформі адміністративно-територіального устрою. Таких реформ тільки за радянських часів ми зазнали вже кілька. І зараз, зокрема, пропонується відмовитися від обласного поділу і запровадити поділ земельний. Окремі вчені пропонують регіональний поділ.

Ось один із його варіантів. Буковина - Чернівецька область; Волинь - Волинська і Рівненська області; Галичина - Івано-Франківська, Львівська, Тернопільська області; Донбас - Донецька і Луганська області; Закарпаття - Закарпатська область; Крим - Автономна Республіка Крим; Поділля - Вінницька і Хмельницька області; Полісся - Житомирська, Київська, Черкаська області; Придніпров'я - Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області; Сіверщина - Сумська, Чернігівська області; Слобожанщина - Полтавська і Харківська області; Таврія - Миколаївська, Одеська, Херсонська області. Є варіант поділу України на 10 країв і створення променевої структури її адміністративно-територіального поділу та ін.<sup>3</sup>

Проте обґрунтування всіх цих пропозицій викликає великі сумніви. Що дасть державі, тим більше в перехідний період, докорінна ломка кордонів її адміністративних одиниць? На нашу думку, на сучасному етапі доцільніше розглядати реформу адміністративно-територіального поділу України не як завдання регіональної політики, а як теоретичну проблему.

Регіональна політика держави здійснюється за участю органів влади, які управляють територіями. Від того, як діють ці владні структури, багато в чому залежить ефективність державної регіональної політики. Принциповим кроком, який змінив усю організацію влади на територіях, стало законодавче перетворення місцевих Рад народних депутатів з органів державної влади на органи місцевого

самоврядування, а також запровадження місцевої державної адміністрації. Сьогодні в Україні діють 24 обласні, Київська та Севастопольська міські, 490 районних державних адміністрацій, серед них - 18 районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі.

Нового імпульсу потребує розвиток місцевого самоврядування. Інститут місцевого самоврядування може і повинен стати ефективною формою управління територіями в містах, селах і населених пунктах. Проте поки що реалізувати свій потенціал місцеве самоврядування в Україні не змогло. Слабкими виявилися його виконавчі структури. Не відпрацьоване питання регулювання державою своїх повноважень органами місцевого самоврядування, не створений механізм їх відповідальності за виконання цих повноважень.

З метою зміцнення економічних основ самоврядування міст України Указом Президента України від 12 березня 1994 р. було встановлено, що до комунальної власності міст України має входити майно, яке забезпечує загальноміські соціально-економічні потреби населення відповідних міст у таких галузях: житлово-комунальне господарство; побутове обслуговування, торгівля і громадське харчування; міське шляхове господарство; міський транспорт; освіта; культура, фізична культура і спорт; охорона здоров'я і соціальне забезпечення. Відповідно до Указу Президента України Кабінет Міністрів України був зобов'язаний скласти у двомісячних строк на основі пропозицій міських органів самоврядування, погоджених з центральними органами виконавчої влади, які уповноважені управляти майном, що перебуває в загальнодержавній власності, перелік об'єктів соціально-економічної інфраструктури, які належать до загальнодержавної власності та підлягають передачі у власність міст<sup>4</sup>. Основною метою економічної політики в регіонах є створення відносно рівних можливостей кожному з них для комплексного соціально-економічного розвитку, ефективного використання місцевих природних, матеріальних, трудових та фінансових ресурсів. На нашу думку, набуття економічної самостійності регіонами - це розробка дієздатного господарчого та пра-

вового механізму вирішення регіональних проблем. Адже більшість питань, з якими нині керівники держадміністрацій, органів місцевого самоврядування звертаються до центру, потенційно можуть і реально мають вирішуватись на місцях. Для цього регіональні і місцеві органи влади належить сповна наділити всіма необхідними повноваженнями, створити чітку систему фінансового забезпечення регіональних потреб, місцевих програм та проєктів. З метою подальшого розвитку регіонів згідно з Указом Президента України від 26 листопада 1993 р. "Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності", в зазначених областях з 1 січня 1994 р. по 31 грудня 1995 р. на державні адміністрації покладено в порядку експерименту здійснення функцій управління майном розташованих на території області окремих підприємств, установ та організацій загальнодержавної власності. Головам державних адміністрацій у зазначених областях були надані права в разі потреби вносити відповідні зміни до структури відділів і управлінь обласних державних адміністрацій з урахуванням делегованих повноважень щодо управління майном, яке перебуває в загальнодержавній власності. Відповідно до Указу Кабінет Міністрів України зобов'язувався проаналізувати хід проведення експерименту і в разі потреби його поширення на інші регіони України прийняти відповідне рішення<sup>5</sup>.

Важливою проблемою регіональної політики є розвиток територіальної інфраструктури. Рівень забезпеченості соціально-культурними об'єктами в областях становить 40-52% від нормативного. Не відповідає сучасним потребам рівень розвитку систем зв'язку, інформатики, транспортних комунікацій. Низький рівень забезпеченості соціально-культурними об'єктами сіл: 30% їх не мають закладів охорони здоров'я, близько 50% - дитячих дошкільних закладів, будинків побуту<sup>6</sup>.

Регіональна політика визначає успіх ринкових реформ і всієї економічної політики. Енергійне впровадження в життя ефективної регіональної політики істотно обмежить дез-

інтеграційні заходи і політичних, і адміністративних, і підприємницьких структур, стане на перешкоді господарській відокремленості регіонів і конфронтації регіональних структур влади та управління із загальнодержавними.

Серед головних напрямків регіональної політики особлива роль належить створенню і формуванню вільних економічних зон (ВЕЗ) різної функціональної спрямованості. Нині на земній кулі, за оцінками експертів, налічується близько 600 ВЕЗ, і через них у 2000 р. має проходити до 30% світового товарообігу. У ВЕЗ діють різні пільги, що дають змогу компаніям одержувати високі прибутки. Норма прибутку в середньому становить 30-35% на рік, а в азійських ВЕЗ транснаціональні корпорації одержують 40%. Терміни окупності вкладених засобів у зонах значно скорочуються і становлять 2-3,5 роки<sup>9</sup>.

Вирішенню питань комплексного економічного і соціального розвитку окремих регіонів та України в цілому сприятиме створення спеціальних (вільних) економічних зон. 13 жовтня 1992 р. Верховною Радою України було прийнято Закон "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон"<sup>9</sup>. При Міністерстві зовнішньоекономічних зв'язків сформовано спеціальний підрозділ з розгляду питань формування ВЕЗ. Кабінет Міністрів України постановою № 167 від 14 березня 1994 р. схвалив Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні. Концепція базується на положеннях зазначеного Закону України і є методологічною основою для прийняття рішень та підготовки документів у процесі створення конкретних ВЕЗ і має реалізуватись у взаємозв'язку з програмами структурної перебудови економіки, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків з іншими програмами розвитку економіки країни<sup>9</sup>.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції, впровадження нових технологій, формування ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури

ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку. Закон визначив порядок створення та механізм функціонування спеціальних ВЕЗ, загальні правові й економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та іншими органами. Відповідно до закону зазначена зона являє собою частину території України, на якій встановлюється і діє спеціальний правовий режим економічної діяльності. На цій території запроваджується особливий порядок застосування і дії законодавства України, пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності вітчизняних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

У Законі України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" зазначено, що статус і межі території спеціальної (вільної) економічної зони, а також строк, на який вона створюється, визначається у прийнятих Верховною Радою України окремих для кожної спеціальної зони законах. Однак за цей період поки що прийнято тільки Закон "Про деякі питання валютного регулювання"<sup>10</sup> та оподаткування суб'єктів експериментальної економічної зони "Сиваш", яка була створена в порядку експерименту строком на п'ять років згідно з Указом Президента України № 497/95 від 30 червня 1995 р.<sup>11</sup> Закон передбачає два шляхи створення спеціальної (вільної) економічної зони. Спеціальні (вільні) економічні зони згідно зі ст.5 Закону запроваджуються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих рад та місцевої державної адміністрації. У разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України належне рішення може прийматись лише за умови отримання письмової згоди відповідної місцевої ради та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається створити спеціальну (вільну) економічну зону. Слід зазначити, що практика йде по такому шляху. Так, наприклад, Кабінетом Міністрів

України розпорядженням від 1 вересня 1993 р. № 641-р з метою розроблення механізму створення інфраструктури Одеської вільної економічної зони був утворений Підготовчий комітет, на який покладено підготовку і подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо створення та розвитку на території Одеської області інфраструктури вільної економічної зони, удосконалення структури, форм і методів управління зоною та її правового режиму, запровадження системи соціальних гарантій населення, яке проживає на території зони, економічного механізму відносно Одеської вільної економічної зони з рештою території країни, а також розроблення проектів відповідних нормативних актів, методик, рекомендацій<sup>12</sup>.

А Розпорядженням Президента України від 21 березня 1995 р. № 58/95-рп була утворена Комісія і затверджено її персональний склад, на яку покладалось завершити розробку і подати документи щодо створення спеціальної (вільної) економічної зони в Ковельському районі Волинської області<sup>13</sup>.

Інший шлях - коли запровадження спеціальної (вільної) економічної зони ініціюється місцевою радою та місцевою державною адміністрацією, закон зобов'язує їх подати відповідну пропозицію до Кабінету Міністрів України. Останній має розглянути цю пропозицію протягом 60 днів з дня її надходження і подати висновок з цього питання до Верховної Ради.

Як відомо, основна вимога, яка висувається до будь-якого законодавчого акта, полягає в тому, що він повинен містити чітко визначені й несуперечливі правила, які не дають ніяких підстав для різних тлумачень. Треба констатувати, що ряд положень Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" не відповідає таким вимогам. Реалії сьогодення вимагають нагального внесення до нього змін і доповнень. Це, зокрема, стосується і ст.5 Закону, в якій йдеться про пропозицію місцевої ради та місцевої державної адміністрації, яку вони подають Кабінетові Міністрів України щодо створення спеціальної (вільної) економічної зони.

У ст. 6 Закону, що передбачає перелік документів про створення спеціальної (вільної) економічної зони, уточнюється це питання. Так, у разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою місцевої ради та місцевої державної адміністрації необхідне їхнє рішення з клопотанням про створення спеціальної (вільної) економічної зони, хоча варто зазначити, що форма рішення місцевої державної адміністрації не була досить чітко визначена, оскільки голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження.

У згаданій ст. 6 Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" не дається чітка відповідь на запитання, чи входять до змісту пропозиції місцевої ради та місцевої державної адміністрації, крім названого рішення, підготовлені (невідомо ким?) також:

а) проект положення про її статус та систему управління, офіційну назву спеціальної (вільної) економічної зони;

б) точний опис кордонів спеціальної (вільної) економічної зони та карту її території;

в) техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування спеціальної (вільної) економічної зони;

г) проект закону про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

На нашу думку, потребує уточнення і процедура розгляду Кабінетом Міністрів України пакету документів (про створення спеціальної (вільної) економічної зони у встановлений законом строк, а також відповідальність посадових осіб Кабінету Міністрів України за зволікання з розглядом цього питання).

У спеціальних (вільних) економічних зонах Закон (ст.12) передбачає створення сприятливих митних правил та пільговий режим оподаткування, інвестування специфічного валютно-фінансового регулювання, діяльності банківсько-кредитної системи та страхування. У зв'язку з цим в окремих законах для кожної спеціальної (вільної) економічної зони слід закріпити, що вона функціонує на засадах самофінансування, в тому числі й в іноземній валюті. На

етапі їх становлення джерела і обсяг державного фінансування мають визначатися договором між відповідною місцевою радою та Верховною Радою України. Державне фінансування кожної спеціальної (вільної) економічної зони на першому етапі її розвитку має забезпечуватись передусім стосовно об'єктів інфраструктури, які мають загальнодержавне значення. Розмір субвенцій і кредитних ресурсів у національній валюті, що надаються державою відповідній раді, визначається в перерахунку на вільно конвертовану валюту з офіційним курсом на дату отримання коштів і повертаються за курсом на дату погашення. З метою зосередження для спеціальних (вільних) економічних зон фінансових ресурсів протягом п'яти років з моменту створення зони всі податки і платежі, що мають сплачуватися в державний бюджет, надходять у розпорядження відповідної місцевої ради, на території якої розташована спеціальна (вільна) економічна зона, для фінансування загальних проєктів з наступним поверненням у державний бюджет. Важливо також передбачати формування відповідних бюджетів за рахунок коштів в українській та іноземній валютах шляхом випуску цінних паперів, внесків громадян і організації, проведення лотерей, стягнення штрафів за порушення господарського законодавства, плати за послуги місцевих органів влади та інших надходжень.

У Законі України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" не зовсім чітко відображено питання регулювання трудових відносин на підприємствах, розташованих на території спеціальної (вільної) економічної зони. Відповідно до ст. 17 і 20 Закону працевлаштування у таких зонах здійснюється наймодавцем на контрактній основі, а також згідно з положеннями конвенцій і принципів тристоронньої декларації Міжнародної організації праці, які ратифіковані Україною. Таким чином, Закон не передбачає конкретного правового механізму реалізації трудових відносин, які мають досить складний і специфічний характер. Закон містить правову норму про те, що законодавчий акт про створення кожної спеціальної (вільної) економічної зони має визначити конкретні вимоги, що впливають з



положень зазначених конвенцій і принципів декларації. У зв'язку з цим при розробці законопроекту про конкретну спеціальну (вільну) економічну зону (наприклад, Закарпаття, Одеси та ін.) потрібно передбачати більш детальне законодавче регулювання трудових відносин. Зокрема, варто законодавчо встановити можливість запровадження конкурсної системи наймання працівників за контрактом. Як свідчить практика, контрактна система наймання працівників більш раціональна, ніж інші системи, і відповідає потребам суб'єктів господарської діяльності в умовах переходу до ринку. Ця система є більш вигідною для обох сторін трудових відносин.

Ураховуючи те, що на практиці власники підприємств, установ і організацій або уповноважені ними органи нерідко зловживають строковим характером трудових правовідносин, доцільно було б передбачати чітко визначений перелік випадків застосування і укладання контрактів на відповідний строк.

Однією з основних умов, які становлять зміст контрактної форми трудових відносин, є оплата праці. На нашу думку, тут доцільно використати досвід Китаю, де заробітна плата у спеціальних (вільних) економічних зонах складається з трьох частин, а саме: 1) основної ставки, яка враховує освіту і професійну підготовку; 2) посадового окладу; 3) винагороди за підсумками роботи за рік (залежить від підсумків господарської діяльності підприємства і трудового внеску самого працівника).

Підприємствам, які будуть функціонувати в спеціальних (вільних) економічних зонах, треба надавати право виплачувати заробітну плату українським робітникам і службовцям в іноземній валюті за рахунок утворення ними валютних фондів. Слід зазначити, що заробітна плата українських робітників і службовців має бути рівнозначна оплаті праці іноземного персоналу. Впровадження цих принципів у практику оплати праці сприяло б подоланню тенденції знецінення продуктивної праці в Україні, яка склалася у період командно-бюрократичної системи.

Вимагає розробки проблема відповідальності сторін за невиконання умов контракту. На відміну від загальних

норм трудового законодавства відповідальність на підприємствах спеціальних (вільних) економічних зон має бути взаємною, а не односторонньою. На особливу увагу заслуговують питання регулювання відповідальності сторін при достроковому розірванні контракту, оскільки в законодавстві України вони взагалі відсутні разом з механізмом, який забезпечує їх реалізацію. В юридичній літературі справедливо зазначається, що існуючі з цього приводу пропозиції про використання цивільно-правових засобів забезпечення зобов'язань у вигляді неустойки (штрафу, пені), неприйнятні для трудових відносин<sup>14</sup>.

Це питання, на наш погляд, може бути розв'язане так. У випадках розірвання трудових відносин на підставах, які не можуть бути поставлені у вину працівнику, доцільно встановити для наймодавця відповідальність у кратному розмірі з урахуванням середньомісячного заробітку працівника за весь невідпрацьований час. Відповідальність також має покладатися на працівника при достроковому розірванні ним контракту без поважних причин.

Удосконалення правового регулювання трудових відносин на основі контрактної системи наймання працівників у спеціальних (вільних) економічних зонах дасть змогу законодавчо захистити інтереси найманих працівників.

Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" встановлює порядок їх ліквідації. Зокрема, відповідно до Закону спеціальна (вільна економічна зона вважається ліквідованою з моменту закінчення строку, на який її було створено. Ця зона може бути ліквідована Верховною Радою України достроково за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України в разі недосягнення при створенні зазначеної зони цілей, а також при виявленні шкідливих екологічних і соціальних наслідків її функціонування. На нашу думку, право на дострокове припинення діяльності спеціальної (вільної) економічної зони також повинні мати відповідна місцева рада та місцева державна адміністрація.

Ми вважаємо, що створенням і функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон в Україні має займа-

тись спеціальна комісія, сформована при Верховній Раді, оскільки запровадження і функціонування вільних економічних зон є загальнодержавною проблемою. Державні проекти, які реалізуються через використання потенціалу регіонів, являють собою модель державної регіональної економічної політики стосовно цих територій.

### Бібліографічні посилання

1. *Давидов Р.К.* Проблеми централізації і децентралізації в управлінні територіями // Мат. наук.-практ. конф. "Актуальні проблеми управління територіями в Україні", 26-27 листоп. 1992 р. - К., 1993.- С.254.
2. *Кравчук Л.М.* Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Актуальн. пробл. упр. територіями в Україні. Тези наук.-практ. конф. (м. Київ, 26-27 листопада 1992 р.). - К., 1992.- С.3-5.
3. *Кравченко В.* Регіональна політика держави: пріоритети і цілі // Урядов. кур'єр. - 1993. - 28 серп. (№ 130).
4. Указ Президента України від 12 березня 1994 р. "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України" // Урядов. кур'єр - 1994. - 15 берез. (№ 14).
5. Див. Урядов. кур'єр. - 1993. - 30 листоп. (№ 172).
6. *Степаненко А., Тимчук М.* Вільні зони в Україні // Урядовий кур'єр.- 1994. - 5 трав. (№ 69, 70).
7. Там же.
8. Відомості Верховної Ради України.- 1993.- № 50.- Ст. 676.
9. Див. Урядов. кур'єр.- 1994. - 28 квіт. (№ 66-67).
10. Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 11. - Ст. 32.
11. Збірник Указів Президента України. - 1995. Вип.2. - С.301.
12. Там же.- 1993. - 18 верес. (№ 141).
13. Збірник Розпоряджень Президента України - 1995. - Вип. 1. - С. 58.
14. *Луценко А.С.* Некоторые аспекты регулирования трудовых отношений в условиях специальных (свободных)

економічних зон // Правова система України: теорія і практика. Тези доп. і наук. повідомлень науково-практ. конф. (Київ, 7-8 жовтня 1993 р.). - К., 1993. - С.283-285.

#### **4. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНІ В УМОВАХ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Успіх проведення економічних реформ в Україні значною мірою визначається включенням до їх механізму всіх елементів управління розвитком науки і техніки, впровадженням їх результатів у суспільне виробництво. Реальна економічна політика держави має спиратися на науково-технічну політику, зорієнтовану передусім на переозброєння провідних галузей та виробництв, практичне використання науково-технічних знань у новій продукції та технологіях.

Наука і поширення прогресивних технологій у сучасній розвиненій економічно незалежній державі виступають основним фактором загального прогресу. Завдяки цьому науково-технічна політика все більш набуває ознак стратегії загального розвитку, підпорядковує собі структурну та інвестиційну політику. В цілому ж економічна політика спрямовується на формування інноваційної моделі розвитку, коли зростання загальної ефективності досягається за рахунок підвищення рівня знань.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що подолання кризових явищ в економіці супроводжується зростанням впливу інноваційної політики, яка охоплює науку, техніку, економіку, підприємництво, управління. Вона торкається всього економічного оточення, включаючи виробництво, банки, підготовку кадрів, рівень науково-технічної грамотності. В процесі її реалізації формуються сприятливі умови для розвитку нових організаційно-правових форм створення, впровадження та використання науково-технічної продукції, таких як наукові парки (НП), інкубатори бізнесу (БІ), технопарки (ТП), технополіси.

Маючи чітко визначену регіональну орієнтацію, названі організаційно-правові структури стали унікальним інструментом здійснення сучасної економічної та тісно пов'язаної з нею інноваційної політики на визначеній території. Відрізняючись між собою за обсягами виконуваних робіт, правовим статусом, цільовою спрямованістю, вони у всіх випадках є елементом регіональної політики, засобом та формою поєднання загальнодержавних та регіональних програм розвитку, спрямованих на інтеграцію науки і виробництва, комерційну реалізацію результатів фундаментальних досліджень, підтримку малих науково-дослідних, впроваджувальних підприємств та підприємств обслуговування у сфері високих технологій на рівні окремих територій. Саме тому в зарубіжних країнах в процесі створення НП, Бі, ТП тощо активну участь беруть регіональні органи управління та фонди регіонального розвитку.

За статистичними даними, сьогодні в світі нараховується понад 400 різних наукових парків, 100 технопарків, розташованих переважно в Америці, Європі та Азії. Перший національний науковий парк з дослідницькою орієнтацією був заснований у 1951 р. за безпосередньою участю Стенфордського університету в Пало-Альто (Каліфорнія, США).

Лідером за кількістю створених наукових парків є США (понад 100), друге місце посідає Німеччина (більше як 60), третє - Великобританія (40), далі йдуть Франція (30), Японія (20) та Південна Корея (15).

Найвідоміші з них - "Сіліконова долина" (США), дослідницький парк "Трикутник" у Північній Кароліні (США), Кембріджський науковий парк (Великобританія), Кюсюкський "Кремнісвий острів" (Японія).

Технополіс та технологічний парк є територіальними утвореннями міського чи мікрорайонного (селищного) типу, зорієнтованими на забезпечення найкращих умов для взаємодії освіти, науки та промисловості.

У більшості розвинутих капіталістичних країн подібні регіональні науково-виробничі впроваджувальні комплекси та структури підтримки малого інноваційного підприємництва створюються за ініціативою місцевих органів влади, навчальних та дослідницьких установ.

Світовій практиці відомі кілька моделей створення технопарків і технополісів, які за останні 25 років утворили науково-технічну мережу в економічно-розвинутих країнах.

Технополіси і технопарки на підставі ознак власності та фінансування можна поділити на три основні групи.

1. Технопарки при університеті, ініціатором і власником яких є університет. Володіння та користування нерухомим майном здійснюється через власну установу університету чи через будь-який орган, залучений зі сторони. Яскравим прикладом цього є науковий парк Кембріджу (Великобританія).

2. Технопарк, діяльність якого здійснюється на основі спеціально створеного фонду. Засновниками останнього, в свою чергу, виступають комуни, місцеві органи влади, економічні організації та університети, власники, які не мають на меті одержання прибутку. Прикладом організації такого типу є парк Софія Антіполіс у Франції.

Інколи фонд є основою діяльності технопарку, може делегувати свої повноваження щодо здійснення фінансових операцій і управління нерухомістю спеціальному об'єднанню. Прикладом цього може бути Швеція.

3. Компанія технологічного центру, що створюється спільно комуною, господарюючим суб'єктом та організацією вищої школи, підприємством, яке замовляє будівництво та здає в оренду приміщення технологічного центру, а також за плату надає послуги своїм клієнтам. Значна частина технологічних центрів Великобританії та ФРН за своєю організацією належать до цього типу.

Загальним для всіх державних видів ТП є те, що вони виникли в країнах Європи за ініціативою органів місцевої влади. В цих випадках засновниками технопарків були різноманітні організації, включаючи університети, регіональні дослідницькі центри, органи місцевої влади, об'єднання приватних осіб, банки.

Відсутність жорсткого централізованого управління відображено в яскравому різноманітті організаційно-правових форм, яке забезпечило прискорення комерційного використання перспективних наукових розробок.

Інші принципи закладені в здійсненні регіональної науково-технічної політики Японії. Починаючи з 50-х років в цій країні провадилася централізована політика загальнонаціонального та регіонального розвитку. Серед планів і програм Японії в галузі управління та соціально-економічного розвитку регіонів найбільший інтерес становить аналіз спроби створення наукового міста Цукуба.

Правовою базою її впровадження став прийнятий у 1983 р. Закон про прискорення регіонального розвитку на основі високотехнологічних промислових комплексів. Була розроблена програма створення технополісів, яка стала останньою за часом спробою планування регіонального розвитку, стимулювання промисловості шляхом підвищення технічного рівня місцевого бізнесу та утворення нових підприємств з виробництва високотехнологічного продукту.

Реалізація згаданої програми зіткнулася з низкою проблем, аналіз та урахування яких може бути корисним для світової практики, в тому числі і для України.

Перша проблема пов'язана з широким колом бажаючих отримати особливий статус технополіса, а отже, і державні субсидії - більше від двох третин префектур країни подали заявки на участь у програмі. Внаслідок цього проєкт, який планувався як оригінальний, перетворився на велику загальнонаціональну програму. Обмеженість коштів і велика кількість об'єктів фінансування призвели до конкуренції між місцевими органами влади. Фірми, у свою чергу, дістали можливість вибирати для себе вигідніші умови.

Друга проблема полягає в тому, що за умов, які склалися, держава втратила можливість істотно впливати на реалізацію пріоритетних напрямків розвитку НТП, а місцеві органи влади, не маючи достатніх важелів для цього, залишились осторонь. Крім того, напрямки наукових досліджень, що проводилися в наукових установах та університетах, не були зорієнтовані на проблеми місцевої промисловості та потреби регіону, тому і наукові дослідження, і розробки не мали значного впливу на розвиток місцевої економіки.

Наступна проблема пов'язана з помилковим уявленням про те, що виробництво високотехнологічної продук-

ції само по собі може стимулювати регіональний розвиток або створення в районі технополісу високотехнологічних дочірніх фірм. Як виявилось, вплив на місцеву економіку був значно меншим від очікуваного при впровадженні результатів діяльності технополісу. Основними причинами цього є: залучення висококваліфікованих спеціалістів з іншої місцевості на умовах строкового контракту; виробництво товарів, які не можуть споживатися на внутрішньому ринку; сировину для виробництва потрібно було завозити з-за меж території технополісу.

Складності в реалізації державної програми Японії з розвитку технополісів пов'язані з тим, що ця програма розроблялася без урахування місцевих можливостей та потреб, в цілому виявилася невдалою спробою шгучного створення наукового центру.

Разом з тим японська програма розвитку регіонів має і позитивні моменти: її необхідно сприймати як систему довгострокових заходів японського уряду щодо стимулювання науково-технічного прогресу в країні, засновану на максимальному використанні місцевої ініціативи та ресурсів (фінансових, наукових та ін.)<sup>1</sup>.

Американський дослідник Ч.Маклейман з цього приводу писав: "...хоча створення технополісів сьогодні відіграє більшу роль у регіональному розвитку, підтягненні відсталіх регіонів до рівня найбільш розвинутих зі стратегічної точки зору, вони будуть тим заздалегідь підготовленим потенціалом, котрий дозволить японській економіці більш мобільно зустріти новий технологічний виклик, пов'язаний з прогресом науки і техніки"<sup>2</sup>.

Щляхом створення подібних структур пішла Росія - успішно функціонують Новосибірське академістечко, Науковий парк МГУ, Зеленоградський науково-технічний парк, науковий парк "Ізмайлово", технопарк "Астро-Гермес", технополіс "Північний" та ін.<sup>3</sup>.

З метою підтримки вказаних структур при відділі організаційно-економічного регулювання НТП Міннауки РФ була створена робоча група, результатом діяльності якої стала розробка в липні 1991 р. концепції розвитку технопарків у країні, що визначає: основні базові умови органі-



зації та функціонування технопаркових структур у період переходу до ринкової економіки; елементи механізму державної підтримки розвитку наукових та технологічних парків; засади регіональної політики з підтримки наукових і технологічних парків<sup>4</sup>.

Україна, де представлені майже всі наукові напрямки, яка має значний науковий потенціал (друге місце після Росії у країнах СНД), разом з тим відстає за всіма параметрами, що визначають конкурентоспроможність національної економіки, від розвинених країн приблизно на порядок. Аналіз прогнозів розвитку найважливіших напрямків науки в Україні показав, що якщо нічого в існуючому становищі не змінювати, то вірогідність прориву до світового ринку неможлива. За цих умов посилення впливу інноваційної політики як засобу забезпечення сучасного рівня конкурентоспроможності промисловості, стимулювання розбудови економіки є об'єктивно необхідним, а спорудження наукових та технологічних парків, бізнес-інкубаторів, технополісів - стратегічним напрямком розвитку організаційних форм економіки майбутнього.

Заснування названих структур в Україні перебуває на початковій стадії. Ці структури проєктуються в Західному регіоні. Їх прикладами є такі: "Львівтехнополіс", агротехнопарк "БРОДИ".

Досвід України щодо створення технопарків та технополісів, багаторічна світова практика їх функціонування дають змогу визначити основні етапи розвитку, особливості механізму діяльності, прагматичні засади взаємодії центральних та місцевих органів управління в процесі визначення та встановлення сприятливих умов для функціонування технопарків та технополісів.

Особливий дослідницький інтерес становлять питання централізації та децентралізації управління стосовно технопарків та технополісів.

Мета державної підтримки впровадження цих структур у суспільну практику полягає в створенні якісно нових організаційно-правових та економічних умов для інтенсивного розвитку і ефективного використання науково-технічного потенціалу регіону.

Реалізація цієї мети можлива шляхом стимулювання підприємництва, залучення до нього вчених та інженерів. Незважаючи на те, що цільова спрямованість діяльності як центральних, так і місцевих органів управління характеризується єдністю, форми та методи її реалізації, механізми взаємодії технопарків і технополісів з центральними та місцевими органами управління суттєво відрізняються.

Технополіс являє собою нову організаційну форму інтеграції науки та виробництва, одне з призначень якої полягає в доведенні нових або поглиблених знань до стадії товарної продукції, а також у створенні умов для зацікавленості промислових та банківських структур у збільшенні фінансових вкладень в науку.

Більшість технопарків, що функціонують за кордоном, мають багатогалузевий характер. Подібні структури в нашій країні створюються за галузевим принципом.

Так, реалізація проекту "Львівтехнополіс" має на меті забезпечення повного інноваційного циклу підвищення надійності устаткування. Галузева спрямованість функціонування агротехнопарку "БРОДИ" - сільськогосподарське виробництво, організація переробки та зберігання сільськогосподарської продукції, розвиток галузей, що обслуговують сільське господарство на засадах упровадження науково-технічних програм, проектів, технологій.

Відповідно до цього визначаються й цілі соціально-економічного розвитку Бродівського району: інтенсифікація процесу переробки та виробництва високотехнологічної, наукомісткої, конкурентоспроможної продукції, збільшення внеску регіону в економіку України, стимулювання її інтеграції в світові економічні структури на основі ефективного використання ресурсних можливостей району; залучення іноземних інвестицій, розвиток експортного потенціалу регіону; впровадження нових форм і методів економічної діяльності в умовах переходу України до ринкової економіки.

Сьогодні Україна не має спеціального законодавчого акта, який був би правовою основою організації та діяльності технопарків і технополісів, містив у собі гарантії інвесторів інноваційної діяльності. Тому особливості та рівень

регламентації стосовно кожної структури значною мірою зумовлюються тим, хто є ініціатором їх створення.

Так, ініціатива створення "Львівтехнополісу" належала місцевим органам виконавчої влади. Відповідно правовою основою його діяльності є рішення Львівського облвиконкому № 253 від 2 жовтня 1991 р., а також загальне законодавство, що регламентує діяльність місцевих органів, підприємств, організацій. Отже, спеціально стимулюючий механізм створення і діяльності названої структури не існував. Саме цим багато в чому можна пояснити складності, що виникли при реалізації цього проекту.

Ініціатива представника Президента України у Львівській області щодо створення агротехнопарку "БРОДИ" була підтримана Президентом України, що відображено в Указі Президента України від 25 березня 1994 р. № 113/94 та в постанові Кабінету Міністрів України від 14 червня 1994 р. № 396.

У цих правових актах зазначалося, що агротехнопарк "БРОДИ" являє собою частину території України, на якій запроваджується та діє спеціальний правовий режим економічної діяльності. Термін проведення економіко-технологічного експерименту (далі - експеримент) встановлений до 1 липня 1999 р.

Зазначеною постановою Кабінетом Міністрів було затверджено Положення про умови проведення експерименту та механізм функціонування територіального інноваційного центру.

Аналіз наведених правових актів дає змогу виявити систему управління інноваційним центром, а також економіко-правовий механізм його функціонування стосовно діяльності суб'єктів управління, визначати його ефективність з урахуванням світової практики.

Державний механізм підтримки діяльності інноваційного центру включає до себе два рівні: центральний та місцевий.

На першому рівні запроваджуються пільгові умови проведення експерименту: для підприємств центру зменшується на 50% обсяг держзамовлення; базовій організації центру надається пільговий кредит у сумі 50 млрд крб.; встанов-

люється прискорена амортизація активної частини основних виробничих фондів; товари, устагкування та технології, що ввозяться для забезпечення діяльності технопарку, звільняються від ввізного мита.

Як показує світовий досвід, організаційно-правова форма технопарку залежить від існуючої моделі його фінансового забезпечення. Орієнтація на одержання прибутку при посиленні тенденції створення ТП із 100% приватним капіталом (США, Європа) дає можливість засновувати ТП не тільки у вигляді товариства з обмеженою відповідальністю, а й у формі акціонерного товариства.

Технопарки у формі акціонерного товариства функціонують на тих самих засадах, що і компанії з торгівлі нерухомістю. Тому місцева влада дбає про те, щоб увійти до складу акціонерів, а коли це не вдається, вплив на діяльність технопарків здійснюється через спеціально створені договірно-правові механізми.

Світовій практиці відома так звана "поширена модель" ТП. Зміст її в тому, що ТП та інкубатори бізнесу, що входять до нього, є самостійними юридичними особами. Їх діяльність координує третя фірма шляхом її участі в капіталах ТП і ІВ.

Аналіз документів, що регламентують порядок створення територіального інноваційного центру агротехнопарк "БРОДИ", а також перший досвід його діяльності дає змогу віднести центр до такої організаційно-правової форми, як закрите акціонерне товариство.

Контроль за проведенням експерименту з боку держави на рівні центральних органів державної виконавчої влади покладений на Міністерство економіки України. Крім загального контролю, Міністерство економіки України разом з Національною академією наук України і за погодженням з базовою організацією ТЦ "БРОДИ" затверджує склад науково-технічної ради ТЦ "БРОДИ" та з урахуванням результатів експерименту вносить пропозиції щодо створення в Україні територіальних інноваційних центрів зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон. Міністерство економіки України разом з Міністерством фінансів, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків,

Державним митним комітетом, базовою організацією ТІЦ "БРОДИ" розробляє і подає до Кабінету Міністрів України проекти законодавчих актів з неврегульованих питань проведення експерименту. Для більш зважених пропозицій і проектів базова організація ТІЦ подає щорічно до Мінекономіки звіт про хід експерименту та його соціально-економічні наслідки.

Міністерство економіки України має також повноваження щодо строку проведення експерименту. Так, за умови досягнення високих результатів експерименту воно має разом з базовою організацією ТІЦ не пізніше ніж за шість місяців до його закінчення подати на розгляд Кабінету Міністрів України матеріали стосовно формування в межах території проведення експерименту вільної економічної зони відповідно до концепції створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 р. № 167, а в разі порушення умов експерименту, недодержання чинного законодавства і отримання негативних результатів вносити до Кабінету Міністрів України мотивовані висновки щодо дострокового припинення експерименту.

На другому рівні державного управління контроль за додержанням умов проведення економіко-технічного експерименту покладено на місцеві ради. В межах своїх повноважень вони керують процесами життєдіяльності ТІЦ "БРОДИ" та контролюють хід проведення експерименту, реєструють суб'єктів підприємницької діяльності, які входять до складу учасників ТІЦ.

Для проведення економіко-технічного експерименту, створення умов і механізму забезпечення функціонування ТІЦ "БРОДИ" місцеві органи влади:

- надають учасникам у користування земельні ділянки та контролюють їх використання та зберігання;

- слідкують за правильним оподаткуванням як вітчизняних, так і іноземних учасників ТІЦ в частині їх діяльності на території ТІЦ та виконання правил роздрібною торгівлі в ТІЦ централізованими підприємствами, що реалізують вітчизняні та імпортовані товари через торговельні заклади ТІЦ;

- видають ліцензії на окремі види діяльності.

Реальним робочим органом в територіальних системах управління науково-технічним прогресом у нових умовах господарювання є місцеві ради. Безпосередні функції управління в цій сфері покладаються на підрозділи виконкомів обласних рад - головні виробничо-економічні управління (ГлавВЕУ). Відповідно до Типового положення про головні виробничо-економічні управління, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 07.12.1987 р., йому надаються широкі повноваження щодо управління НТП. Зокрема, ГлавВЕУ координує діяльність усіх підприємств та організацій регіону незалежно від їх відомчої підпорядкованості в питаннях розробки та реалізації регіональних програм інтенсифікації виробництва, в організації робіт щодо об'єднання зусиль підприємств для ефективного спільного виконання завдань міжгалузевого та регіонального значення<sup>5</sup>.

До системи органів управління інноваційним центром входять також: орган господарського управління - базова організація центру; науково-технічна рада - координаційний орган з питань науково-технічного забезпечення експерименту. Науково-методичне супроводження покладено на Міністерство економіки і Національну Академію наук України.

Виходячи з аналізу розглянутих повноважень центральних органів державної виконавчої влади, на які покладено функцію стратегічного управління розвитком науки, техніки та впровадженням їх результатів у виробництво на рівні технопарку "БРОДИ" і місцевих рад народних депутатів, які на місцевому рівні вирішують тактичні питання формування та реалізації науково-технічної політики в регіоні, можна дійти висновку, що принцип поєднання централізації і децентралізації державного управління науково-технічним прогресом в регіоні у сучасних умовах здобув свою практичну реалізацію.

Перший досвід створення та функціонування технопарків і технополісів в Україні, труднощі, з якими вони стикнулися, дають змогу зробити деякі висновки та внести пропозиції. Оскільки вказані організаційно-правові фор-

ми мають стати центральним ланцюгом інноваційної політики, існуючий економіко-правовий механізм їх створення та діяльності повинен істотно змінитися.

Державний механізм підтримки і регулювання розвитку науки і техніки, впровадження їх результатів у суспільне виробництво має розвиватися в таких трьох напрямках: законодавчому, фінансово-економічному і соціальному.

Законодавчий напрямок полягає в тому, що держава створює законодавче підґрунтя для діяльності і розвитку організаційно-правових форм реалізації НТП. Україна стоїть на порозі третього тисячоліття, і конче необхідне прийняття взаємопов'язаних законів про науку.

На законодавчому рівні необхідно прийняти загальнонаціональну Програму розвитку науки та використання її результатів у суспільному виробництві. Правовою базою її реалізації поряд з прийнятими законами мають стати закони: "Про наукові організації", "Про наукового співробітника", щоб підняти роль носіїв інтелекту нації в суспільстві; "Про організаційно-правові форми інноваційної діяльності в Україні", де б визначався склад суб'єктів та взаємовідносини їх з державою та між собою, їх права та обов'язки, порядок створення, діяльності та їх ліквідації, "Про безприбуткові організації".

Для більш ефективного використання наукового потенціалу на рівні закону необхідно розмежувати повноваження державних органів, до компетенції яких входять питання розвитку науки (Міннауки України, Державний інноваційний фонд, Державне агентство з авторських прав та суміжних прав України, Державне патентне відомство України) та розробити механізм їх взаємодії. Необхідний також перерозподіл повноважень центральних та місцевих органів влади.

Сутність фінансово-економічного напрямку полягає в тому, що держава створює умови для фінансового та економічного забезпечення інноваційної діяльності. Це передбачає:

- встановлення режиму захисту іноземних та вітчизняних інвесторів щодо інноваційної діяльності;
- перегляд системи оподаткування з перерозподілом податків і залишенням їх частини на місцевому рівні з використанням у подальшому на розвиток НТП і регіону;

- створення системи страхових фондів для забезпечення впровадження новітніх розробок із залученням ризикових капіталів;

- організація мережі місцевих (муніципальних) банків для реалізації регіональних програм, тобто надання ризикових поетапних кредитів на пільгових умовах на розробку нових проєктів.

У процесі удосконалення фінансово-економічного механізму державної підтримки інноваційної діяльності необхідно також визначити порядок створення, джерела та напрямки використання валютних органів, що спрямовуються на розвиток наукової та інноваційної сфери, включаючи придбання устаткування і літератури, освіти та стажування спеціалістів за кордоном, патентний захист, створення та підтримку інформаційних каналів зв'язку і баз даних, участь у діяльності міжнародних організацій.

Багатоджерельне фінансування науково-технічної сфери може бути забезпечене шляхом створення системи пільгового кредитування НДДКР через підвищення інноваційної активності Національного банку України, створення розгалуженої системи комерційних банків та фондів. Організація таких фондів була б можливою за рахунок альтернативних джерел - держбюджету, відрахувань від прибутку, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб. Кошти, які направляються в інноваційні банки і фонди, мають бути звільнені від оподаткування. Необхідно знизити податкові ставки на доходи комерційних інноваційних банків. Для Національного банку України доцільно використовувати квоти в кредитних ресурсах, що розподіляються для сфери НДДКР із забезпеченням їх безвідсоткового погашення.

Розвиток малого інноваційного бізнесу, приватизація організацій і підприємств вимагає значних коштів під обігові фонди. Одним з джерел таких коштів можуть бути кредити під заставу майна, інтелектуальну власність. Ця форма банківської діяльності потребує створення іпотечних банків, які б могли надавати середньо- та довгострокові позики під заставу нерухомого майна наукових, проєктних, конструкторських організацій, підприємств-користувачів технологічних новацій під невисокий процент. Це зумовлює



необхідність розробки документів з оцінки майна, що закладається, порядку компенсації при неповерненні позики, простроченні платежу.

Значних змін потребує амортизаційна політика. Необхідно було б передбачити прискорену амортизацію устаткування, призначеного для проведення НДДКР, принципово нового устаткування, що використовується у наукомістких технологічних процесах та для виробництва високотехнологічної продукції. Строк їх повної амортизації доцільно встановити від 3 до 5 років.

Ураховуючи високе моральне та фізичне зношування основних фондів, для підвищення інноваційної активності було б доцільно стимулювати їх оновлення: податок на нерухомість після завершення амортизаційного строку слід було б збільшити у 2-3 рази і нараховувати за початковою вартістю з урахуванням основних фондів.

Принципове значення для створення інноваційного клімату, ініціювання діяльності всіх суб'єктів науково-технічної та виробничої сфери має створення в республіці стимулюючої податкової системи. Найважливішим елементом податкової політики є зменшення бази оподаткування, введення пільгових ставок податку, звільнення від податку суб'єктів інноваційної діяльності.

Систему податкових пільг було б доцільно розширити у таких напрямках:

- звільнити від оподаткування весь обсяг прибутку підприємств, що спрямовується на НДДКР, технічне переозброєння виробництв;

- встановити податкове зниження на приріст обсягів НДДКР;

- звільнити від податків частину валютної виручки підприємств з пріоритетними наукомісткими виробництвами;

- не оподатковувати прибуток в перші три роки, одержаний від продажу за кордон ліцензій та іншої продукції, створених за завданнями державних науково-технічних програм, а також прибуток, одержаний від реалізації принципово нової продукції;

- звільнити СП, зайняті в сферах, що визначають НІП, в тому числі науку і наукове обслуговування, науко-

вомістки та високотехнологічні галузі та виробництва, від сплати податку на прибуток протягом 5 років, в наступні 5 років ставку податку на прибуток встановити на рівні 50% від існуючої для вітчизняних підприємств та організацій;

- звільнити від оподаткування прибуток підприємств, що перераховується в наукові та інноваційні фонди всіх рівнів (республіканські, галузеві, фонди підприємств).

В умовах дефіциту бюджету пропонувані заходи щодо введення пільгового оподаткування на перший погляд можуть бути оцінені як недоцільні.

Проте світовий досвід свідчить, що зниження оподаткування, як правило, супроводжується збільшенням надходжень до бюджету. Зменшення податків не лише стимулюватиме розробку та впровадження нововведень, а й дасть змогу знизити ціну на освоєні вироби, що в умовах посиленої конкуренції сприятиме розширенню ринку і приведе до зростання податкових надходжень.

Третій напрямок розвитку державного механізму підтримки розвитку науки і впровадження її результатів в практику - соціальний, що містить в собі комплекс заходів щодо підвищення зацікавленості виробників, населення і місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування.

Одним з моментів цього напрямку є вирішення проблеми кадрів дослідників та інженерів, зближення системи вищої освіти з наукою, зокрема з прикладною. Потрібна соціальна урядова програма підготовки наукових кадрів, в якій мають бути відображені такі проблеми, як інтеграція науки і освіти, мотивація наукової праці, система підготовки наукових кадрів, в тому числі стажування та освіта за кордоном. Одним з питань такої програми має стати створення банку даних та інформаційної мережі з наукових установ та організацій для прогнозування та моделювання впровадження конкретних результатів наукових досліджень у виробництво та комерціалізація отриманих результатів інноваційної діяльності, що фінансувалися з бюджету; впровадження більш широкої мережі обміну науковою і виробничою інформацією.

З метою недопущення безконтрольного зниження кадрового потенціалу науково-технічної сфери конче не-

обхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на посилення соціальної захищеності наукових працівників та регулювання інтелектуальної міграції.

Варто вирішити питання про підвищення рівня заробітної плати вчених, об'єктивізації оцінки їх реального внеску в науково-технічний процес на основі створення системи науково-технічної експертизи, введення особливо орієнтованих методів оплати праці в науці.

Доцільно було б створити спеціальні позабюджетні фонди соціального захисту та недержавні джерела пенсійного забезпечення, використання наукових і науково-педагогічних працівників.

Потребує вдосконалення і організація обліку, оцінки та регулювання міграції наукових працівників.

Соціальний напрямок включає також поширення консультаційних послуг у сфері захисту права інтелектуальної власності, надання допомоги в реорганізації державних науково-дослідних та дослідно-конструкторських організацій у процесі приватизації інститутів з обов'язковою оцінкою вартості їх інтелектуальної власності.

Україна має значний досвід централізованого розподілу державних субсидій, виділених на розвиток науки і техніки. Рівень наукових розробок, стратегічних досліджень, у тому числі ВПК, не викликає і сьогодні ні у кого жодних сумнівів, але бюджетні кошти використовувались в цих галузях часто безконтрольно.

Інші напрямки наукових досліджень займали мало не останнє місце і фінансувалися за залишковим принципом.

При централізованій системі управління науковою сферою дуже важко відчуті потреби у кожній галузі, до того ж на місцях, оскільки вона не була орієнтована на реалізацію стратегічних завдань, не залишаючи простору для діяльності в регіонах.

Великі дослідницькі установи, підпорядковані центру, а не місцевим органам влади, на територіях яких вони розташовані, діють автономно. Місцеві органи, в свою чергу, не мають змоги впливати на їх діяльність, кінцевий результат досліджень і використовувати його в інтересах регіону.

Новації в структурі управління безпосередньо пов'язані з роздробленістю підприємства, перетворенням "комплексного заводу" на "комплекс заводів". Взаємодія великих, середніх та невеликих підрозділів, що кооперуються між собою не тільки на основі виробничої потреби, а й економічної зацікавленості, стала однією з умов зниження збитків виробництва, сприяла підвищенню його ефективності.

Децентралізація управління з розширенням прав та підвищенням відповідальності первинних ланцюгів виробництва створює економічні передумови для згортання мало-ефективної форми спеціалізації його підрозділів за стадіями технологічного процесу, сприяє розвитку високоефективної виробничо-групової спеціалізації виробництва<sup>6</sup>.

Об'єднання зусиль наукових установ і місцевих органів управління для досягнення визначеного результату є необхідною умовою децентралізації управління НТК з обов'язковим закріпленням компетенції цих органів на різних рівнях.

Перебудова апарату управління, як вважає багато дослідників, має орієнтуватися не на звуження сфер діяльності, а на виконання важливих завдань комплексів управління. При цьому необхідно децентралізувати прийняття рішень, залучити до цього процесу громадськість. Оптимальний рівень прийняття рішень визначається двома умовами: не розпорюшувати владу тільки заради децентралізації та не концентрувати її тільки заради централізації, а визначити для неї той рівень, на якому вона буде найбільш корисною для управління<sup>7</sup>.

Виходячи з цього необхідно надати можливість органам місцевої влади в межах програми розвитку регіону розробляти конкретні плани створення наукових парків такого організаційно-правового різновиду, який би найбільш вдало був використаний у цьому регіоні, визначити пріоритетні галузі місцевої промисловості, плани розвитку інфраструктури, користуватися більш широким спектром економічних, фінансових важелів у реалізації програм.

Велика проблема, яка стоїть перед установами, що впроваджують інновації чи займаються науково-дослідними розробками, є фінансування та відсутність виробничих площ.

Місцева влада може взяти цей тягар на себе, надати площі, земельні ділянки для розгортання наукових парків на своїй території. Разом з цим у законодавстві необхідно передбачити умови, за яких місцеві органи можуть стати співвласником таких структур.

Економічною базою місцевого самоврядування є муніципальна чи комунальна власність. Створення останньої є обов'язковою умовою для того, щоб запобігти спробам зберігання відомчої монополії у відносинах власності, отримувати стабільний прибуток до місцевого бюджету, розвивати управління в регіонах економічними методами<sup>6</sup>. Важливою умовою її розвитку є створення мережі муніципальних інноваційних банків для акумулювання коштів, які б спрямовувались на впровадження новітніх технологій на регіональному рівні і тим коригували б інтереси виробника.

Завдяки запропонованим заходам, які стосуються вищого і місцевого рівнів державного управління, слід послідовно здійснювати стратегію регіонального управління розвитком науки і техніки, основна мета якої - концентрація зусиль та засобів на пріоритетних напрямках розвитку народногосподарського комплексу регіону, вирішенні його першочергових соціальних завдань.

### Бібліографічні посилання

1. Организация и управление: Реферативн. сб. - М., 1989.- Вып.5.- С.158.
2. *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система.- М., 1988. - С.13.
3. Япония: проблемы научно-технического прогресса.- М., 1986.- С.205-206; Технополисы: мировой опыт и принципы создания (рекомендации). - К., 1993. - С.7-8.
4. *Шаркович В.Г., Чернова С.А.* Предложения к проекту программы развития технопарков в Российской Федерации // Экономика и коммерция. - 1992. - Вып.2. - С.8.
5. Региональное управление: опыт и проблемы: Сб. научн. тр. / АН Украины, Ин-т экономики пром-сти; Редкол.: Огв. ред. Н.Г. Чумаченко - Донецк, 1990.- С.151.

6. Яцков В. Криза економіки і наука // Віче.- 1994.- №6.

7. Экономика региона, предприятий и рыночных отношений: Сб. науч. тр. / АН Украины. Ин-т экономики пром-ти; Редкол.: Отв. ред. Н.Г.Чумаченко - Донецк, 1992.- С.154.

8. Региональное управление и научно-технический прогресс/ Н.Г.Чумаченко, Н.Н.Ермошенко. С.Н.Кацура и др.; Отв. ред. Н.Г.Чумаченко; АН УССР. Ин-т экономики пром-сти. - К.: Наук. думка. - 1990. - С.160.

## 5. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В РЕГІОНАХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Значимість соціальних проблем державного управління відрізняється тим, що "соціальне" безпосередньо зачіпає людину у всіх проявах її життєзабезпечення. До "соціального" належать праця, споживання, положення в суспільній ієрархії, в політичних процесах, а також проведення вільного часу, освіта, здоров'я, проходження по сходинкам життя і т. ін. Умовності кордонів "соціального" в суспільстві можна уникнути, відмежувавши "соціальне" від виробничої діяльності, правової сфери, політики, демографії тощо.

Основною рисою сучасного стану управління соціальними структурами в Україні є перехід від соціальної практики минулого суспільства до мети і завдань суспільства, які ще нечітко визначені. По суті, йдеться про створення ринкового суспільства. Перехід залежить від ініціативи державних органів у центрі та в регіонах.

Соціальна політика в регіонах проводиться через створення для населення умов накопичення будзбережень, обслуговування населення на підприємствах з видачі кредитів на кооперативне та індивідуальне житлове будівництво накопичення фінансових ресурсів на підтримку малозабезпечених прошарків населення, інвалідів та пенсіонерів

Усе актуальнішим стає завдання організаційно-правового забезпечення соціальної політики. Але вирішувати її

важливі проблеми стало можливим лише після прийняття "Концепції соціального забезпечення населення України", затвердженої Верховною Радою України в грудні 1993 р.

Першочерговим кроком тут є розробка пакету законодавчих актів з питань страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань. Удосконалюватиметься система фінансування пенсійного та інших видів соціального забезпечення. Вона буде все більш пристосовуватися до міжнародних стандартів і орієнтуватися на оцінку трудового внеску працівників, строк оплати ними страхових внесків, принципи паритетності формування бюджету із страхових фондів, уточнення структури виплат відповідно до страхової діяльності.

Законодавчі акти, що приймаються, не мають чітко окресленої системи, рівень та механізми їх впливу часом різняться, предмет регулювання того чи іншого закону розпливчасті.

Тому сучасна практика управління соціальної сфери зберігає інерцію попереднього розвитку, коли були спроби створити соціально-однорідне безкласове суспільство. Рушієм такої дії вважався начебто нестримний процес розвитку виробничих сил, стирання меж між містом та селом, фізичною та розумовою працею, між націями і т.ін. Такі орієнтації багато в чому закривали реальні важливі аспекти соціальних процесів у країні. Безумовно, пріоритетом управлінських органів усіх рівнів у цій системі була націленість на виконання подавлених центром виробничих завдань, яким підпорядковувалася і соціальна політика. Сьогодні в ній не можна відкинути провідну роль економічного і соціального факторів.

Складна структура суспільства негативно впливає на активність поведінки населення. Відсутність соціальних важелів активізації поведінки населення, в свою чергу, гальмує зміни у фінансово-економічному положенні країни. Важливою є мета державного впливу на соціальну сферу, і відповідно, стрижень управлінської роботи в цьому напрямку, яку мають формулювати як поведінку активної (спільної) соціальної політики та проводити в життя через зворотний зв'язок між соціальною сферою і економікою.

б зміцнення правового забезпечення процесів, що вже почалися у сфері соціальної.

В Україні становлення ринку вбачається і в соціальній сфері. З'явилися елементи ринку праці, зменшилася функція держави в частині "турбота" про благо громадян. Виникли групи, прошарки громадян, що демонструють "ринкові" якості: конкурентність, змагальність, підприємливість. Ускладнюється соціальна структура суспільства.

Але зародження елементів громадянського суспільства супроводжується також соціальним напруженням, для якого характерні такі фактори, як: різка поляризація на бідних та багатих; приховане безробіття; зростання злочинності; втрата частиною населення збережень, які могли б відіграти роль демпфера і т. ін.

Соціальний напрямок та результативність мають бути визначальними критеріями ефективності розвитку економіки. Соціальна орієнтованість на абсолют має зіставлятись з економічною рентабельністю. Тобто кожна соціальна акція має економічну ціну. Необхідно, щоб соціальні питання управління посіли одне з центральних місць.

Державні органи, декларуючи українську соціальну державу, що передбачає високий ступінь соціального захисту громадян, свої дії зосереджують на наданні соціальної допомоги тим, хто найбільш її потребує.

Значно впливають на неякісну соціальну політику в Україні політичні, економічні, демографічні, зовнішні та інші фактори.

Неможливо також активізувати соціальну політику сьогодні через обмеженість у центрі і регіонах матеріальних ресурсів. Після прийняття Конституції України почалося правове оформлення нових соціальних структур суспільства, що сприятиме вирішенню завдань соціальної політики. У кризовій ситуації важливо докласти максимальних зусиль для підвищення життєвого рівня малозабезпечених верств населення. На обліку в органах соціального захисту населення в 1993 р. перебувало 1,6 млн. малозабез



печених громадян, які потребували натуральної і грошової допомоги<sup>1</sup>.

В Україні функціонує відносно розвинена система обслуговування дітей та сім'ї. Існує певна законодавча база, зокрема Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", "Національна програма "Планування сім'ї" "Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорона материнства і дитинства", Національна програма "Діти України". Основними завданнями Міністерства у справах сім'ї та молоді є: вивчення соціального становища жінок та державний захист інтересів сім'ї та дітей, створення сприятливої демографічної ситуації в країні, організація розробки державних програм, проведення спеціальних наукових досліджень, узагальнення кращого вітчизняного та світового досвіду у сфері правового та соціального захисту жінок, планування сім'ї, охорона материнства і дитинства. Міністерством у справах сім'ї та молоді створена координаційна рада з питань сімейної політики, завданням якої є координація спільних дій центральних органів виконавчої влади та громадських організацій щодо вдосконалення та реалізації чинного сімейного законодавства. На жаль, установи системи ще не зорієнтовані на надання населенню різнобічної соціальної допомоги (психолого-педагогічної, медико-соціальної, соціально-правової, реабілітаційної, матеріальної, а також надання послуг, які реалізують заходи щодо профілактики бідності тощо; широкого спектру консультаційних послуг та засобів соціальної корекції; розвиток сімейного підприємництва; надання населенню інформації для вирішення різних складних ситуацій; вивчення та прогнозування соціальних потреб. Все це сприяло б підвищенню морального, виховного потенціалу сім'ї, організації її планування, соціальній реабілітації людей з асоціальною поведінкою, профілактиці правопорушень неповнолітніх тощо.

Сьогодні місцеві Ради самостійно не в змозі підтримати навіть ті категорії населення, які не здатні забезпечувати собі необхідний рівень життя. В місцевих органах влади та управління все рішучіше робиться перехід до більш децентралізованих форм управління.

Нові соціальні технології мають посісти своє місце в механізмі регіонального управління. Соціальна політика сьогодні може бути реалізована тільки через нетрадиційні форми і методи підтримки сім'ї, жінок, дітей, пенсіонерів, гомто людей, шо відчувають найбільші тягар та втрати у зв'язку з переходом до ринку.

Для підвищення вагомості соціальної допомоги доцільно посилити адресність її надходження. У зв'язку з цим невідкладного рішення потребує комплексне визначення основних соціальних нормативів: мінімального споживчого бюджету, фізіологічного мінімуму, мінімальної заробітної плати, для підвищення ефективності адресної соціальної допомоги кожний регіон повинен мати детальну структуру малозабезпечених категорій населення з визначенням потреб, можливостей і необхідності їх покриття.

Метою реорганізації соціальних структур в регіоні є створення нової, більш ефективної системи господарювання та соціально-економічних зв'язків, які впливатимуть на процес формування ринкової інфраструктури.

Передусім потрібно створити принципово нову, більш ефективну систему внутрішнього господарства в масштабах регіонів (районів, міст, областей), шо дозволить вирішити питання підвищення життєвого рівня населення та покращання їх життєзабезпечення. Це має загальнодержавне значення, оскільки дасть змогу створити фундамент для перетворень в економіці, сприятиме стабільності соціальної політики та державному будівництву.

В основу дій щодо радикального реформування соціальної інфраструктури має бути покладена концепція реорганізації соціальної сфери району в умовах переходу до ринку. На базі концепції необхідно розробити програму практичних дій, яка має включати до себе:

- надання максимальної автономії повноважень місцевим органам при вирішенні своїх внутрішніх проблем, шо дозволить переорієнтувати центральні виконавчі органи на організаційно-регулятивні та контрольні функції та реально приведе до розширення демократичних методів;

- розгорнуті, деталізовані та прораховані програми з окремих напрямків перетворень;

- пакети проектів рішень, нормативних документів та методичних матеріалів з кожного напрямку реформ;
- сітьові плани-графіки реалізації складових частин реформи, що узгоджені в часі та передбачають варіантність дій;
- розрахункові та статистичні матеріали;
- реорганізацію статистичних органів, підготовку каналів для постійного інформування населення, реклами заходів, що проводитимуться.

Для реалізації заходів щодо надання допомоги мало-забезпеченим необхідне:

- об'єднання фінансових зусиль державних та громадських інститутів;
- створення муніципальних корпорацій з надання послуг населенню;
- однозначне визначення категорій громадян, що потребують допомоги;
- визначення конкретних форм та обсягів цієї допомоги;
- орієнтація в соціальній політиці на створення не державних бюджетних відділів та служб, а громадських добровільних об'єднань та фондів (благодійні товариства, товариства споживачів, інвалідів, пенсіонерів та ін.);

Ефективність такої роботи залежить від правильності обраної моделі управління, що створюється в регіоні. До складу територіальної соціальної служби мають входити: функціональні спеціалізовані центри, що надаватимуть послуги клієнтам (у тому числі: матеріальної підтримки та обслуговування вдома сімей з дітьми, в будинках престарілих, інвалідів, молодіжні центри, центри денного перебування пенсіонерів, нових форм дошкільного виховання, позашкільної роботи з неповнолітніми, психологічного та юридичного консультування з питань сім'ї, шлюбу, телефони довіри і т.ін.);

- центри збирання та аналізу інформації, що вивчатимуть стан населення району та його потреби в соціальних послугах, а також такі, що прогнозують соціальну роботу та надають інформацію;

- кризові центри з допомоги біженцям, особам, що потерпіли від стихійного лиха, злочинів, та відбулим кримінальне покарання;

- безкоштовні та пільгові їдальні, пункти роздачі продуктів, одягу, дитячого харчування; місця тимчасового перебування на період гострої сімейної ситуації для одиноких матерів з малими дітьми, для дітей що, постраждали від алкоголізму та жорстокості батьків, тощо.

Запропонована організаційна структура передбачає створення:

- опікунських рад при виконкомах, до складу яких, крім народних депутатів, мають увійти представники фінансових фондів, профспілок, громадських асоціацій, спонсорів та інших організацій міста, району;

- відповідно органів (управлінь, відділів) у виконкомах;

- координуючих структур, що працюють на зв'язках з діючими соціальними установами (охорони здоров'я, освіти, зайнятості) гощо, судами, прокуратурою, органами МВС, церквою та ін.

Структура територіальної соціальної служби має формуватися місцевими органами влади і управління з урахуванням специфічних особливостей соціального життя регіону та фінансових можливостей.

Моделі територіальної соціальної служби можуть бути різні. Виходячи з визначення територіальної соціальної служби як сукупності органів управління та установ, що організують і безпосередньо надають різні форми та види допомоги, підтримки населенню, яке цього потребує, модель може будуватися або на диференційованому, або на об'єднуючому принципі: за окремими укрупненими контингентами, що потребують допомоги (діти, сім'я, інваліди, пенсіонери тощо) або для всього населення регіону.

Для вирішення місцевих проблем потрібно створити муніципальний сектор економіки, що включатиме створення та розвиток місцевих виробничих секторів господарювання. В першу чергу, це самозабезпечення продуктами харчування і товарами першої необхідності, реалізація їх через власну кредитну торговельну мережу. Саме на це мають бути спрямовані інвестиції місцевих органів. Їх замовлення підприємствам, господарствам на продукти харчування і товари першої необхідності мають набути статусу

державних та бути зараховані в державні програми, що значно впливатиме на ступінь забезпеченості цими товарами населення в регіонах.

Одним з ключових моментів соціальної програми є реорганізація управління та фінансування соціальної сфери району.

Необхідно здійснити перехід від монопольних адміністративних структур (райвно, УЖГ тощо) до самостійних соціальних установ, що фінансуватимуться безпосередньо населенням через систему ваучерів, чеків, субсидій юридичних осіб, що представляють інтереси населення. Апарати районних установ сьогодні виконують в основному функції перерозподілу виділених бюджетом коштів, а соціальні установи (школи, поліклініки, жеки) їм підпорядковані в адміністративному порядку та фінансуються "знесобленим бюджетом".

Однією зі сфер, де може застосовуватися система "чеків", є система дошкільного виховання та середньої освіти. Щорічно до початку фінансового року батькам видається сертифікат, що засвідчує право розпоряджатися коштами, виділеними на систему середньої школи. (Сума обчислюється як результат ділення загальної суми, що планується на бюджетні асигнування, на кількість дітей, які мешкають у районі). Батьки дитини мають право самостійно обрати школу, яку вважають найкращою. Сформований у результаті набору учнів обсяг коштів із сконцентрованих в школі сертифікатів є бюджетом школи та витрачається на розсуд її керівництва. Школи мають право централізувати на платній основі лише функції, які не спроможні виконати самостійно. Подібний підхід до фінансування середньої освіти дозволить створити фінансову базу для розвитку альтернативних шкіл. Подібна модель може бути використана і в системі житлово-комунального господарства.

Оскільки створення та функціонування муніципального сектора економіки орієнтовано перш за все на соціально малозабезпечені прошарки населення, то і робота із соціального захисту має бути кардинально змінена. Перехід від державних установ соціальної сфери до громадських об'єднань дозволить більш оперативно надавати со-

ціальну допомогу малозабезпеченим. В цьому випадку громадські організації та їх фонди найбільш відповідатимуть поставленим завданням, оскільки будуть максимально наближені до населення. Передача ж їм функцій соціального захисту і допомоги змінить самий зміст такої допомоги та її ефективність. Держава має залишити за собою стратегічні напрямки в цій роботі: створення та підтримка соціальних громадських об'єднань та фондів, фінансування пріоритетних програм і суворий контроль за їх діяльністю.

Створення муніципального сектора економіки неможливе без реорганізації галузей, які постійно взаємодіють з населенням, а саме: торгівлі, побутового та комунального обслуговування. Приватизація та перехід на оренду багатьох підприємств цієї галузі (в умовах спаду виробництва та відпуску цін) призвели до значного підвищення цін на продукти харчування і товари першої необхідності. Соціальні виплати і на чверть не покривають мінімальний споживчий коштик. Тому гостро постала потреба створити муніципальну торгову мережу як основну та невід'ємну частину муніципального сектора економіки, головна мета якої полягає в реальному підвищенні життєвого рівня малооплачуваних верств населення шляхом організації стабільної, економічно обґрунтованої соціальної допомоги, опосередкованої через продукти харчування та товари першої необхідності.

Вирішення зазначених завдань потребує необхідних фінансових ресурсів, до яких належать:

- безпроцентні кредити місцевих представницьких органів влади;
- благодійні внески та безпроцентні позички громадських фондів споживання;
- пайові внески населення, що обслуговується;
- кошти, одержані в результаті обороту накопичених коштів населення та власна фінансово-комерційна діяльність.

Необхідно виділити також кон'юнктурно-утворюючі фактори створення підприємств кредитної торгівлі та служби побуту:

- рентабельність торгових та побутових підприємств відомчої сфери обслуговування дорівнює нулю, відповідно створюється знижка в ціні на товари та послуги порівняно з цінами ринку:

- прями договори за замовленнями місцевих органів управління підприємствам, що розміщені в регіоні, за мінімально можливими цінами;

- включення ринкових механізмів укладання комерційних угод (бартерні операції, сервісно-торгові договори), що сприяють зниженню цін на товари першої необхідності;

- безготівкова форма прийняття внесків через добровільне перерахування від соціальних виплат (заробітної плати, пенсії, пільги, стипендії тощо);

- розрахунки за товари та послуги здійснюються через застосування кредитних карток (розрахункових книжок);

- системний характер отримання пайовиками фонду опосередкованих в знижці на ціну товару дивідендів за перерахованими коштами;

- контрольоване громадським фондом ціноутворення, стабільне для цієї муніципальної корпорації;

- контроль за рівнем цін та вплив на нього в інших видах торгівлі шляхом проведення товарних інтервенцій та прямого дотування деяких товарів у муніципальній торгівлі.

Порядок та принцип обслуговування в підприємствах кредитової торгівлі служби побуту відображено на рис.3.

Так, споживач-пайовик (частина населення, що отримує різні соціальні виплати-заробітну плату, пенсію, пільги, стипендію і т.ін.) кожного місяця шляхом перерахування переводять добровільно частину цих виплат на відповідний рахунок громадського фонду споживання і на цю суму отримує кредитну картку або розрахункову книжку. Громадський фонд накопичує внески, щомісяця перераховує їх на рахунок муніципальної корпорації, яка здійснила оплату товару виробникам та несе інші витрати, пов'язані з доставкою, підготовкою та реалізацією цих товарів. Від виробників товар надходить безпосередньо в торгову мережу для подальшої реалізації споживачам -пайовикам. Розра-

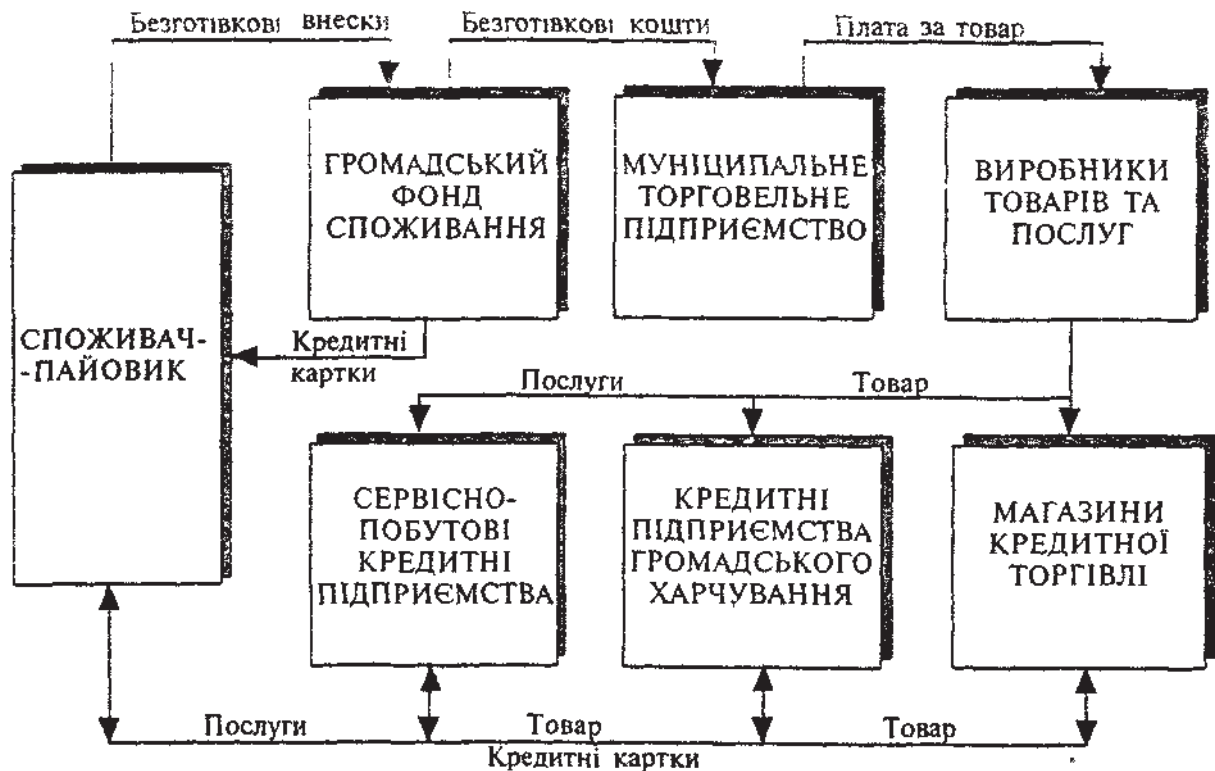


Рис. 3



хунки за товари провадять шляхом списання відповідної суми покупки з кредитної картки або розрахункової книжки споживача-пайовика.

Така організація обслуговування, за якої кошти на рахунки громадських фондів споживання надходять тільки шляхом безготівкового перерахування соціальних виплат, дозволяють надати допомогу тим, хто дійсно її потребує, оскільки категорії населення, що не отримують соціальних виплат, не можуть скористатися цією допомогою. Отже, соціальний захист і допомога стають справді адресними.

Безготівкова система розрахунків за купівлю шляхом застосування кредитних карток в підприємствах муніципальної корпорації дасть змогу:

- уникнути масштабного викупу товарів з метою перепродажу та переведення товару в розряд дефіциту;
- гарантовано обслужити соціально незахищені прошарки населення товарами першої необхідності;
- усунути зловживання у торгівлі та змінити громадську думку про неї;
- покращити роботи зі збереження та руку грошової готівки, знизити її потреби на соціальні виплати та вберегти кошти від кримінальних структур.

Рациональне використання пайових внесків споживачів-пайовиків дозволить значно підвищити ефективність їх вкладень у систему кредитної торгівлі та служби побуту, що показано на рис.4.

Найбільш трудомістким у процесі створення муніципальної корпорації з обслуговування населення є забезпечення підприємств корпорації необхідними товарами та продуктами споживання. Виходячи з цього крім прямих договорів з підприємствами-виробниками передбачається застосування різних комерційних схем постачання товарів, що дозволять знизити ціни порівняно з ринковими.

На рис.5 показано організацію постачання товарів. Подібна схема передбачає, крім участі коштами споживачів, використання для закупівлі товарів коштів підприємств-пайовиків, оскільки партії товарів передбачають зниження витрат обігу на знижки в закупівельній ціні товарів, що знизить і роздрібну ціну в кредитних підприємствах

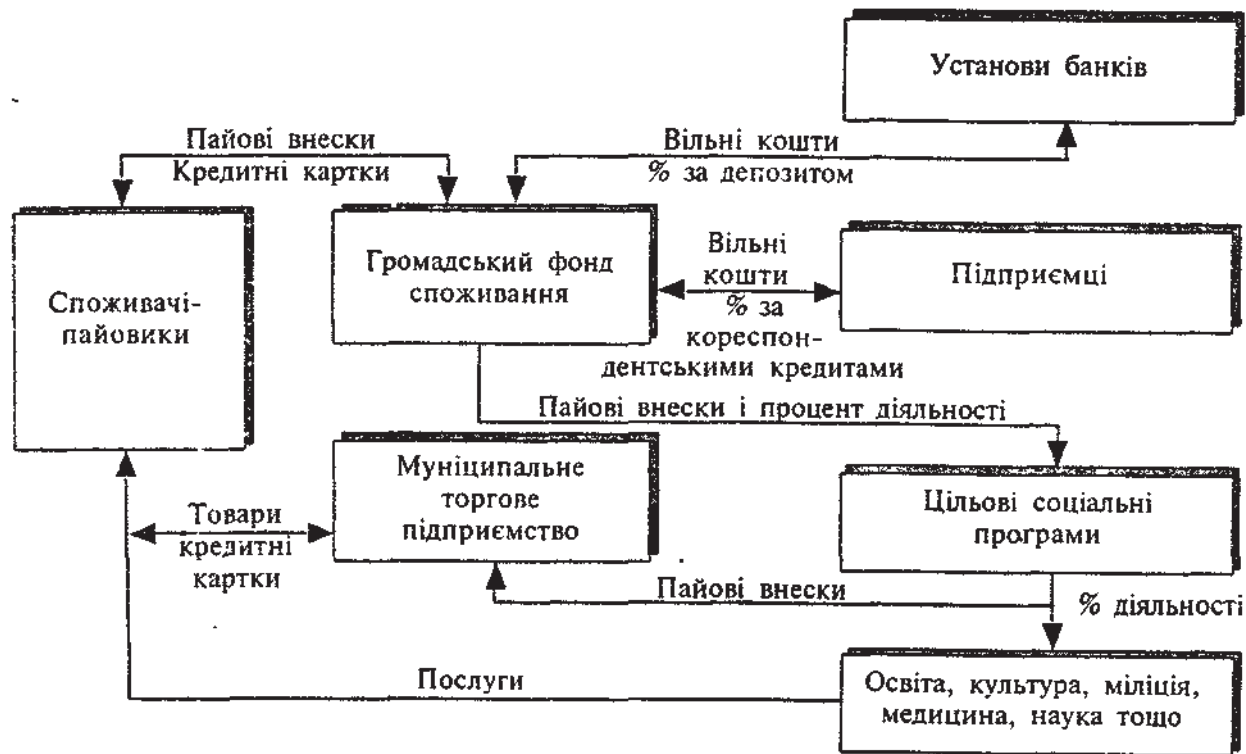


Рис. 4. Викопистання пайових внесків споживачів

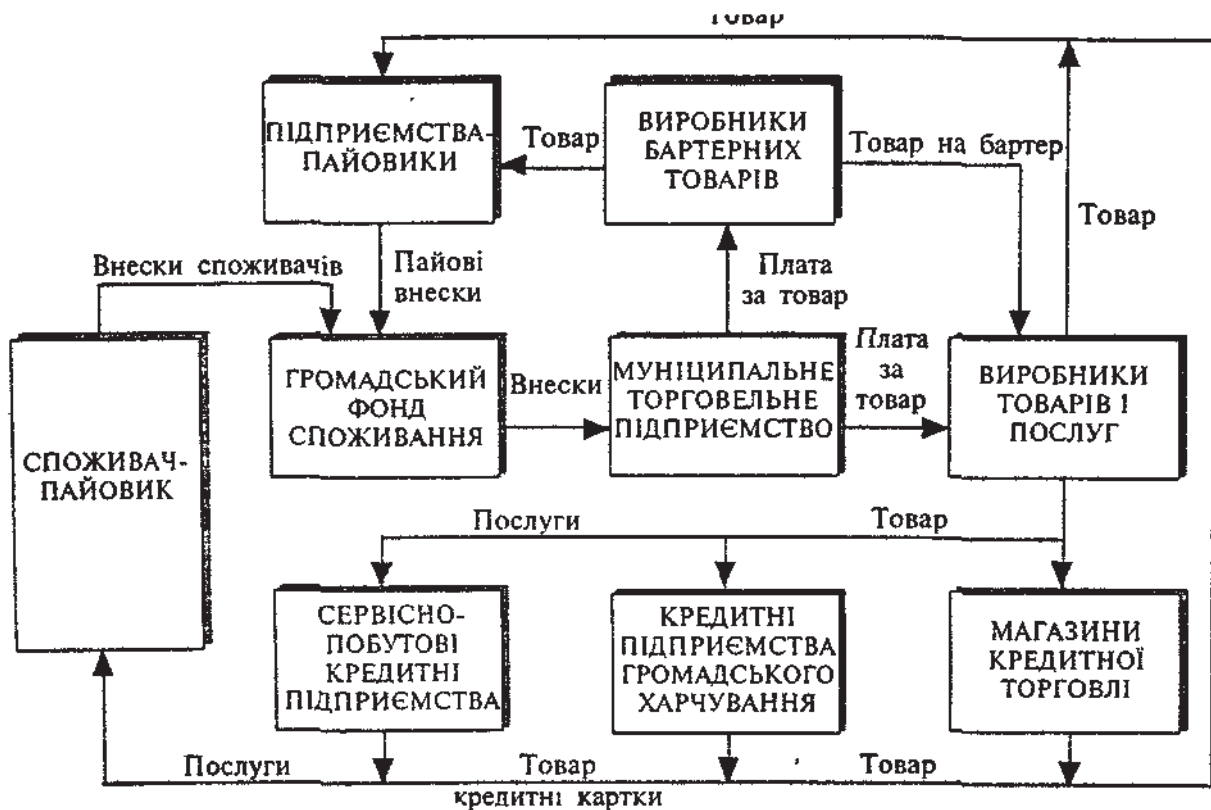


Рис. 5

муниципальної торгівлі та службі побуту. В цьому разі передбачена також участь у товарозабезпеченні підприємств-виробників бартерного товару, з допомогою якого підвищується реальна можливість забезпечення кредитової торгівлі та служб побуту товарами першої необхідності, а також зниження остаточної ціни на товар, що реалізується споживачеві-пайовику. Як приклад можна розглядати бартерну схему: оплата - ПММ (паливно-мастильні матеріали) - сільгосподарська продукція. Крім бартерних угод передбачається проведення сервісних угод (приклад: оплата - транспортні послуги - товар).

Використання цих та інших схем, напрацьованих при практичному застосуванні муниципальної корпорації з обслуговування населення, дасть змогу вибрати найбільш ефективні з них для подальшої роботи.

Величезне значення для створення реального механізму покращання торговельного та побутового обслуговування, сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі соціального захисту та підвищення життєвого рівня працюючого населення має створення відомчих корпорацій (назва умовна) з обслуговування працівників підприємств.

У зв'язку з поставленою метою виникають такі завдання:

- організація стабільної, економічно обгрунтованої соціальної допомоги, опосередкованої через продукти харчування, послуги і товари першої необхідності;
- створення відомчих підприємств із торговельного та побутового обслуговування, що входять до корпорації на підставі використання коштів працівника підприємства шляхом утворення власних громадських фондів;
- комерційна, бартерна та інші види діяльності щодо залучення необхідних товарів і послуг для обслуговування працівників підприємства, які беруть участь у діяльності громадських фондів.

Вирішення цих завдань потребує наявності:

- необхідних фінансових ресурсів;
- безпроцентних кредитів підприємства;
- пайових внесків учасників громадських фондів та профспілкових організацій;

- коштів, що будуть одержані в результаті обігу накопичених коштів працівниками підприємства;
- результатів фінансово-комерційної діяльності відомчих корпорацій з обслуговування працівників підприємства.

Утворюючими факторами є:

- рентабельність торговельних та побутових підприємств відомчої корпорації з обслуговування працівників дорівнює нулю, відповідно утворюється знижка в ціні на товари та послуги порівняно з цінами ринку;
- включення ринкових механізмів укладання комерційних угод (бартерні операції, сервісно-торговельні угоди тощо) та прямих договорів;
- безготівкова форма прийому вкладів працівників через добровільні перерахування від заробітної плати (можливо включення пенсій працівників, що раніше працювали на підприємстві);
- розрахунки за покупки та послуги через кредитні картки (розрахункові книжки), що видаються громадським фондом підприємства;
- системний характер отримання пайовиками фонду через зниження на ціну товару і послуги дивідендів за перерахованими вкладками;
- контрольоване громадським фондом ціноутворення, стабільне для відомчої корпорації;

Загальна організація обслуговування, яка відображена на рис.6, полягає ось у чому. Робітник-пайовик щомісяця добровільно перераховує частину заробітної плати, що визначає самостійно, на відповідний рахунок (субрахунок) громадського фонду споживання і на цю суму отримує кредитну картку або розрахункову книжку.

Громадський фонд, накопичуючи внески, щодня передає їх базовому підприємству, яке здійснює закупку товару, товарообмін та інші операції щодо насичення своєї торговельної мережі.

Виробники товарів та послуг поставляють товар та послуги відомчій корпорації з обслуговування працівників, яка розподіляє товар та послуги своїм кредитним підприємствам і несе витрати з доставки, підготовки та розподілу товарів. Потім товар потрапляє безпосередньо в торговельну

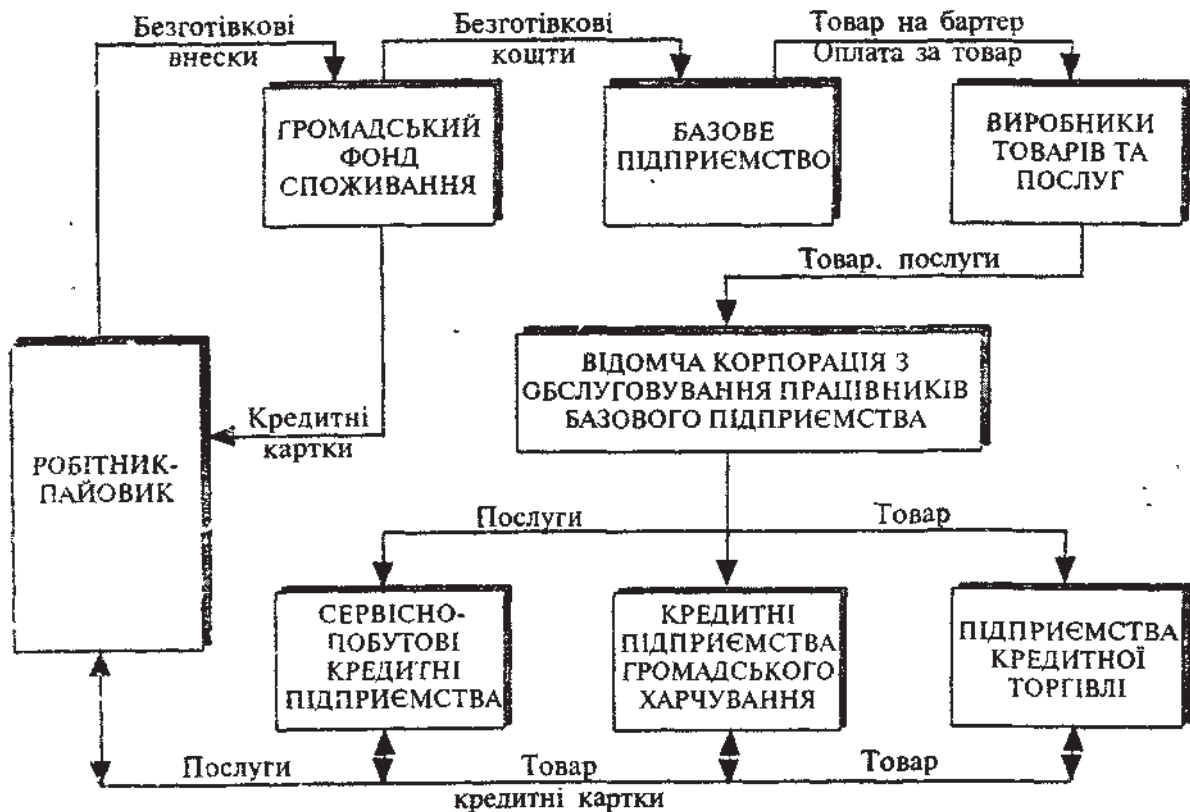


Рис. 6

мережу для подальшої реалізації працівникам-пайовикам. Розрахунки за товари та послуги проводяться шляхом списання відповідної суми покупки з кредитної картки або розрахункової книжки робітника-пайовика.

Використання пайових внесків працівників-дольщиків, що відображено на схемі (рис.7), має такий порядок. Щомісяця пайові внески надходять на відповідний рахунок (субрахунок) громадського фонду споживання та передаються базовому підприємству, яке третину внесків використовує на забезпечення товарами і послугами відомої корпорації з обслуговування працівників, а дві третини внесків протягом 20 днів можуть бути включені до фінансового обігу у вигляді депозитних внесків у банківських установах, короткострокових позик підприємцям та вкладень у власне виробництво, тим самим приносячи додаткові кошти: у вигляді процентів за депозитом і кредитами, та надходжень від реалізації додаткової продукції. Половина одержаних у такий спосіб додаткових коштів використовуються на цільові соціальні програми, а інша половина цих надходжень включається в подальший фінансовий обіг, приносячи додаткові кошти для здійснення цільових соціальних програм та розвитку виробництва.

Безгрошове обслуговування (шляхом кредитних карток) у кредитних підприємствах дозволить:

- знизити потребу в наявних коштах для виплати заробітної плати, усунути роботи щодо її збереження та руху;
- зберегти кошти робітників від кримінальних структур;

- гарантовано обслуговувати працівників товарами та послугами першої необхідності, уникнути масштабного викупу товарів з метою перепродажу та переведення до розряду дефіциту.

Упровадження в практику роботи підприємств відомих корпорацій з обслуговування працівників соціально та економічно доцільне, оскільки повністю відповідає за потреби в соціальному захисті своїх працівників, дозволить створити базу для фінансової стабільності, соціального спокою, що сприятиме ефективності виробництва та підвищенню життєвого рівня його працівників.

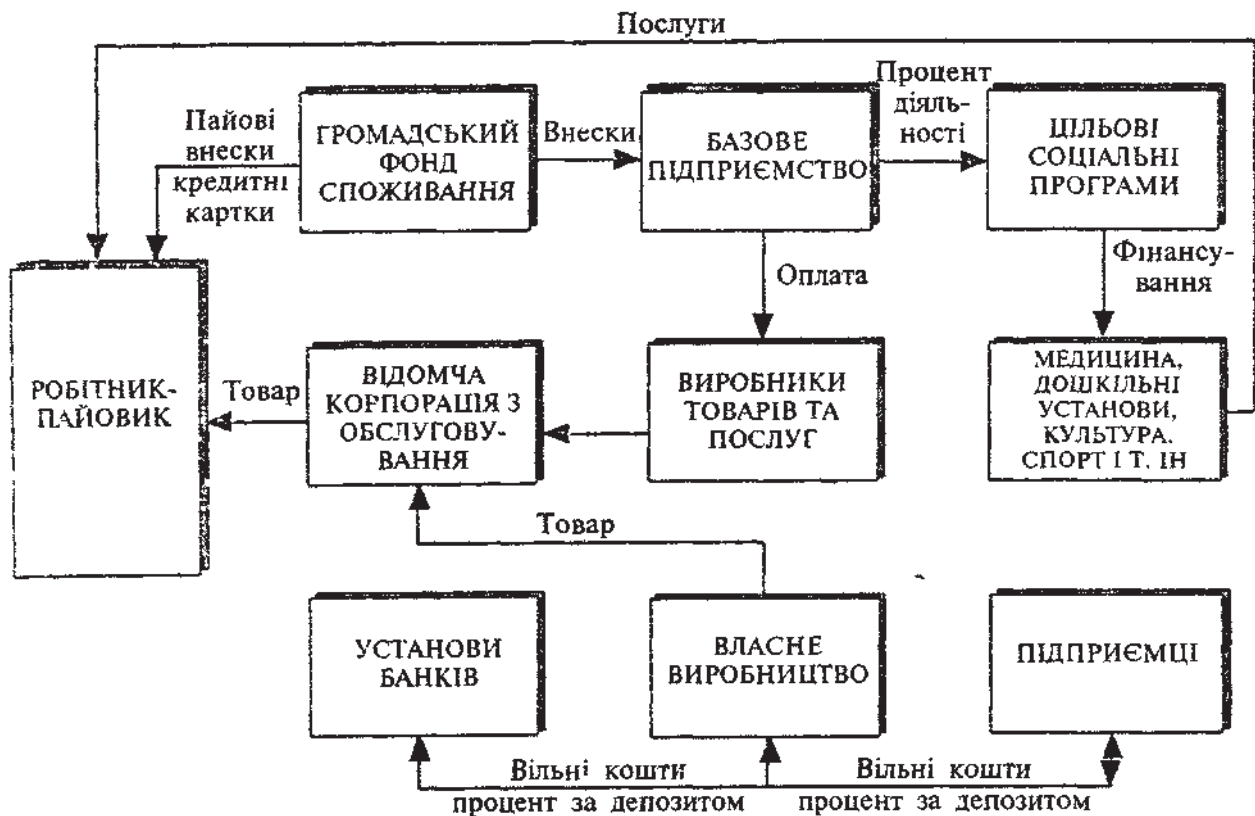


Рис. 7



Важливе значення мають принципи діяльності установ соціальної служби в регіоні та їх працівників, якими вони мають керуватися у своїй діяльності. Сукупність цих принципів дозволяє сформувати в суспільстві довіру і повагу до працівників служби, без яких її діяльність не може бути повною мірою суспільно корисною і ефективною. Розглянемо їх зміст.

1. Принцип служіння клієнту означає, що зміст та мета діяльності установ соціальної служби та їх працівників підпорядковані передусім потребам та інтересам людини, а не суспільства, держави чи самої установи. Потреби особи сім'ї - перш за все. Гнучкість та готовність до послуги, повага думки клієнта - основа дії.

2. Принцип розуміння означає, що звернення будь-якого з громадян до послуг соціальної служби не є осудливим. Людина, яка бідує, має бути впевненою в тому, що, в разі користування цими послугами не підірветься її соціальний престиж.

3. Принцип відкритості означає, що в своїй діяльності установи і працівники соціальної служби намагаються не ізолювати неблагополучну особу або сім'ю від суспільства, а задовольнити її специфічні потреби, не порушуючи її звичайних соціальних зв'язків та відносин.

4. Принцип конфіденційності означає, що інформацію, яку повідомляє клієнт про себе, недопустимо розголошувати або використовувати без його відома та згоди для будь-якої мети.

5. Принцип корисності означає, що мета всіх установ соціальної служби направлена на оптимізацію умов життя людини.

6. Принцип попередження орієнтує установу соціальної служби та її працівників на усунення факторів ризику, профілактику конфліктів та кризових ситуацій.

Отже, створення муніципальної торгівлі та служби побуту є першим кроком в організації всього комплексу муніципального сектора економіки, переходу до муніципальних корпорацій з обслуговування населення. Перехід до нової системи організації торгівлі, служби побуту і громадського харчування при всій своїй місцевій проблематиці має першочергове державне значення. Воно полягає в

тому, що муніципальна кредитна форма обслуговування населення дозволить: 1) ввести гарантоване, безготівкове, опосередковане через конкретні форми обслуговування, яке забезпечить соціальний захист кожному, хто цього потребує, що сприятиме соціальній стабільності, можливості працювати без потрясінь; 2) здійснити плавний перехід до більш раціональної форми фінансового обслуговування населення шляхом використання банківських кредитних карток.

Перехід до кредитного обслуговування приведе до чіткої фінансової, податкової та громадської дисциплінованості основної маси населення.

Організація кредито-фінансового обслуговування населення дасть можливість економічними методами вирішувати як соціально-побутові проблеми населення, так і державо-правові (боротьба з корупцією та фінансовою мафією, реальний фінансово-кредитний обіг валюти в державі, залучення до управління так званих "тіньових" капіталів. В результаті цього знизиться емісія валютних коштів, а отже, і рівень інфляції, а також буде досягнуто пряму економію від випуску грошової маси і її обігу та збереження.

Завдяки створенню громадських фондів споживання можна буде залучити значні суми соціальних виплат для вирішення питань соціального захисту населення, чим значно знизиться фінансовий тиск на місцевий бюджет щодо видання коштів на ці заходи, та розв'язати основне завдання бюджетної реформи. Це, зокрема, скорочення дефіциту бюджету та його збалансованість, що в цілому позитивно позначиться на державному бюджеті, оскільки знизиться емісійний прес із найбільше затратних статей бюджету (виділення додаткових коштів регіонам на вирішення їх внутрішніх проблем).

Упровадження в практику роботи муніципальної кредитної торгівлі та служби побуту економічно доцільне, оскільки повністю відповідає потребі в соціальному захисті більшості населення, дозволяє створити базу для фінансової стабільності, автономії при вирішенні внутрішніх питань життєзабезпечення і як наслідок - до реального переходу на самоврядування на місцевому рівні, що і має слу-

гувати реальним фундаментом для кардинального реформування економіки. Принципове значення в реформуванні системи місцевого самоврядування належить переходу на створення мікрорад та муніципальних корпорацій з обслуговування населення. Вона полягає в децентралізації державного управління шляхом переходу до максимальної участі населення в процесі самоврядування. Тільки через включення широкого кола населення до вирішення побутових питань шляхом прямої участі в роботі муніципальних корпорацій з обслуговування населення дозволить підвищити громадську активність і, як наслідок, ефективно вирішити внутрішні проблеми самого населення. На державному рівні це означає: відмову від державних структур у вирішенні цих питань; створення громадських інститутів з цих напрямків роботи, ефективність яких визначалась би безпосередньо на найнижчому рівні.

На підставі “Положення про територіальне громадське самоврядування”, розробленого Миколаївським міським громадським фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування та соціального захисту громадян, формуються і діють органи цього самоврядування; мікроради і комітети.

Мікроради формуються з депутатів відповідної Ради, комітети - шляхом прямого обрання членів комітетів з числа громадян за місцем проживання. До складу комітету входять як мешканці, обрані на зборах, так і депутат відповідної Ради, який очолює мікрораду, та штатні працівники районних організацій, органів та служб, що здійснюють свою роботу серед мешканців мікрорайону. Чисельний склад членів комітету, обраних зборами громадян, визначається на розсуд зборів на підставі типової штатної структури комітету громадського самоврядування. Мета цих комітетів:

- оперативне регулювання потреб і нестатків населення;
- організація діяльності структур шляхом наповнення конкретним, соціально орієнтованим змістом;
- вирівнювання ступеня благоустрою територій та умов проживання мешканців;
- організація опосередкованої допомоги (через продукти харчування і товари першої необхідності, послуг) прошаркам населення, які дуже її потребують, шляхом спри-

яння створенню мережі районної кредитної торгівлі, служби побуту, пунктів першої медичної допомоги і охорони правопорядку та ін.

Виходячи із зазначеної мети перед громадським комітетом постають такі завдання:

- надання соціальної і матеріальної допомоги громадянам;
- підтримка громадського порядку;
- створення умов для дозвілля дорослих та підлітків, підвищення культурного рівня населення;
- формування населенням соціального замовлення для включення його у плани та програми розвитку району, міста.

Фінансовою основою діяльності комітету є грошові кошти, що формуються з таких джерел:

- добровільні внески та надходження від громадян, установ, підприємств і організацій;
- доходи від створених комітетом підприємств;
- відрахування від податкових платежів і зборів та інших джерел.

Комітет вивчає думку мешканців мікрорайону та виступає від їхнього імені з питань, що зачіпають інтереси населення мікрорайону. Комітети суспільного самоврядування є базовими ланками щодо створення муніципальних корпорацій з обслуговування населення.

Реформування економіки та соціальної сфери регіонів так чи інакше приведе і до реформ в державному управлінні. З цього приводу хотілося б зазначити, що створення муніципального сектора економіки можливе лише при відповідній підтримці державних органів влади та управління.

Необхідно прийняти державну програму реорганізації та реформування регіональної соціальної сфери шляхом створення муніципальних корпорацій з обслуговування населення з проведенням соціального експерименту на базі окремих територій. Подібна робота проводиться Миколаївським міським громадським фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування та соціальному захисту громадян. На території Ленінського району міста Миколаєва створено Міжгалузеє територіальне об'єднання з обслу-

говування населення району, засновниками якого виступили виконком районної Ради та Фонд.

Принципи організації соціальної служби мають бути єдиними для всієї системи, що зробить її цілісною і послідовною. До них належать:

1) принцип пріоритету державних основ в організації соціальної служби і гарантії прав громадян на отримання соціальних послуг та допомоги в складних життєвих умовах означає, що держава забезпечує права особи, суверенітет, честь та свободу, захищає її від різних посягань. Вона має забезпечувати систему соціальної служби необхідними матеріальними, фінансовими, кадровими засобами, визначає обов'язки установ, органів управління та працівників соціальної служби;

2) принцип опори на участь громадськості означає, що складова, якою є громадськість - необхідна ланка в роботі соціальних служб та управління ними;

3) принцип територіальності означає, що соціальна служба максимально наближена до населення і значною мірою доступна для безпосереднього використання;

4) принцип інформованості означає, що установи та органи управління соціальної служби мають право на збирання інформації, отримання на мотивований запит від державних та громадських органів інформації, що потрібна їм для виконання їх функцій<sup>2</sup>.

В сьогоднішніх умовах найбільш доцільною формою надання соціальної допомоги є організація муніципальної кредитної торгової мережі, служби побуту, пунктів надання швидкої медичної допомоги та необхідних муніципальних служб (транспорт, зв'язок, житлово-експлуатаційного обслуговування). Створення подібних організацій потребує розробки програми, яка затверджувалася б рай (обл)-радою, що містить конкретні пропозиції, умови та шляхи їх реалізації. Це дасть змогу підвищити роль децентралізації державного управління, прискорить прийняття рішень виконавцями; стимулюватиме мотивацію працівникам та позитивно впливатиме на робочий настрій; забезпечить готовність органів влади та управління реагувати на вимоги населення; сприятиме підриву бюрократичних процедур.

## Бібліографічні посилання

1. Новіков В.М. Соціальна політика в ракурсі реформ // Урядов. кур'єр. - 1995 - № 168.
2. Корняк В.В. Новые социальные технологии в механизме регионального менеджмента // Регион, рынок, кадры.- М., 1994.- Вып. 4.-С.91-93.

## 6. ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАРОДНОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Успіх реформ залежить від глибини перетворень у всіх сферах суспільного життя. Тому потрібно звернути особливу увагу на якість управління освітою. Сьогодні керівник, посадові особи мають бути високоінтелектуальними і здатними до безперервної освіти в різних формах підготовки управлінців до самостійної роботи. Адже система освіти є первинною в державному механізмі досягнення головної мети - розвитку української правової держави. Національна українська освіта є системою навчально-виховних закладів, напрямків у педагогічній науці, які передають від покоління до покоління мову, традиції, відтворюють психолого-фізіологічні особливості українського народу, створюють основу суспільно-політичних відносин.

Україна успадкувала від минулих часів досить розвинену, широко розгалужену систему освіти, яка охоплювала 24,5 тис. дошкільних закладів, 20,9 тис. загальноосвітніх шкіл, 1242 професійних, 735 середніх спеціальних та 156 вищих навчальних закладів, аспірантуру з 300 наукових спеціальностей та докторантуру, 518 навчальних закладів та підрозділів підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, 2164 закладів та установ позашкільного навчання та виховання<sup>1</sup>.

Недооцінка динаміки розвитку світової цивілізації і досягнень науково-технічного прогресу, всезростаючих інформаційних потоків, досвіду світової педагогіки, а також

деяка самоізоляція зумовили інертність та одноманітність освіти.

За багатьма показниками мережа навчальних закладів України відповідала рівневі більшості розвинених країн світу. Загальна середня освіта була обов'язковою і безкоштовною.

Водночас включеність освіти України до загальносоюзної освітньої системи мала негативні наслідки. Підготовка кадрів здебільшого була орієнтована на загальносоюзні потреби та плани, що призвело до диспропорції в розміщенні вищих навчальних закладів. Так, чисельність студентів на 10 тис. населення в Харківській області майже у 1,5 рази більше, ніж в Одеській, і у 4 рази - ніж у Волинській. Так само нерівномірно розподілені кадри з вищою освітою, наприклад, їх кількість у розрахунку на 10 тис. зайнятого населення в Харківській області в 1,5 рази вища, ніж у Полтавській, і вдвічі - ніж у Житомирській області. Негативно позначалися диспропорції і на структурі фахових напрямків підготовки спеціалістів: при надмірній кількості фахівців з інженерною освітою хронічно не вистачало економістів, соціологів, психологів, менеджерів, медичних працівників.

Надмірна централізація розробки навчальних планів та програм і друкування підручників зумовили жорстку уніфікацію навчального процесу, що гранично обмежувало можливість вивчення історії, культури, етнографії України, не кажучи вже про врахування специфіки її окремих регіонів. Скорочувалося використання в навчальному процесі української мови. Фінансувалася освітня галузь за "залишковим" принципом. Панування однопартійної політичної структури і моноідеологічної системи породжувало догматизацію змісту навчального процесу, особливо із суспільних дисциплін, однобічне бачення світу, неточне, а іноді й деформоване висвітлення багатьох проблем. Значним недоліком освітньої сфери було те, що довгий час вона розвивалась екстенсивно.

Адміністративно-командна система управління освітою обмежувала ініціативу викладачів, навчальних закладів та органів управління освітою, гальмувала розвиток педа-

гогічної творчості. Орієнтація всієї освітньої системи на неіснуючі середні природні задатки людини, ігнорування психолого-фізіологічних особливостей зумовили відсутність диференціації змісту, структури та форм навчально-виховного процесу. Пріоритет колективного над індивідуальним, а отже, усереднення рівня соціальної свідомості значно гальмували розвиток особистості.

Усі ці та інші проблеми вимагали при збереженні позитивних надбань минулих років докорінної перебудови і радикального оновлення української національної освіти, її ретельного аналізу. Концептуальні засади реформи освіти визначено Державною національною програмою "Освіта" /"Україна ХХІ століття"/. Цей документ, розроблений творчим колективом освітян-науковців і практиків, був розглянутий і схвалений Першим з'їздом педагогічних працівників України /грудень 1992 р./ і затверджений Кабінетом Міністрів /постанова № 896 від 3 листопада 1993 р./. Програмою передбачалося досягнення якісно нового стану освіти, її інтеграції в міжнародний освітній простір.

Програмою також окреслені шляхи забезпечення пріоритетного розвитку освіти України, залучення до активної участі в цьому процесі всіх державних та громадських інституцій, приватних структур, трудових колективів, сімей, кожного громадянина.

Одним з найголовніших завдань програми визначено орієнтацію освіти на задоволення потреб народу, національно-культурних та національно-освітніх прав і запитів усіх громадян країни незалежно від їх етнічної належності.

Такий підхід насамперед обумовлює докорінне оновлення змісту освіти, забезпечення його взаємоузгодженості на всіх освітніх рівнях, впровадження в навчальний процес передових педагогічних концепцій і технологій, кращого вітчизняного та світового досвіду, підготовки педагогічних кадрів нової генерації. Один з напрямків реформування - подолання державної монополії в галузі освіти, забезпечення її багатоукладності, урізноманітнення джерел фінансування, вдосконалення і демократизації форм управління, створення навчальних закладів різних типів. Згідно з Указом Президента України № 2 від 12 грудня 1991 р. в Україні утворено єдине Міністерство освіти, яке



об'єднало колишні Міністерство вищої освіти, що керувало роботою мережі вищих навчальних закладів, та Міністерство народної освіти, у підпорядкуванні якого перебували загальноосвітні та професійні навчальні заклади, а також педагогічні вищі навчальні заклади.

Міністерство освіти є центральним органом державного управління освітою в Україні<sup>2</sup>. Разом з тим частина навчальних закладів перебуває у підпорядкуванні деяких інших міністерств та відомств, зокрема Міністерства охорони здоров'я, Міністерства культури, Міністерства сільського господарства та продовольства, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та ін. Ці міністерства та відомства здійснюють управління підпорядкованими їм навчальними закладами. Управління системою освіти в Україні централізоване і має складну ієрархічну структуру, що частково зумовлене багатофункціональністю її ланок.

Але саме ці фактори значно обмежують адаптаційні можливості системи освіти до нових умов суспільного життя, її здатність до самооновлення, самоврегулювання та самовдосконалення.

В Україні має бути створена нова єдина система управління безперервною освітою, що набуде нового якісного розвитку. Формування системи має відбуватись на підставі аналізу і апробації окремих її елементів, ланок і частин, що вже існують. Адже сьогодні, наприклад, згідно зі ст. 19 та 24 Закону "Про зайнятість населення" державні служби зайнятості організують в разі потреби професійну підготовку, перепідготовку... у системі служби зайнятості. Професійна підготовка здійснюється згідно з договорами або у спеціально створюваних для цього навчальних центрах за рахунок коштів державного фонду. Тому ця діяльність державної служби зайнятості може здійснюватись, якщо доповнити зазначений закон текстом "за погодженням з Міністерством освіти України чи за наявності експертних висновків відповідних регіональних органів освіти".

Проблема в тому, щоб узгодити діючі елементи в єдину систему. Але для цього має бути визначена загальна концепція освіти в цивілізованому громадянському суспільстві та правовій державі. В основі цієї концепції має бути

ідея гуманізації суспільства, що полягає в підвищенні освітнього, загальнокультурного та політичного рівнів, свідомості особистості, формуванні й розвитку у неї творчого мислення.

Управління освітою на місцях здійснюється відповідними органами місцевої влади і місцевого самоврядування, для чого у їх складі створюються спеціальні структурні підрозділи: Міністерство освіти Автономної Республіки Крим<sup>1</sup>, управління освітою - в областях, а також у містах Києві та Севастополі, що є містами загальнодержавного підпорядкування, відділи освіти - у міських та сільських районах.

Відповідно до прийнятого нещодавно Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" Міністерство освіти бере участь у визначенні політики в галузі національної освіти, спрямованої на її відродження, всебічний розвиток людини, забезпечення суспільного виробництва кваліфікованими працівниками та спеціалістами. Міністерство контролює реалізацію цієї політики, визначає вимоги до змісту, рівня й обсягу освіти, здійснює міжнародне співробітництво в галузі освіти і науки. У сфері організації та планування розвитку освіти Міністерство освіти аналізує її стан і прогнозує розвиток, впорядковує мережу державних навчально-виховних закладів, розробляє нормативно-правову основу їх діяльності. Зокрема, Міністерством розробляються, видаються, затверджуються положення, статuti, інструктивні листи та інші нормативно-правові документи з різних питань діяльності галузі.

У сфері навчально-виховного процесу Міністерство освіти розробляє державні вимоги та стандарти щодо змісту, обсягу та рівня освіти, типові навчальні плани та програми, організовує підготовку та видання підручників, іншої навчально-методичної літератури, визначає умови прийому до навчальних закладів.

У сфері управління, а також організації роботи з керівними та науково-педагогічними кадрами Міністерство вносить пропозиції про створення, реорганізацію та ліквідацію навчальних закладів, проводить їх атестацію та акре

дитацію, а також організовує і спрямовує роботу з підготовки атестації науково-педагогічних працівників.

Акредитація навчальних закладів - це офіційне визнання їх права здійснювати свою діяльність відповідно до державних вимог та світових стандартів освіти. Мета акредитації полягає у визначенні можливостей навчальних закладів, в тому числі з недержавною формою власності, готувати кадри певного рівня кваліфікації і наданні їм відповідного статусу.

Вирішення цієї проблеми багато в чому залежатиме від ефективності акредитаційної діяльності, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 12 лютого 1996 р. № 200 "Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти". Її організаційно-методичне забезпечення в структурі Міністерства здійснюватиме Головне управління акредитації та Державна інспекція закладів освіти. Цією ж постановою затверджено кількісний та персональний склад Державної акредитаційної комісії, положення про неї, а також положення про ліцензування закладів освіти, про акредитацію вищих закладів освіти та про атестацію професійно-технічних закладів освіти.

Відповідно до завдань, покладених на Міністерство, з метою перереєстрації функціонуючих вищих закладів освіти у Державному реєстрі освітніх установ України зазначений порядок зумовлює визначення спроможності закладу освіти проводити освітню діяльність, що мала здійснюватися шляхом їх ліцензування. За позитивними підсумками атестації або акредитації заклад освіти одержуватиме право видачі документів про освіту державного зразка. Впровадження акредитації передбачає можливість ефективного розподілу держзамовлення, а отже, й асигнувань серед тих навчальних закладів, діяльність яких відповідатиме державним і міжнародним зразкам.

Розпочата на основі досвіду проведення акредитації вищих закладів освіти робота і позитивні зрушення за її наслідками на місцях поряд з підтвердженням правомірності обраного напрямку висвітлюють деякі гальмуючі її фактори.

Одним з таких факторів є відомча розгалуженість державної системи освіти. Утримуючи підпорядковані нав-

чальні заклади, як правило, за рахунок державного чи місцевих бюджетів, галузеві міністерства і відомства у ряді випадків по-своєму тлумачать чинне законодавство, постанови уряду та нормативні акти з питань зміни статусу навчальних закладів, визначення доцільності їх функціонування.

Про це свідчить, наприклад, перейменування Харківського фармацевтичного інституту на медичну академію, деяких технікумів системи споживспілки - на коледжі тощо. Такі дії, як і випадки безпідставних змін напрямків діяльності або професійного спрямування навчальних закладів, як правило, не мають під собою достатнього обґрунтування і зорієнтовані лише на кон'юнктуру сьогодення.

Певне занепокоєння викликає поширення практики створення освітніх установ, заснованих на недержавній формі власності. Такі установи відповідно до чинного законодавства створюються як малі підприємства, кооперативи, акціонерні товариства тощо за рішенням місцевих органів. Експлуатуючи (подекуди) в ряді випадків державну власність шляхом оренди площ та матеріальної бази, ці установи одержують від вступників значні кошти, але не несуть на сьогодні ніякої відповідальності перед своїми слухачами за наслідки навчання і виконання забор'язань щодо видачі документів про освіту державного зразка. Поширюється діапазон комерційної діяльності із залученням ліцеїв та гімназій, де навчаються неповнолітні. У сферу такої діяльності входять також вищі навчальні заклади із гучними назвами, як, наприклад, українські та міжнародні інститути, вільні чи відкриті університети бізнесу і управління. При цьому деякі з місцевих державних адміністрацій та бюро працевлаштування надають таким закладам листи підтримки щодо видачі відповідної ліцензії чи сертифіката.

Значною мірою такий стан зумовлювався протиріччями та розбіжностями існуючої нормативної бази, зокрема положень діючого донедавна Закону УРСР "Про освіту", з реаліями і вимогами сьогодення. Не менш впливовим фактором є відсутність державних гарантій щодо фінансового

стимулювання навчальних закладів, діяльність яких зорієнтована на кращі зразки вітчизняного та світового досвіду.

За таких умов здійснення Міністерством функцій центрального органу управління освітою не було достатньо ефективним. Існуючі протиріччя певною мірою знайшли своє вирішення в Постанові Верховної Ради України від 23 березня 1996 р. "Про порядок введення в дію Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" та в нормативних актах Кабінету Міністрів України, прийнятих на виконання Указу Президента України від 10 жовтня 1995 р. № 942 "Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти". Зокрема, зазначені законодавчі і нормативні акти передбачають внесення освітньої діяльності до переліку видів діяльності, що ліцензуються.

Міністерству освіти надано право: розробляти програми розвитку освіти і відповідні державні стандарти; ухвалювати за підсумками акредитації рішення стосовно доцільності функціонування будь-яких освітніх установ і навчальних закладів, розташованих в Україні незалежно від форми їх власності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 лютого 1996 р. № 200 "Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти" затверджені відповідні положення, що передбачають для всіх навчальних закладів і освітніх установ незалежно від форми їх власності, в яких слухачі здобувають освіту за професійним спрямуванням (нові типи шкіл - ліцеї, гімназії, навчальні заклади післясередньої освіти - ПТУ, ВПУ, вузи, ІПК та ін.), отримання спеціального дозволу на здійснення освітньої діяльності, а також їх подальшу акредитацію або акредитацію з метою одержання права видачі документів державного зразка про здобуття певного освітнього чи кваліфікаційного рівня. Логічним завершенням передбачених зазначеною постановою заходів було б заснування національного акредитаційного фонду з відрахуванням до нього щорічно приміром до 10 % коштів у межах бюджетного асигнування на освіту з метою стимулювання діяльності кращих навчальних закладів і підвищення якості підготовки професійних кадрів для господарського комплексу України.

Відповідно до чинного законодавства Міністерство також вивчає потреби навчальних закладів у викладацьких кадрах, організує підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та атестацію педагогічних працівників, укладає контракти з керівниками навчальних закладів, що перебувають в загальнодержавній власності.

До органів державного управління освітою належить і Вища атестаційна комісія, яка організовує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів.

Одним з суттєвих недоліків в сфері управління є нечітке розмежування повноважень між Міністерством освіти України та Міністерством освіти Автономної Республіки Крим, що негайно впливає на координацію управлінської освітньої діяльності.

Перелік проблемних питань, що детально окреслений у науковій публікації<sup>4</sup>, має знайти відображення, наприклад, у відповідній угоді про розмежування повноважень між міністерствами.

Місцеві органи управління освітою здійснюють фінансування навчальних закладів, які їм підпорядковані (переважно дошкільні установи та загальноосвітні школи), забезпечують розвиток мережі цих закладів, соціальний захист працівників освіти, учнівської молоді, створення належних умов для навчання дітей та їх виховання за місцем проживання. Хоча держава несе відповідальність за систему державної освіти, деякі повноваження у сфері планування діяльності навчальних закладів мають бути передані місцевому управлінню.

Розподіл компетенції між державними і місцевими органами управління має бути закріплений у таких основних організаційно-правових документах:

- перспективний план підготовки кадрів;
- довгострокова програма інвестицій у сфері освіти;
- загальна структура закладів освіти регіону;
- титульний список робіт з будівництва та реконструкції установ освіти. Ці та інші документи мають готуватись регіонами.

Згідно з чинним законодавством про освіту потребу у вищих закладах освіти незалежно від форм власності та їх

мережу визначає Кабінет Міністрів України. Виникає запитання, яким же при цьому має бути механізм створення недержавних вищих закладів освіти? Чи повинні, наприклад, приватні особи спочатку звертатися за дозволом до Кабінету Міністрів України, або для цього достатньо рішення відповідного місцевого органу про державну реєстрацію закладу, яке саме й констатує факт його створення. Доцільно також було б окреслити ознаки навчального закладу (виступає як юридична особа, основний напрямок діяльності - освітній, не може бути структурним підрозділом комерційної установи, здійснює навчання за програмами завершеного циклу і т. ін.).

Потребу в навчально-виховних закладах мають визначати Кабінет Міністрів України та місцеві органи за поданням Міністерства освіти України та відповідних регіональних органів освіти.

Назріло питання окреслити модель вузу XXI століття<sup>6</sup>. Вищі заклади освіти повинні мати економічну незалежність та соціальну захищеність. Йдеться передусім про чітке розмежування сфер компетенції щодо визначення напрямків та регулювання об'єктів підготовки спеціалістів, формування освітніх програм та тематики науково-дослідних робіт, використання фінансових та матеріальних ресурсів. Разом з тим автономія вузу повинна і в подальшому передбачати реалізацію інтересів держави, не випускати з поля зору розвиток засад студентського самоврядування.

Система освіти має базуватися на основі динамічної сукупності цільових, організаційних та функціональних принципів, підпорядкованих меті становлення Української держави, що знайшло своє відображення в новій Конституції України.

Подальше вдосконалення управління освітою з чітким організаційно-правовим забезпеченням повинно здійснюватись в таких напрямках:

- тісне співробітництво органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, органів громадського самоврядування, створення цілісної системи державно-громадського управління освітою, якій були б властиві цілеспрямованість, гнучкість, демократизм, динамізм, мобільність, неперервність

- освіти, поєднання теоретичних засад з інтенсивним набуттям практичних навичок, здатність до самоорганізації;
- ефективна діяльність системи освіти в умовах державотворення, формування ринкових відносин, ринку інтелектуальних ресурсів і освітніх послуг;
  - додержання законодавства в галузі освіти, створення однакових умов для громадян у здобутті освіти;
  - дотримання державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти; стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців;
  - чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління;
  - автономізація регіональних та місцевих органів управління освітою;
  - забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ;
  - утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави.

### Бібліографічні посилання

1. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" // Голос України. - 1996. - 25 квіт.
2. Постанова Верховної Ради України "Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні" // Голос України. - 1995. - 7 берез. (№44/1044).
3. Положення про Міністерство освіти України: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1992 р. №384. - К., 1992.
4. Положення про Міністерство освіти Криму: Затверджене постановою Ради Міністрів Криму від 19.10.93 р. №253. - К., 1993.
5. Нижник Н., Льясов Р. Проблеми вдосконалення управління народною освітою в Україні // Вісн. УАДУ. - 1996. - №3. - С.28-44.
6. Державна національна програма "Освіта". Україна ХХІ століття. - К.: Радуга, 1994. - С.61.



7. Освіта в Україні 1992-1994 рр. (інформаційно-аналітичний матеріал). - К., 1995. - С.64.

8. Інформаційні матеріали до засідання колегії міністерства за підсумками 1993 р. - К.: Мін-во освіти України, 1994. - С.70.

9. Інформаційні матеріали до засідання колегії міністерства. Вищі навчальні заклади I-II та II-IV рівнів акредитації. - К.: Мін-во освіти України, 1994. - С.196.

10. Розвиток освіти в Україні 1992-1993 роки: Доп. 44 сесії Міжнар. конф. з питань освіти (жовтень, 1994). - К., 1994. - С.4.

11. Яблонський В. Вища освіта очікує нових реформ. // Голос України. - 1995. - 21 черв. (№112 /1112). - С.6.

12. Україна: Соціальна сфера у перехідний період. - К.: Основи, 1994. - С.247.

## **7. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В РЕГУЛЮВАННІ ТРУДОВИХ ДОХОДІВ**

Стосовно суб'єкта на сьогодні в розвитку економіки України регулювання трудових доходів здійснюється як централізовано, так і децентралізовано.

Централізація в регулюванні трудових доходів забезпечується на рівні державного управління розміром мінімальної заробітної плати, співвідношеннями у розмірах тарифних ставок за галузями та категоріями працівників тощо.

Децентралізація в управлінні трудовими доходами забезпечується завдяки наданню галузям господарства та регіонам України і підприємствам широких прав щодо встановлення конкретних розмірів посадових окладів з урахуванням кількості та якості результатів, умов праці стану матеріальної відповідальності та інших факторів, а також щодо застосування тих чи інших форм та систем оплати праці, розмірів та умов виплати премій, розмірів та періодичності виплати дивідендів тощо.

Впровадження ринкових відносин передбачає істотне розширення соціально-економічної ролі і функцій трудових доходів, що включають в сучасних умовах не тільки поточні виплати, а й доходи від раніш зароблених минулих трудових доходів, які вкладені у виробництво або пущені в інший обіг.

У зв'язку з введенням різних форм власності і переходом до ринкових відносин істотно поглибилось розшарування суспільства за рівнем доходів. За даними соціологів, нині лише близько 2% населення України живе забезпечено, близько 20% - ледь зводять кінці з кінцями, а 78% населення перебуває за межею бідності. І це незважаючи на те, що Уряд систематично вживає заходи щодо перегляду мінімальної заробітної плати та інших окладів і тарифних ставок. Однак зростання цін, як правило, набагато випереджає зростання заробітної плати, внаслідок чого рівень реальних трудових доходів більшості населення України залишається вкрай низьким. До того ж, організація заробітної плати досі заснована на застарілих принципах і не відповідає вартості робочої сили як товару.

Кардинальні зміни соціально-економічних функцій трудових доходів передбачають докорінні зміни і в механізмі їх регулювання, вирішення нових проблем соціального захисту трудящих щодо забезпечення певного рівня трудових доходів. А це, в свою чергу, потребує посилення соціальної орієнтації політики регулювання трудових доходів.

Поки що, як свідчить аналіз, відсутній надійний соціально-економічний механізм як централізованого, так і децентралізованого регулювання трудових доходів. Потребує докорінного реформування основна частка трудових доходів - заробітна плата.

Розглянемо особливості державної договірно-галузевого регіонального регулювання трудових доходів та специфіку сучасного регулювання останніх на рівні підприємства.

В умовах широкого впровадження в Україні ринкових відносин надзвичайно загострюються питання централізації та децентралізації в регулюванні трудових доходів, розробки та практичного застосування оптимального со-

ціально-економічного механізму їх регулювання на всіх рівнях управління, і передусім на державному рівні.

Оскільки і в умовах ринкової економіки основну частку трудових доходів становить заробітна плата, розмежування централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів здійснюється шляхом укладання на різних рівнях управління трьох видів угод (договорів):

- 1) генеральної тарифної угоди - на державному рівні;
- 2) галузевих і регіональних договірних тарифних угод - на рівні галузі народного господарства України;
- 3) колективних договорів, які є, по суті, тарифними угодами на рівні конкретного підприємства, організації, об'єднання, фірми тощо\*.

Отже, тарифні угоди укладаються на державному, галузевому та регіональному рівнях, а також на рівні підприємств. Усі вони укладаються на дво(три)сторонній основі з метою централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів, більшу частину яких і за теперешніх умов економічного розвитку України становить тарифна частка заробітної плати.

Сторонами генеральної тарифної угоди виступають: з одного боку - професійні спілки, які об'єдналися для введення колективних переговорів і укладання генеральної угоди, з другого - власники або уповноважені ними органи, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладання генеральної угоди.

Практично Генеральна тарифна угода укладається між Федерацією незалежних профспілок, з одного боку, та Урядом України - з іншого. В останні роки до укладання тарифних угод залучається ряд промисловців і підприємств та інші працедавці.

Усі перелічені угоди виконують передусім функцію захисту доходів працівників.

Сфера питань, які регулюються на державному рівні, визначена Законом України від 1 липня 1993 р. "Про колективні договори і угоди"<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 8 цього Закону визначено, що на державному рівні регулюються основні принципи і норми

\* Надалі - підприємство.

реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин, зокрема щодо:

- гарантій праці і забезпечення продуктивної зайнятості;

- мінімальних соціальних гарантій оплати праці і доходів усіх груп і верств населення, які б забезпечували достатній рівень життя;

- розміру прожиткового мінімуму, мінімальних нормативів;

- соціального страхування;

- трудових відносин, режиму роботи і відпочинку;

- умов охорони праці і довкілля.

Методичні підходи до оптимального поєднання централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів, на нашу думку, слід будувати на принципах надання максимально можливої самостійності підприємствам, галузям та регіонам у питаннях структури та організації трудових доходів. При цьому слід максимально враховувати особливості і соціально-економічного розвитку окремих регіонів.

Загальна схема може бути такою: держава централізовано визначає розмір мінімального споживчого бюджету та мінімально гарантованої державою заробітної плати. Регіони з урахуванням своїх природно-кліматичних та інших умов розробляють регіональні рівні мінімального споживчого бюджету і відповідно до нього з урахуванням своїх фінансових можливостей - регіональні розміри мінімальної заробітної плати, але не нижче від загальнодержавного рівня мінімальної заробітної плати.

Усі інші питання регулювання трудових доходів вирішують підприємства з урахуванням власних фінансових можливостей та виробничих завдань. Практичне впровадження наведеного механізму регулювання трудових доходів дасть змогу позбутися такого аномального для ринкової економіки явища, як приховане безробіття, яким охоплено на деяких підприємствах близько 50% працюючих, що перебувають у неоплачуваних відпустках або працюють неповний робочий тиждень. Підприємству стане не вигідно утримувати зайвих працівників, і навпаки, буде вигідно утримувати меншу їх чисельність з більшою заробітною

платою. Стане більш можливим застосування поширеної в країнах із розвинутою ринковою економікою системи участі у прибутках, коли частка трудового доходу кожного працюючого визначається як заздалегідь установлена.

Слід відзначити, що державне регулювання трудових доходів здійснюється у більшості розвинених країн світу з певними специфічними особливостями для окремих країн.

Наприклад, у США та Франції державою встановлюється у законодавчому порядку рівень мінімуму зарплати. В Англії і Бельгії рівень мінімальної заробітної плати визначається шляхом укладення загальнонаціональної угоди Уряду, профспілок та підприємств. У ФРН та Італії встановлюються галузеві рівні мінімальної заробітної плати, а в Японії мінімум заробітної плати встановлюється для кожної фірми шляхом переговорів між профспілками та підприємцями, але на державному рівні визначається той мінімум зарплати, нижче від якого оплата праці не може здійснюватись.

У більшості країн світу в основі мінімуму заробітної плати лежить мінімальний споживчий бюджет, тобто вартість тих товарів і послуг, які необхідні для забезпечення мінімальних потреб працівника.

У багатьох країн світу рівень мінімальної заробітної плати становить від 50 до 70% середньої заробітної плати, годі як в Україні - менше від 10%.

У зв'язку із систематичним зростанням цін за останні роки в Україні систематично підвищується мінімальна заробітна плата. Так, відповідно до постанови Верховної Ради України від 25 листопада 1993 р. з 1 грудня 1993 р. була встановлена мінімальна заробітна плата в розмірі 50 тис. крб. та мінімальна пенсія в розмірі 120 тис. крб. на місяць. Після введення гривні встановлено мінімум заробітної плати 15 гривнів. Цей розмір мінімуму заробітної плати використовується як розрахунковий для визначення тарифних ставок, посадових окладів, пільг та компенсацій, а також штрафів, доплат, всіляких адміністративних санкцій. Рішенням VII сесії Верховної Ради України (лютий 1997 р.) мінімум заробітної плати встановлено на рівні межі малозабезпеченості - 70 грн. 90 коп., але поки що без переліку інших посадових окладів та тарифних ставок.

Слід зазначити, що розмір мінімальної заробітної плати не виправдано рідко переглядається, хоча і приймаються рішення щодо збільшення заробітної плати. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 1994 р. № 449 "Про збільшення частки тарифів у заробітній платі працівників господарства" державні та засновані на державній власності орендні підприємства і організації, які перебувають на госпрозрахунку, дістали право, починаючи з 1 липня 1994 р., майже вдвічі підвищувати верхню межу коефіцієнтів співвідношень тарифних ставок (місячних окладів) робітників і мінімального розміру заробітної плати, передбачених дод. 1-3 до постанови Кабінету Міністрів України від 2 червня 1993 р. № 393 "Про підвищення заробітної плати на державних підприємствах, установах, організаціях".

Згідно із зазначеною постановою посадові оклади керівників, спеціалістів і службовців підвищуються з урахуванням збільшення тарифних ставок робітників і співвідношень в оплаті праці, що склалися між категоріями працівників у 1990 р., в установленому зазначеною постановою порядку.

Визначено, що цей перегляд тарифних ставок і посадових окладів повинен здійснюватись без підвищення діючих цін та тарифів на продукцію та послуги, виходячи із фінансових можливостей та в межах фондів споживання, визначених у встановленому порядку.

Уряд рекомендував підприємствам одночасно із запровадженням нових тарифних ставок і посадових окладів вжити заходи щодо вдосконалення системи матеріального стимулювання, організації і нормування праці, скасування неефективних доплат і надбавок працівникам.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 1994 р. № 720<sup>2</sup> прийнято рішення про наступне підвищення заробітної плати на державних підприємствах, в установах і організаціях.

На підприємствах і в організаціях, діяльність яких повністю або частково фінансується з бюджету і на яких тарифні ставки і посадові оклади працівників установлені за умовами оплати праці, що діють на госпрозрахункових підприємствах, тарифні ставки і оклади підвищені вихо-

дючи з фінансових можливостей, але не більше як у 6000 разів порівняно з діючими в 1990 р.

У бюджетних установах і організаціях, органах державної виконавчої, судової влади, прокуратури, митних органів, додаткових інспекцій та в інших органах посадові оклади підвищені за коефіцієнтами, наведеними у табл. 1-3.

Таблиця 1'

**Коефіцієнти**  
підвищення ставок заробітної плати і посадових окладів працівникам бюджетних установ і організацій, для яких умови оплати праці визначені постановою Кабінету Міністрів України від 25 січня 1993 р. № 44 та наступними змінами і доповненнями до неї

Розряд	Тарифний коефіцієнт	Коефіцієнт підвищення ставки, окладу	Розряд	Тарифний коефіцієнт	Коефіцієнт підвищення ставки, окладу
1	1.00	11.34	16	4.41	5.51
2	1.12	10.3	17	8.5	5.45
3	1.25	9.4	18	5.34	5.24
4	1.39	8.75	19	5.87	5.18
5	1.54	8.12	20	6.46	4.98
6	1.70	7.84	21	7.10	4.80
7	1.87	7.31	22	7.81	4.42
8	2.06	6.32	23	8.59	4.04
9	2.26	6.77	24	9.45	3.80
10	2.49	6.36	25	10.30	3.60
11	2.74	6.29	26	11.15	3.40
12	3.01	6.05	27	12.00	3.25
13	3.31	6.0	28	12.90	3.10
14	3.64	5.81	29	13.80	2.90
15	4.01	5.74			

Установлено порядок, згідно з яким ставки і оклади, визначені за відповідними коефіцієнтами Єдиної тарифної сітки, множаться на відповідний коефіцієнт підвищен-

ня ставки (окладу), виходячи з мінімального розміру заробітної плати.

Таблиця 2'

**Коефіцієнти  
підвищення ставок заробітної плати  
і посадових окладів працівникам бюджетних установ і  
організацій, на яких не поширюється  
Постанова Кабінету Міністрів України  
від 25 січня 1993 р. №44**

Частина посадового окладу в кількості мінімальних заробітних плат	Коефіцієнт
1	11.34
Від 2 до 4 включно	5.70
Від 5 до 10 включно	1.65
Понад 10	1.30

Конкретний розмір посадового окладу за табл. 2 встановлюється в такому порядку: в установах і організаціях, де посадові оклади були встановлені нормативними актами у карбованцях, визначились коефіцієнти співвідношень посадових окладів до мінімального розміру заробітної плати шляхом ділення посадового окладу, встановленого до 1 січня 1990 р., на 2300 крб.

Коефіцієнти співвідношень посадових окладів до мінімального розміру заробітної плати розподіляються за частинами (1, 3, 6 і решта). Кожна частина посадового окладу множилась на мінімальну заробітну плату і відповідний коефіцієнт. Результати підсумовувались.

Таблиця 3'

**Коефіцієнти  
підвищення посадових окладів працівникам апарату органів  
державної влади та інших органів**

Частина посадового окладу в кількості мінімальних заробітних плат	Коефіцієнт
Від 1 до 3 включно	6
Від 4 до 10 включно	3.5
Понад 10	2



Для визначення конкретного розміру посадового окладу, встановленого відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 35, коефіцієнти співвідношення посадових окладів до мінімальної заробітної плати розподілялись на частини (3,7 і решта). Кожна частина посадового окладу множилась на мінімальну заробітну плату і відповідний коефіцієнт. Результати підсумовувались.

Вже викладені основні положення підвищення з 1 жовтня 1994 р. посадових окладів і ставок свідчать про нечіткість, перевантаження посиленнями на старі рішення Уряду щодо сучасних умов оплати праці, надмірну зацентрованість у цих питаннях.

У зв'язку із систематичним зростанням цін і неадекватним йому підвищенням заробітної плати реальні доходи населення за останні роки систематично знижуються. Так, порівняно з 1990 р. вони скоротились більше ніж утричі. Систематично зменшується також частка заробітної плати у загальному обсязі трудових доходів, що свідчить про послаблення стимулюючої ролі оплати праці. Підтвердженням цьому є й той факт, що значно знизилася питома вага заробітної плати у валовому внутрішньому продукті: тільки за останні шість років вона скоротилася майже в 6 разів (із 46 до 8%).

Оскільки зниження стимулюючої ролі реальних трудових доходів відбувається одночасно з непомірним зростанням доходів у приватному секторі економіки, спостерігається глибоке розшарування населення за рівнем доходів, що призводить до соціальних ускладнень.

Отже, мінімальна заробітна плата на сьогоднішній день повністю втратила своє соціально-економічне призначення, оскільки абсолютно не відповідає мінімальному спокливчому бюджету, а використовується, в основному, лише як розрахункова величина для визначення соціальних пільг та гарантій.

Так, до вересня 1996 р. мінімальна заробітна плата становила лише 2,6% від встановленої межі малозабезпеченості (230 грн.), потім - 6,5%. І хоча нещодавно (в лютому 1997 р.) прийняте рішення про встановлення розміру мінімальної заробітної плати 70,9 грн. або 30,8% від межі

малозабезпеченості, тобто на рівні фізіологічного мінімуму (межі бідності), але повний підвищений мінімум заробітної плати вводиться лише як соціальна гарантія для визначення розмірів соціальних гарантій та інших виплат, без впливу на тарифну систему, оскільки для цього знадобилося б як мінімум, 32 млрд. грн., а такі кошти у держави відсутні.

В основі сучасного регулювання основної частки трудового доходу - заробітної плати - лежать Декрет Кабінету Міністрів України від 31.12.92 р. "Про оплату праці" та Закон України від 1.07.93. "Про колективні договори і угоди" і Кодекс законів про працю. Саме ці три директивних документи визначають основні економічні, організаційні та правові засади оплати праці у всіх галузях господарства України.

Порядок централізованого та децентралізованого регулювання цих питань принципово змінився після введення в дію Декрету "Про оплату праці", згідно з яким:

1) визначені сфери державного та договірного галузево-регіонального регулювання оплати праці, чітко окреслена роль профспілок, які в ході договірного регулювання оплати праці мають відстоювати інтереси найманих працівників;

2) введена система соціального партнерства стосовно регулювання оплати праці;

3) істотно розширені і закріплені права працівників на оплату праці і соціальний захист зі згаданих питань;

4) врахований позитивний досвід Міжнародної організації праці щодо регулювання оплати праці, підтверджені основні конвенції та рекомендації МОП з цих питань.

Однак при всіх цих позитивних зрушеннях стосовно оплати праці, досягнутих завдяки Декрету "Про оплату праці", у розробці якого брав участь один із авторів, цей Декрет має істотні недоліки, які не дають змоги створити на його основі досить ефективний механізм державного та договірного регулювання доходів працюючих, забезпечити раціональні співвідношення між темпами зростання інфляції та підвищення і оплати праці. Одним з істотних недоліків Декрету є те, що в основу організації заробітної

плати у ринкових умовах не покладена вартість робочої сили як товару.

Законом України від 4 жовтня 1994 р. "Про межу мало-забезпеченості" закладені правові основи здійснення адресної матеріальної підтримки найбільш соціально незахищених верств населення в сучасних умовах.

Межа малозабезпеченості - це величина середньодушового сукупного доходу, який повинен забезпечити непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному рівні, встановленому законодавством.

Законом визначено, що межа малозабезпеченості формується на основі нормативно-статистичного методу.

Нормативним методом встановлюється набір продовольчих товарів, який визначається згідно із соціальними нормами споживання для осіб непрацездатного віку, розробленими науковими установами і організаціями відповідного профілю.

Вартість непродовольчих товарів і послуг та утримання житла визначаються з урахуванням фактичних витрат сімей з низькими доходами згідно з положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Вартість непродовольчих товарів не може бути меншою від 15% вартості продуктового набору.

Набір товарів і послуг для визначення межі малозабезпеченості повинен розробляти згідно із згаданим законом Кабінет Міністрів України за участю профспілок.

Величина межі малозабезпеченості у вартісному вираженні повинна щорічно затверджуватись Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, як правило, одночасно із затвердженням Державного бюджету України, однак це положення зазначеного закону порушується систематично. Офіційні видання повинні публікувати дані про величину межі малозабезпеченості у вартісному вираженні.

Згідно із законом право на державну допомогу мають непрацездатні громадяни, що отримують пенсію, середньодушовий сукупний дохід сімей яких не перевищує величини межі малозабезпеченості у вартісному вираженні.

Порядок децентралізованого договірно-галузевого, регіонального та на рівні підприємства регулювання трудових

доходів визначений Законом України від 1 липня 1993 р. "Про колективні договори та угоди".

Тарифну угоду на галузевому рівні укладають власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи, з однієї сторони, та профспілки чи об'єднання профспілок або інших представницьких організацій трудящих, які мають відповідні повноваження, достатні для ведення переговорів, укладання тарифної угоди та реалізації її норм на більшості підприємств, які входять у сферу їх дії - з іншої.

На регіональному рівні тарифна угода може укладатись між місцевими органами державної влади або регіональними об'єднаннями підприємців, якщо вони мають відповідні повноваження, достатні для ведення переговорів, з однієї сторони, та об'єднаннями профспілок або іншими уповноваженими трудовими колективними органами - з іншої.

Усі принципіві питання щодо тарифної системи заробітної плати як основної частки трудових доходів вирішуються під час переговорів на двосторонній основі.

Угодою на галузевому рівні регулюються галузеві норми, зокрема:

- нормування оплати праці, встановлення для підприємств галузі (підгалузі) мінімальних гарантій заробітної плати відповідно до кваліфікації на основі єдиної тарифної освіти за мінімальною межею та мінімальними розмірами доплат і надбавок з урахуванням специфіки, умов праці окремих професійних груп і категорій працівників галузі (підгалузі);

- встановлення мінімальних соціальних гарантій, компенсацій, пільг у сфері праці і зайнятості;

- трудових відносин;

- умов, охорони праці;

- житлово-побутового, медичного, культурного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку.

В законі особливо підкреслено, що галузева угода не може погіршувати становище трудящих порівняно з генеральною угодою.

Угоди на регіональному рівні регулюють норми соціального захисту найманих працівників підприємств і мо-

жуть включати вищі порівняно з генеральною угодою соціальні гарантії, компенсації, пільги.

У галузевих, регіональних угодах та в колективних договорах доцільно наводити повні переліки компенсаційних та стимулюючих доплат і надбавок, а також зазначати граничні їх розміри та порядок застосування.

Оскільки в наш час практично відсутня цілісна система договірного регулювання оплати праці, у деяких галузях господарства України та регіонах, як свідчить аналіз, проведений Мінпраці України, доволень встановлюються розміри оплати праці працівників, які в багато разів перевищують заробітну плату в державному секторі економіки. В результаті розбіжності в оплаті працівників сягають 15-20 разів, що неприпустимо.

Спостерігаються факти перевищення в деяких галузях, регіонах, підприємствах граничних рівнів тарифних ставок і посадових окладів, передбачених Генеральною тарифною угодою. Це призводить до грубих порушень у міжгалузевих співвідношеннях в оплаті праці, визначених Генеральною тарифною угодою.

Наприклад, за відомчим наказом на підприємствах Укрзалізничі посадові оклади були в 2,5 рази вищі, ніж встановлені Урядом.

Подібні випадки безпідставного підвищення порівняно з встановленими Урядом посадових окладів спостерігались в Охтирському нафтогазовидобувному управлінні об'єднання "Укрнафта", на Луцькому приладобудівному заводі Мінмашпрому, на Волинському підприємстві з торгівлі та постачання Міносвіти України тощо.

Усі ці порушення призводять до суттєвих відхилень у міжгалузевих співвідношеннях в оплаті праці, що, в свою чергу, викликає соціальні хвилювання у суспільстві.

Такі основні принципи регулювання трудових доходів договірно-галузевого, регіонального та на рівні підприємства.

Вивчення сучасної практики регулювання трудових доходів дозволяє зробити однозначний висновок про необхідність докорінної реформи їх організації, перебудови принципів регулювання трудових доходів виходячи з особливостей ринкової економіки. Для цього вкрай необхідна

сучасна нормативно-правова база та розробка науково-методичного забезпечення цього процесу.

Криза в цих галузях економіки, відсутність позитивних структурних зрушень та непослідовна політика в галузі трудових доходів призвели до катастрофічного зниження життєвого рівня більшості населення.

На жаль, в Україні ще немає цілісної концепції централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів навіть на перехідний період до ринкових відносин, не кажучи вже про більш віддалену перспективу.

Теоретично-методологічні суперечки ведуться навколо таких питань: розподілу функцій регулювання трудових доходів за рівнями управління; доцільних співвідношень у трудових доходах таких складових, як заробітна плата, дивіденди (проценти), інші доходи від власності; доцільність застосування натуральних видів доходів; механізм взаємозв'язку рівня трудових доходів та результатів праці тощо.

Ще не розроблений такий механізм регулювання трудових доходів, який би забезпечував оптимальне поєднання інтересів, з одного боку, найманого працівника, а з іншого - підприємця, зацікавленого в одержанні максимального прибутку.

Розміри тарифних ставок та окладів не відповідають нині реальній вартості робочої сили.

В узагальненому вигляді найбільш принциповими є недоліки організації трудових доходів:

- занадто низький рівень мінімальної заробітної плати, що становить близько 10% середньої заробітної плати по господарству України, в той час як у зарубіжних країнах цей показник в середньому у 4-6 разів вищий;

- деформоване співвідношення між заробітною платою високо- та низькооплачуваних працівників з різницею до 20 і більше разів, тоді як у зарубіжній практиці цей показник утримується нижчий;

- занадто великі розбіжності в заробітній платі працівників одних і тих самих професійно-кваліфікаційних груп працівників у державному секторі економіки і комерційних структурах;

- деформована структура трудового доходу з дуже низькою питомою вагою тарифної частки заробітної плати, яка на багатьох підприємствах державного сектора економіки знизилась до 30-40%, тоді як в зарубіжних країнах оптимальною величиною цього показника вважається 75-85%;

- деформована внаслідок порушення в деяких галузях господарства міжгалузевих співвідношень в оплаті праці, диференціація заробітної плати за галузями;

- неупорядкованість теоретико-методологічних і практичних підходів до визначення частки членства трудового колективу в колективній власності та дивідендів, внаслідок чого нерідко загострюються соціально-економічні відносини у трудових колективах тощо.

Викладене дозволяє зробити такі висновки щодо шляхів кардинального поліпшення системи централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів.

1. Необхідно розробити Національну концепцію реформування системи регулювання трудових доходів, поклавши в її основу ринкові вимоги, тобто виходячи при її побудові з категорії вартості робочої сили найманого працівника як товару.

2. Розробити на основі Національної концепції реформування системи регулювання трудових доходів, моделі державного, галузевого, регіонального регулювання трудових доходів, а також їх регулювання на рівні підприємства, визначивши оптимальні сфери їх співвідношення.

3. Суттєво поліпшити методикку оцінки вартості робочої сили як базового принципу вдосконалення системи регулювання трудових доходів, яка хоча і розроблена, але має такі вагомні вади, що не знайшла практичного впровадження.

4. Визначити основні концептуальні підходи до такого найменш теоретико-методологічно розробленого аспекту трудових доходів, як доходи від власності, дивіденди, відсотки, тобто ринкового їх елемента, приділивши при цьому важливу увагу проблемі соціального захисту доходів власників від банкрутства.

5. Чітко визначити процедури встановлення та періодичності і механізму перегляду мінімальної заробітної плати відносно мінімального споживчого бюджету і межі мало-забезпеченості та законодавчо затвердити механізм співвідношень між цими економічними показниками.

6. Розробити систему соціальних гарантій та захисту в оплаті праці та в інших елементах трудових доходів.

7. Розробити систему макроекономічних аспектів взаємозв'язку в регулюванні трудових доходів, ціноутворенні, оподаткуванні, зайнятості тощо.

8. Розробити систему правового та нормативного забезпечення реформування системи регулювання трудових доходів.

9. Розробити механізм забезпечення відповідності розмірів тарифних ставок і окладів найманих працівників реальній вартості робочої сили, усунення невиправданої зрівнялівки в оплаті праці.

З метою оновлення відтворювальної та стимулюючої функції трудових доходів, недопущення зниження життєвого рівня найманих працівників нижче від межі мало-забезпеченості, забезпечення соціального захисту трудових доходів трудящих вважаємо за доцільне:

1) щорічно затверджувати мінімальний споживчий бюджет та межу мало-забезпеченості як по країні в цілому, так і за регіонами з урахуванням їх природно-кліматичних умов та інших місцевих особливостей;

2) законодавчо затвердити необхідність відповідності рівня мінімальної заробітної плати мінімальному споживчому бюджету, а її частки, що відповідає межі мало-забезпеченості - розрахунковому показнику для визначення соціальних пільг та гарантій;

3) розробити та законодавчо затвердити механізм визначення і терміни систематичного перегляду показників мінімального споживчого бюджету та межі мало-забезпеченості;

4) встановити законодавчо співвідношення між рівнем підвищення цін, з одного боку, та рівнем зростання вартісної оцінки мінімального споживчого бюджету та межі мало-забезпеченості - з іншого. Доцільно, щоб відсоток серед-



нього зростання цін та тарифів на товари і послуги, вартісна цінка мінімального споживчого бюджету та межі мало-забезпеченості зростає на 0,7-0,8%;

5) забезпечити таке зростання мінімальної заробітної плати трудящих, яке дозволило б підняти рівень її відношення до середньої заробітної плати як мінімум до 1:4 та відновити існуючу у 1990 р. частку заробітної плати у валовому національному продукті;

6) розробити механізм індексації трудових доходів у період між черговими підвищеннями мінімальної заробітної плати;

7) в умовах постійного зростання цін та інфляції практикувати перехід до щотижневої виплати заробітної плати;

8) надати право підприємствам на основі державно встановлених співвідношень у тарифних ставках та окладах працівників різної кваліфікації і виходячи із власних фінансових можливостей розробляти власні тарифні системи, які б не суперечили встановленим державою нормам та нормативам з цих питань і одночасно дозволяли б забезпечити питому вагу тарифної частини заробітної плати у трудових доходах не нижче ніж 70%.

Практичне втілення зазначених заходів у теперішніх умовах катастрофічного спаду обсягів виробництва, на нашу думку, можливе лише за умови радикальної структурної і технологічної перебудови економіки України, усунення такого аномального явища, як приховане безробіття, яким охоплено на деяких підприємствах майже половина працюючих. Уряд та місцеві адміністрації врешті-решт повинні зрозуміти, що економічно вигідніше здійснити структурну перебудову економіки та звільнити зайвих працівників, ніж продовжувати утримувати велику армію непотрібних працівників в надії на майбутнє зростання обсягів виробництва.

До того ж, це дозволить підвищити продуктивність праці, тобто забезпечити виконання тих самих обсягів виробництва з меншою чисельністю працюючих. Зростання продуктивності праці стане вагомим аргументом в обґрунтуванні зростання заробітної плати та трудових доходів.

Удосконалення централізованого та децентралізованого регулювання трудових доходів дасть змогу істотно підвищити їх стимулюючу функцію.

### Бібліографічні посилання

1. Урядовий кур'єр. - 1993. - 31 лип. (№ 115).
2. Там же. - 1994 - 22 жовт. (№ 164).
3. Додаток № 4 до постанови Кабінету Міністрів України від 2 червня 1993 р. №393 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 1994 р. №720)//Праця і зарплата. - 1993. - Червень (№ 11).
4. Там же, дод. №5.
5. Там же, дод. №6.

## РОЗДІЛ IV

# ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДІВ І ФОРМ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СФЕРАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1. Конституційний контроль у сфері державного управління в умовах централізації та децентралізації

Для давно застарілої Конституції України (УРСР), що стала одним з бар'єрів на шляху державно-правових і соціально-економічних демократичних перетворень, було характерне явне відставання з прийняттям Основного Закону від нагальних і гострих потреб у ньому з боку суспільства, держави і громадян, незавершеність та непевність системи державної влади, що виражено перш за все у відсутності конституційного судового контролю, прямий розлад декларованого принципу розподілу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, або непослідовність у його правовому оформленні і реалізації парламентськими, президентськими, урядовими та іншими структурами різного рівня, безладдя в області розмежування компетенцій між сторонами трикутника влади та конкретними державними органами (горизонтальна і вертикальна лінії), нерозробленість або недостатність правового фундаменту, особливо процедурних норм, їх організації і діяльності, слабкість юридичної бази розвитку багатьох суспільних відносин, протиріччя та половинчатість законів та інших нормативних актів, хронічне відставання з прийняттям і подальше ігнорування, хаотичність у сфері теорії і практики співвідношення Конституції і законів України та одноіменних актів Автономної Республіки Крим, а також актів Верховної Ради і Президента України. Все це є свідченням і одночасно підтвердженням того, що у формуванні і функціонуванні раціонально-правової моделі організації державного управління країною лише зроблено крок в початкову стадію.

Зазначене може бути найбільш характерно для такої важливої і актуальної теоретико-прикладної проблеми, як методи і форми організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації державного управління. Це положення особливо рельєфно підтверджується тим, що поза увагою дослідників, що працюють у руслі зазначеної тематики, залишився такий серйозний інструмент впливу на сфери управління в умовах централізації і децентралізації, як конституційний контроль, перш за все конституційний судовий контроль.

Розробка проблем конституційного контролю актуалізується завданнями побудови нового Основного Закону України. Створення якісної конституційної моделі Конституційного Суду виступає однією з необхідних передумов ефективного функціонування названого органу як дієвого засобу щодо забезпечення державного управління в умовах централізації і децентралізації. В такому контексті має бути виключно неухильне, повне і всебічне виконання положень, правил і наказів Основного Закону. Ефективність Основного Закону в будь-якій галузі, включаючи процеси централізації і децентралізації державного управління, виражається в його реалізації. Умовою виконання головного акта служить конституційна законність, суть якої - у відповідності Конституції законів та інших правових актів. Механізм контролю за конституційністю законів залежить від принципів побудови системи вищої влади тієї чи іншої держави. Підходячи до даної проблеми з позиції розподілу влад і ви členення держав: 1) що не використовують названий принцип; 2) що визначають структури влади на базі його застосування, можна проілюструвати принципові відмінності, характерні для сфери конституційного контролю відповідних держав.

Перелусім назвемо Англію - державу розвинутого парламентаризму. Панівною доктриною тут є доктрина парламентського суверенітету, згідно з якою парламент має право видати або анулювати абсолютно будь-який закон, і жоден суб'єкт не має права це оспорювати<sup>1</sup>. Це положення зумовило відсутність в Англії спеціальної структури, яка здійснює контроль за конституційністю законів.

Доктрина повновладдя вищих представницьких установ колишнього СРСР і його республік, їх верховенство над рештою вищих органів держави теоретично, юридично і практично відстоювала положення, згідно з яким контроль за конституційністю законів належить до компетенції Верховних Рад та їх Президій. У теорії державознавства домінувала концепція про те, що надання права перевіряти конституційність актів Верховних Рад порушує їх повновладдя і веде до обмеження ролі та зниження чільного місця вищих представницьких органів державної влади, що обираються народом, у системі державних органів. Бувши загальною для Союзу РСР і його суб'єктів, викладена доктрина панувала і в тодішній Українській РСР. Конституційний аспект проблеми характеризується тим, що тривалий час головні акти України зовсім не вирішували питань з контролю за дотриманням Основного Закону. Ця риса властива Конституції Української Народної Республіки 1918 р.<sup>2</sup>; Конституції УРСР 1919 р.<sup>3</sup>; Конституції УРСР 1925 р.<sup>4</sup> Питання, яке нас цікавить, отримало конституційне врегулювання майже через два десятиріччя після утворення УРСР. Основний Закон республіки 1937 р. вперше в конституційній правотворчості України ввів формулу "контроль за виконанням Конституції". Єдиним суб'єктом, правоспроможним здійснювати вказане повноваження, конституційно призначалась лише Верховна Рада УРСР. Щодо вирішення Основним Законом питання, яке розглядається, то Конституція прямо не відносила його до прерогатив Верховної Ради. Справа в тому, що Основний Закон 1937 р. не закріплював спеціальною статтею перелік повноважень органу верховного представництва. Конституційно були перераховані питання, що належали до відання УРСР: "...в особі її найвищих органів влади і органів державного управління" (ст. 19) Верховна Рада конституювалася "найвищим органом державної влади" (ст. 20). Згідно зі ст. 22 він здійснював усі права, що належали УРСР, "оскільки вони не входять до компетенції підзвітних Верховній Раді УРСР органів: Президії Верховної Ради УРСР, Ради Народних Комісарів УРСР і Народних Комісаріатів УРСР". Відповідно до п. "а" ст. 19 Конституції до відання УРСР належало "вста-

новлення і зміни Конституції УРСР і контроль за її виконанням". Оскільки на відміну від засобу визначення компетенції Верховної Ради, у Конституції прямо фіксувалися повноваження Президії Верховної Ради (ст. 30), СНК (ст. 43) та Народних Комісарів (ст. 50-52), в числі яких прийняття і зміни Основного Закону, а також контроль за його виконанням не називались, останні, виходячи зі ст. 19 Конституції, були прерогативою лише вищого представницького органу державної влади.

Модель конституційного контролю, побудована Основним Законом УРСР 1978 р., зберігала конструкцію однойменного акта 1937 р. та водночас включала елементи, яких раніш не було.

Спільність рішень полягала в тому, що перша редакція Основного Закону, прийнятого 20 квітня 1978 р., як і його попередника, не закріплювала ніяких спеціальних структур, покликаних здійснювати конституційний контроль. Названа функція, як і раніше, конституювалась за вищою державною владою.

Відмінні моменти зводились ось до чого. З погляду форми конституційного закріплення сталося дистанціювання конституційного контролю через включення його до самостійного пункту Основного Закону. Якщо Конституція 1937 р. в одному і тому самому пункті фіксувала "встановлення і зміну Конституції та контроль за її виконанням" (п. "а" ст. 19), то однойменний акт 1978 р. - "контроль за дотриманням Конституції УРСР" закріплював окремо (п. 2 ст. 72). Тобто в наявності підвищення конституційного рангу інституту контролю дотримання Основного Закону. Інша відмінність конституційної моделі інституту, яку ми розглядаємо, стосується суб'єктів, правоспроможних контролювати дотримання головного акта республіки. Якщо раніше конституційний контроль був виключною прерогативою лише Верховної Ради, то Основний Закон 1978 р. надавав відповідне право також Президії Верховної Ради. Причому ст. 97, присвячена компетенції Верховної Ради, прямо не фіксувала здійснення нею конституційного контролю. За аналогією з Основним Законом 1937 р. однойменний акт УРСР 1978 р. містив статтю, що визначала

питання відання республіки “в особі її найвищих органів державної влади і управління”, в числі яких закріплювався контроль за дотриманням Конституції УРСР (п. 2 ст. 72). Визнання Верховної Ради як суб'єкта, конституційно наділеного правом здійснення даної функції, спирається на ст.97 Основного Закону, де зазначалося, що Верховна Рада правоспроможна вирішувати всі питання, віднесені Конституцією СРСР та Конституцією УРСР до ведення Української РСР. Поряд з найвищим представницьким органом державної влади в ранг суб'єкта конституційного контролю була зведена Президія Верховної Ради. З цього приводу був прямий наказ Основного Закону (п. 4 ст. 108). Проведений аналіз дає нам всі підстави зробити висновок про те, що конституційна модель інституту контролю за дотриманням Основного Закону була побудована у повній відповідності із доктриною повновладдя Верховної Ради та її головування над іншими вищими органами влади республіки.

Статус найвищого представницького органу державної влади, уповноваженого розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання республіки, від якого були похідними решта вищих державних органів, що визначало їх підзвітність і відповідальність перед Верховною Радою, а також контроль за їх діяльністю з боку Верховної Ради виключав створення спеціальної інституції, яка контролювала б дотримання Основного Закону. Втілена конституційно, дана концепція спиралась на теоретичні основи повновладдя Рад. Теорія державознавства відстоювала положення, суть якого у тому, що Конституцію та інші закони приймала Верховна Рада. Виходячи з того, що їй належала вся повнота влади, ніхто не мав права вирішувати, чи відповідають акти Верховної Ради Основному Закону. В протилежному разі порушувалося б верховенство обраного усім народом вищого представницького органу державної влади в державному механізмі. Доктрина гегемонії органу верховного представництва, який уособлював собою суверенітет народу, допускала прийняття, зміну, а також відміну Конституції та інших законів лише Верховною Радою. Серед державних структур він був єдиним суб'є-

ктом, правоспроможним як видавати, так і відмінити вищезгадані акти. Над Верховною Радою підносився тільки народ, якому належала як державна, так і недержавна влада.

Зрозуміло, що ті чи інші положення доктрини, що розглядаються, викликають різного роду запитання та судження, що впливають звідси. Для нас же в даному випадку важливим є аспект конституційного контролю. Підсумовуючи вищесказане, підкреслимо, що побудована Основним Законом модель даного інституту логічно і закономірно впливала із теоретичної концепції примату парламенту в державному механізмі і відповідно до цього вписувалася в наукову і конституційну доктрину його верховенства гармонійно і послідовно. У методологічному плані дана обставина, як це не дивно, на перший погляд, сьогодні, коли йде пошук нового еталону захисту Конституції, далеко не байдужа.

Конституційна реформа Основного Закону України (27 жовтня 1989 р.) зберегла первісні настанови з контролю за дотриманням Конституції, згідно з якими він належить до відання Верховної Ради (ст. 97) та її Президії (п. 6 ст. 106) і водночас позначилася новим рішенням у досліджуваному контексті. Вперше в конституційній правотворчості України передбачалося введення нової інституції, досі невідомої практиці державно-правового будівництва республіки. Реформований Основний Закон передбачав створення спеціальної структури в сфері конституційного контролю - Комітету конституційного нагляду УРСР. Згідно з Основним Законом він обирався Верховною Радою строком на десять років із числа спеціалістів у галузі політики і права на чолі з головою. До його складу входили заступники і сім членів (ст. 112). Конституційно-правовий статус установлені Основним Законом нової інституції, по суті, відтворював складові елементи, які характеризують конституційно-правовий статус Комітету конституційного нагляду СРСР<sup>5</sup>, що було традиційним для суб'єктів Союзу РСР.

Підкреслимо головне. Конституційна реформа 1989 р. не похитнула верховенства найвищого представницького органу державної влади. Це стосується також сфери кон-



ституційного контролю. По-перше, передбачена Основним Законом нова структура на практиці не була сформована. По-друге, конституційна модель закріпленого інституту виключала можливість його реального впливу на долю прийнятих Верховною Радою актів, оскільки Комітет конституційного нагляду не був наділений правом робити висновки про відповідність законів Конституції. Згідно з головним актом вищезгаданий орган був правочинний подавати Верховній Раді висновки про відповідність Конституції проектів законів (п. 1 ст. 12). По-третє, урізаний характер аналізованої інституції полягав у відсутності у Комітеті конституційного нагляду будь-яких можливостей безпосереднього скасування будь-яких актів. У випадку встановлення протиріч тих чи інших правових форм або окремих конституційних положень, а також законів Комітет міг направити органам, що їх видали, висновок про усунення допущених порушень, що тягнуло за собою призупинення виконання відповідних актів. Що ж стосується скасування правових форм, то Комітет мав тільки право входити з поданнями до Верховної Ради або Ради Міністрів про скасування актів підзвітних їм органів або службових осіб, які протирічать Конституції, а також законам України.

Незавершеність конституційної моделі інституту, що нас цікавить, виразно проглядається крізь призму структурного розміщення в тексті Основного Закону. По-перше, Комітет був введений у гл. 12 "Верховна Рада Української РСР". Йому не належало самостійного місця в Конституції, що зовні створювало враження, ніби Комітет конституційного нагляду - орган Верховної Ради. По-друге, вада конституційної моделі Комітету в тому, що йому відводилась єдина стаття. Подібне рішення само по собі не асоціювалося з високим місцем і роллю інституту конституційного контролю у механізмі державної влади.

Викладеною досить для з'ясування того, що по суті Комітет конституційного нагляду зовсім не похитнув гегемонії Верховної Ради у сфері контролю за дотриманням Основного Закону, так само як і не порушив її головне місце і вирішальну роль у системі державної влади, закріпленої

головним актом республіки. Водночас можна підкреслити, що здійснене конституційне рішення логічно впливало з принципу повновладдя парламенту в державному механізмі і гарантувало його непорушність в умовах Комітету конституційного нагляду.

Декларація про державний суверенітет України проголосила здійснення державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (гл. 3), що диктувало необхідність створення нової моделі конституційного контролю<sup>6</sup>. На жаль, вирішення цього важливого завдання дуже затягнулось. Конституційний аспект цієї проблеми позначено ледь чи не єдиним позитивним кроком: замість Комітету Основний Закон передбачив вибори Верховною Радою Конституційного Суду України (ст. 112). Це нововведення здійснено 3 червня 1992 р. із зміною Верховною Радою ст. 112 Конституції України<sup>7</sup>.

Основний Закон визначав вибори Конституційного Суду, його склад, строк повноважень, незалежність суддів. Розглядувана інституція відповідно до реформованого головного акта була похідна від парламенту, оскільки останній обирав Конституційний Суд у повному складі: голови, заступника голови і 23 членів суду, які є фахівцями в галузі права. Згідно із ст. 112 особи, обрані до складу Конституційного Суду, не можуть одночасно входити до складу інших державних органів, діяльність і акти яких є піднаглядними Конституційному Суду, а також якщо вони є народними депутатами України чи належать до якихось політичних партій і рухів. Це правило полягає у проголошенні незалежності суддів при здійсненні ними своїх обов'язків. Вони підкоряються лише Конституції. Правовою засадою організації та порядку діяльності аналізованої структури в ст. 112 називався Закон "Про Конституційний Суд України". Цим вичерпувалася регламентація Основним Законом питань, які стосувалися Конституційного Суду Але їх небагато.

Спосіб конституційного закріплення аналізованої структури є показником її місця і значення в системі державної влади, побудованої за принципом розподілу на трішки. Неадекватність даного рівня, важлива роль судової

влади у триєдиності державної влади особливо рельєфно окреслюється шляхом порівняльного дослідження. Перехід до побудови державної влади за принципом її розподілу на три гілки в інституційному плані супроводжувався введенням президентури та конституційного контролю. Порівняльний аналіз відносно згаданих новацій дає змогу зробити цілу низку висновків.

З огляду на час щодо конституювання першість - на боці Конституційного Суду, затвердженого 24 жовтня 1990 р. Законом про зміни та доповнення Конституції УРСР<sup>8</sup>. Введення поста Президента - 5 червня 1991 р. (він затверджений Законом про встановлення поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень в Конституцію УРСР)<sup>9</sup>. З позиції формування правового забезпечення (часовий аспект) організації та діяльності розглянутих інституцій початок побудови конституційних основ збігається з вищенаведеними даними, оскільки закріплення поста Президента та Конституційного Суду Основним Законом супроводжувалося внесенням до нього відповідних змін та доповнень. Але відносно законодавчого регулювання картина інша. Якщо видання актів, що стосуються Президента, за часом збігалось з конституюванням згаданої інституції, то відповідно до судової влади, що нас цікавить, аналогічний процес серйозно відставав. Конкретизуючи дане положення, зазначимо, що закони "Про Президента Української РСР" та "Про вибори Президента Української РСР" були прийняті 5 липня 1991 р.<sup>10</sup>; Закон про Конституційний Суд України - майже через рік, 3 червня 1992 р.<sup>11</sup>. Особливий інтерес становить порівняння реалізації конституційних формул, що впроваджують розглядані структури в практику організації державного механізму на підставі розподілу влад. Хоча положення Основного Закону, присвячене заснуванню Конституційного Суду, з'явилося набагато раніше аналогічних формул щодо президентури (відповідно 24 жовтня 1990 р. та 5 липня 1991 р.), перша з названих інституцій була сформована лише в 1996 р. Факти, які мали місце раніше щодо виборів Верховною Радою Конституційного Суду та спроби вирішення питань його складу, носили явно запізнілий, неграбний та неконструктивний характер.

Такий фон підкреслює особливий динамізм, проявлений відносно президентури: конституційне заснування поста Президента відбулося 5 липня 1991 р., а практична трансформація даного положення - 1 грудня 1991 р., тобто через п'ять місяців. Перший Президент був обраний шляхом всенародного голосування.

Постдекларційне реформування Основного Закону було недосконале і явно недостатнє. Впадає в очі його урізаність навіть порівняно з попереднім регулюванням Основним Законом питань, які стосувались Комітету конституційного нагляду.

Заснована нова інституція, яка отримала конституційне оформлення, посідала в структурі Основного Закону місце, що явно не відповідало її ролі та призначенню. Більш того, навіть зовнішній порівняльний перегляд свідчить про його урізаність порівняно з попередньою регламентацією Комітету Конституційного нагляду. У результаті післядекларційного реформування Основного Закону від 24 жовтня 1990 р. втілена в ньому модель конституційного контролю здалась дуже поверховою, урізаною, фактично позбавленою конституційних механізмів її трансформації в практику державно-правового будівництва. Інакше, як дивним, з протиріччями і непорозуміннями, не назвеш той незаперечний факт, що зведення Основним Законом конституційного контролю в ієрархічному розмірі на більш високий ступінь (з комітету - в суд) водночас використовувалось з його обмеженням як об'єкта конституційної регламентації, що органічно впливало на істинну вагомість та авторитет даної структури, звичайно, в бік зниження. Спинимось на цьому питанні більш детально. Регламентація Конституційного Суду зводилось до наступного: вибори - визначення складу, принципів несумісності членства в суді з депутатським мандатом, входження до складу певних органів, належність до якихось партій та рухів; принцип незалежності суддів та підлеглість їх лише Основному Закону, правова база організації і порядку діяльності. Із об'єкта конституційної регламентації випав цілий блок проблем, які раніше визначались Основним Законом стосовно Комітету конституційного нагляду. Головний акт рес-

еще перелік питань, що стосувалися Конституційного Суду, і більш того, регулював компетенцію комітету, окреслював сфери його діяльності, певним чином формував механізм усунення відповідними органами допущених порушень (ст. 112). Очевидну фрагментарність конституційного еталону судового контролю за дотриманням Основного Закону, його неадекватність значимості третьої гілки влади ніяк не порушувала настанови, що містилася в ст. 112 головного акта з приводу Закону про Конституційний Суд. Проблема всієї тріади державної влади, включаючи судову, полягає передусім у визначенні об'єкта конституційної регламентації. З іншими негативними положеннями, допущеними при побудові Основним Законом моделі Комітету конституційного нагляду, ніяких змін не відбулося. Незважаючи на обґрунтовану критику і перехід конституційного контролю на рівень суду, головний акт республіки не вичленив його в самостійну структурну частину. Конституційний Суд механічно отримав те саме місце, яке раніш відводилося Комітету, а саме: пріоритет залишався за Верховною Радою. Тобто були всі підстави вважати Конституційний Суд утворенням Верховної Ради, що збігалось з уявленням про Комітет. Проводячи порівняльний аналіз проблем, що стосуються Конституційного Суду і Президента, розкриємо докладніше модель останнього, побудовану Основним Законом, зробивши акцент на рівні і обов'язі конституційного регулювання. Неспростовані переваги конституційного вирішення питань президентури абсолютно рельєфно були окреслені навіть ззовні.

По-перше, на відміну від Конституційного Суду заснування поста Президента в часі збігалось з доповненням Основного Закону новою самостійною главою, спеціально присвяченою введеній інституції, - "Президент Української РСР" (гл. 121). Підкреслимо конституційне місце цієї глави. Вона зафіксована в тексті Основного Закону безпосередньо за гл. 12 - "Верховна Рада Української РСР", чим передусім структурно визначалося важливе місце і роль Президента в механізмі державної влади.

По-друге, велику перевагу президентської чаші терезів, що зважують досліджувані моделі, показує зіставлення об-

сягів конституційної регламентації. Якщо Конституційному Суду як предмета регулювання Основного Закону відведено в ньому лише одну статтю, до того ж, досить обмежену за змістом, то Президентіві - дев'ять статей, зосереджених у спеціальній главі.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про пряму залежність судового контролю за дотриманням Основного Закону від якості конституційного вирішення питань, що уособлюють даний інститут. Дослідження показує, що Основний Закон не побудував належного еталону Конституційного Суду. Незавершеність і недостагність, прогалини і слабкість положень, наказів, розпоряджень, приписів і гарантій життєдіяльності Конституційного Суду, сформульованих головним актом республіки, відставання процесу їх створення було основною серйозною причиною, яка зумовила запізнілий і незграбний характер спроб вибору вказаної структури, відставання з її створенням від потреб державотворення України.

Потрібно застерегти від можливого сприйняття сформульованого висновку як єдиної причини драми, що спіткала інститут судової охорони Конституції України. Тут відіграли свою роль також інші обставини. Але з позицій юридичної науки проведення конституційного аспекту проблем має першочергове значення. Звідси - важливість створення нового конституційного еталону захисту головного акта України.

Проект Конституції, винесений Верховною Радою на всенародне обговорення (1 липня 1992 р.), характеризувався так. Передусім, він виходив з існування єдиної державної влади, розділеної на три гілки, що знаходимо структурне відображення в тексті документа, де був спеціальний розділ "Державна влада", що включав до себе глави: "Загальні положення", "Законодавча влада", "Національні збори України", "Виконавча влада", "Судова влада".

Наступна глава визначала судову систему України, до якої входить Конституційний Суд, загальні і господарські суди (ст. 203). Спеціально Конституційному Суду присвячувалася тільки одна стаття, в якій зафіксовано, що названий орган здійснює правосуддя в межах, визначених Кон

ституцією (ст. 204). Але в тексті проекту був самостійний розділ "Охорона Конституції" (розд. VIII). Об'єктом його регулювання перебачалися виключно суспільні відносини, що пов'язані з виборами і діяльністю Конституційного Суду. Інакше кажучи, є всі підстави стверджувати, що проект містив спеціальний розділ, присвячений Конституційному Суду. Відповідно до аналізованого документа джерелом повноважень Конституційного Суду був парламент. Весь склад суду: голова, два заступники і 22 члени - є похідними від законодавчої влади, яка його обирає. Не торкаючись конкретних питань даного процесу, визначеного ст. 240 проекту, підкреслимо принципову обставину. Тут в основному відтворювалось положення, притаманне чинному головному акту, виражене в тому, що Конституційний Суд походить від парламенту. Водночас низка питань, властивих чинному головному акту, проектом Конституції вирішувалась інакше.

Розширення суспільних відносин, які виникають внаслідок організації та діяльності Конституційного Суду як об'єкта регулювання Основного Закону, безсумнівно, було прогресивним явищем, що характеризувало проект головного акта республіки. Поряд з цим аналіз проекту викликав різні судження та заперечення.

Наприклад, чи обґрунтовано ототожнювали розділ "Охорона Конституції" і "Конституційний Суд"? Саме ця властивість була притаманна розробникам проекту. Це підтверджував зміст розд. VIII "Охорона Конституції". Усі без винятку статті цього розділу, а їх 11, закріплювали питання, що стосуються Конституційного Суду. Заголовок розділу, таким чином, був ширший за його зміст. Адже охорона Основного Закону не зводиться до Конституційного Суду. Останній при належній організації державного механізму відіграє дуже важливу роль у захисті головного акта. Але механізми його охорони далеко не вичерпуються діяльністю даного суду.

Глава "Охорона Конституції" Основного Закону була дискусійною. З огляду на широту і комплексність проблеми, оскільки її рішення тією чи іншою мірою зачіпає велике число суб'єктів і пов'язане із застосуванням багатьох інстру-

ментів, відображення проблеми у самостійній главі неминуче потягнуло б за собою повтори, що суперечить законам і вимогам конституційної правотворчості. Та й необхідності в цьому немає. Суспільству потрібні спеціальні дослідження монографічного рівня. У тексті ж головного акта доцільною була б глава “Конституційний Суд”, яка і знайшла своє відображення в Конституції України 1996 р. (розд. XII). Авторське бачення проблеми мотивується ще й тим, що самостійна структурна частина “Охорона Конституції” відсутня в основних законах держав світу (США, Франція, Німеччина, Італія). Водночас світовий конституціоналізм практикує вичленення з тексту головних актів інституцій конституційного судового контролю (Конституція Італії - “Конституційний Суд” - розділ II, гл. 6; Конституція Франції - “Конституційна Рада” - розділ VII; Конституція Іспанії - “Про Конституційний Суд” - ч. 9).

Проект Основного Закону (ред. 26 жовтня 1993 р.) відтворював концептуальні положення, що розглянуті вище, які характеризують місце інституту конституційного судового контролю у структурі головного акта республіки. Що стосується його формування, то ст. 196 жовтневого (1993 р.) варіанта передбачала ось що. Конституційний Суд складається з голови і 14 суддів. Голова Конституційного Суду призначається на засіданні Верховної Ради шляхом таємного голосування. Кандидатура на цю посаду вноситься на обговорення Верховної Ради спільно Президентом України і Головою Верховної Ради. Якщо вказані суб’єкти не досягнуть згоди, запропоновані ними кандидатури виносяться на обговорення парламенту як альтернативні. Судді Конституційного Суду в однаковій кількості (по 6 суддів) призначаються Президентом і Верховною Радою. Строк повноважень Конституційного Суду - десять років. Повторне обрання голови і суддів законом забороняється.

Принципова відмінність аналізованого проекту Конституції України від чинної в той час Конституції була в тому, що парламент позбавлявся характеристики єдиного джерела влади Конституційного Суду, оскільки в створенні згаданої інституції велика роль відводилась Президенту України. Потрібно підкреслити, що хоча і не аналогічна,



але подібна трансформація раніше була втілена в Основному Законі Російської Федерації, прийнятому 12 грудня 1993 р. Згідно зі ст. 128 даного акта судді Конституційного Суду призначаються Радою Федерації за пропозицією Президента Росії. Попередній головний акт Російської Федерації закріплював похідність інституту конституційного судового контролю від парламенту.

Аналізуючи новели в контексті розподілу влад, доцільно визнати їх прогресивним явищем. Справа в тому, що похідність конституційних судів лише від парламентів не гарантує неупередженість та об'єктивність суддів при вирішенні питань, в яких зацікавлені президенти та уряди. Не випадково в державах, де аналогічні структури мають певну історію, вони формуються кількома суб'єктами. Візьмемо європейський досвід. "Найстарішим" тут є Конституційний Суд Австрії (заснований в 1920 р.), що складається з голови, 12 членів та шести запасних членів. У побудові цієї інституції беруть участь: федеральний президент, федеральний уряд, національна рада і федеральна рада - палати парламенту. Голова, заступник голови, шість членів і три запасних члени суду призначаються федеральним президентом за пропозицією федерального уряду, решта шість членів і три запасних члени суду - федеральним президентом на підставі пропозицій про три кандидатури на кожну з посад, які вносяться щодо трьох членів і двох запасних членів суду національною радою, а відносно інших трьох членів і одного запасного члена суду - федеральною радою (ст. 147.1 Федерального конституційного закону Австрії від 10 листопада 1920 р.). Основний Закон Італії від 27 грудня 1947 р. закріплює склад Конституційного Суду в кількості 15 суддів, їх призначення: президентом, парламентом на спільному засіданні палат та вищими інстанціями загальної й адміністративної юстиції (ст. 135).

Становлять інтерес також моделі інших держав. Візьмемо, наприклад, Іспанію, Конституційний Суд якої складається з 12 чоловік, призначених королем за пропозицією:

- 1) конгресу - четверо;
- 2) сенату - четверо;

3) уряду - двоє;

4) генеральною радою судової влади - двоє (ст. 159 Конституції Іспанії).

Аналогічні підходи характерні для формування інших судових інстанцій, що здійснюють конституційний контроль поряд з рештою функцій. Так, державний механізм США не має спеціальної інституції з охорони основного закону держави. Але реалізація даного повноваження покладена на Верховний Суд. Склад цього органу, як зазначено в американській конституції, призначає президент "за порадою і згодою сенату" (розд. II, ст. 2).

Важливою теоретико-правовою проблемою, яка визначає місце і роль Конституційного Суду в механізмі вищої державної влади, є проблема, що пов'язана правом законодавчої ініціативи. Історичний аспект розвитку суб'єктів даного права у Верховній Раді України характеризується розширенням їх кола. Ця тенденція виражалась і стосовно Комітету конституційного нагляду, який був наділений правом законодавчої ініціативи (ст. 103). Спочатку трансформація цієї структури в Конституційний Суд ніяких змін не внесла. Конституційний Суд також мав право законодавчої ініціативи. Важливо зазначити, що новий Основний Закон Росії, як і попередній, надав Конституційному Суду це право, але із застереженням - "з питань його ведення" /ст. 104 Конституції Росії/.

Аналіз проектів головного акта України (ред. 10 червня 1992 р. (ст. 156), 27 травня 1993 р. (ст. 127) та 26 жовтня 1993 р. (ст. 117) свідчить про стійку тенденцію до виключення Конституційного Суду з переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Відступ від попереднього конституційного рішення зовсім не випадковий. Потрібно зазначити, що новизна інституту конституційного судового контролю, відсутність практичного досвіду його організації і діяльності в умовах України, деякі особливості кадрового потенціалу, привабливість самої ідеї розширення суб'єктів права законодавчої ініціативи з погляду розгортання демократизму законотворчості - ці та інші обставини довгий час перекривали аспекти іншого плану або взагалі не стимулювали їх вияв-

лення. На нинішньому етапі, коли в Україні та інших країнах СНД конкретно окреслені складні, інколи несподівані проблеми функціонування державного механізму за принципом розподілу влад, досить рельєфно вимальовується реальна небезпека небажаних наслідків, до яких може призвести реалізація Конституційним Судом права законодавчої ініціативи. Їх суть полягає в тому, що закон, прийнятий Верховною Радою за його ініціативою, так само як і закон, ініційований іншим суб'єктом, цілком може стати об'єктом клопотання в Конституційному Суді на предмет його відповідності головному акту республіки. В суспільстві з низьким рівнем правової свідомості, правової культури, моральності чекати об'єктивності і неупередженості Конституційного Суду в подібних випадках з приводу "свого" закону досить проблематично. Подібна ситуація може виникнути і з суспільними відносинами, які мають забезпечувати централізацію та децентралізацію в сфері державного управління.

Позитивно, що викладені мотиви враховані Основним Законом України 1996 р., який не включає Конституційний Суд в коло суб'єктів законодавчої ініціативи (ст.93). Чинна конституційна модель інституту конституційного судового контролю відзеркалює також інші прогресивні принципи організації та діяльності Конституційного Суду, що сприятиме вирішенню важливих і актуальних проблем централізації і децентралізації в сфері державного управління.

Вдосконалення конституційного еталону Конституційного Суду слугуватиме підвищенню його ролі як серйозного інструменту в механізмі забезпечення процесів централізації і децентралізації на перспективу. В такому напрямку принципове значення має вдосконалення порядку формування Конституційного Суду. Конституція 1996 р. в даному контексті повністю обходить Кабінет Міністрів України. Авторське розуміння ґрунтується на необхідності вирішення цієї проблеми, яка розглядається, шляхом системного підходу. По-перше, важливо врахувати модель президентури. Згідно з чинною Конституцією Президент - глава держави (ст. 102). Він не конститується главою

виконавчої влади. По-друге, суттєво взяти до уваги статус Кабінету Міністрів у державному механізмі. У ст. 113 зазначено, що Кабінет Міністрів є вищим органом в системі органів виконавчої влади. По-третє, не можна не брати до уваги зміст компетенції Конституційного Суду. Згідно зі ст. 156 він розглядає справи про відповідність Конституції актів:

- 1) Верховної Ради;
- 2) Президента;
- 3) Кабінету Міністрів (решти не торкаємось).

Але якщо перший і другий суб'єкти формують склад Конституційного Суду, то третій ніякої участі в цьому не бере. Чи гарантує дане положення в умовах реалій нашого життя неупередженість суддів при вирішенні питань відносно актів уряду? Із сукупності даних обставин напрошується висновок про доцільність надання Кабінету Міністрів реальної можливості брати участь у визначенні складу Конституційного Суду, включивши відповідне правило до Основного Закону республіки шляхом доповнення ст. 148. Додатково до висунутих аргументів сформульована пропозиція обґрунтовується зарубіжною конституційною правотворчістю, що проаналізовано вище. В контексті досліджуваної проблематики запропоноване доповнення має надзвичайно важливе значення, оскільки Кабінет Міністрів відіграє провідну роль у вирішенні завдань централізації і децентралізації управлінської сфери.

Побудова доброго конституційного еталону Конституційного Суду та його впровадження у практику організації та діяльності механізму влади буде ефективним нововведенням, яке має позитивно вплинути на якість радикальних засобів організаційно-правового забезпечення процесів централізації та децентралізації державного управління.

### Бібліографічні посилання

1. *Симон Ли. Роль судей как защитников конституции // Современный конституционализм. - М.: ИГП АН СССР, 1990. - С. 156.*

2. Конституційні акти України 1917-1920-х років. // Невідомі Конституції України.- К.: Філософ. і соціолог. думка.- 1992.- С. 73-79.

3. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. - 2-е изд. - 1919. - 1-30 июня.- № 19.- С. 274-280.

4. Конституции Союза ССР и союзных республик.- М.: Изд-во "Власть Советов при Президиуме ВЦЧК". 1932. - С. 33-44.

5. *Лазарев Б.М.* Комитет конституционного надзора СССР // Государство и право.- 1992.- № 5.- С. 21-34; *Шульженко Ю.Л.* Комитет конституционного надзора СССР // Конституционная реформа в СССР. Актуальные проблемы.- М., 1990.- С. 28-36; *Алексеев С.С.* Пути и правосудие // Правда.- 1991.- 30 сент.

6. *Насырова Т.Я.* Конституционный контроль.- Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1992; *Овсебян Ж.И.* Защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах.- Ростов-на-Дону: Литера-Д., 1992.

7. Закон про зміни частини першої ст. 112 Конституції (Основного Закону) України // Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 33.- ст. 473.

8. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 45. - Ст. 606.

9. Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 33. - Ст. 445.

10. Там же. - Ст. 446.

11. Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 33.- Ст. 471.

## 2. КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зміни, що відбуваються в державному управлінні під впливом процесів централізації та децентралізації, так чи інакше стосуються і контролю. Контроль як функція управління на собі пізнає та відповідно реагує на ці процеси<sup>1</sup>.

І хоча сутність контролю як об'єктивно необхідного, самостійного явища не змінюється, він "здійснюється за діяльністю, що відбувалася незалежно від нього"<sup>2</sup>, та зміни відбуваються у системі органів контролю, співвідношенні видів і форм контролю, характері та правових наслідках його проведення.

При проведенні контролю він може мати попередній, поточний і послідовний характер. При централізації державного управління в основному зберігається здійснення контролю на усіх стадіях управління у співвідношенні попереднього, поточного і контролю за результатом. Інша справа - децентралізація управління. Надання широкої самостійності суб'єктам господарювання у їх оперативній діяльності виключає можливість контролю за оперативним управлінням. Попередній контроль зводиться до відповідності вимогам чинного законодавства. Особливого значення набуває контроль за результатом. У преамбулі до Закону України "Про підприємство" вказується на те, що дія даного закону спрямована на забезпечення самостійності підприємств, а ст. 27 забороняє втручання інших органів у господарську та іншу діяльність останніх. Тому контроль за окремими сторонами діяльності підприємства мають здійснювати державна податкова інспекція, державні органи, на які покладено нагляд за безпекою виробництва та праці, протипожежною та екологічною безпекою тощо. При децентралізації державного управління змінюється і обсяг контролю. Він звужується і чітко обумовлюється законодавчими актами, які закріплюють компетенцію даного органу, та визначають його повноваження. Щодо попереднього контролю, то він здійснюється таким чином, щоб не зашкодити та уникнути втручання у сферу, що не підлягає контролю. Тому контроль на цій стадії має характер оцінки, аналізу стану чи констатації формального дотримання чинного законодавства при створенні підприємства та визначенні подальшої діяльності.

Отже, децентралізація державного управління, звуження функцій центральних органів виконавчої влади в управлінні та надання самостійності суб'єктам господарювання звужують і сферу контролю, який здійснює держава

через відповідні міністерства та відомства. Обмеження сфери державного управління, перехід до ринкової економіки зумовлюють і зведення обсягу контролю до об'єктивно необхідного мінімуму, який має своє чітке законодавче закріплення. Завдання контролю полягає в тому, щоб виявити "результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування усєї системи"<sup>3</sup>.

Така самостійність контролю дозволяє виділити його серед інших функцій управління і залежно від виділення тих чи інших його характеристик класифікувати на види.

Виходячи з організаційного взаємозв'язку контролюючого і контрольованого, можна виділити внутрішній (внутрівідомчий) та зовнішній (надвідомчий) контроль<sup>4</sup>. Внутрішній контроль здійснюється за органами однієї системи, які перебувають в адміністративній підпорядкованості. В умовах децентралізації державного управління така підпорядкованість не виключає оперативного управління, а отже, і контроль за його здійсненням.

Зовнішній контроль здійснюється щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів як в умовах централізації, так і децентралізації державного управління, в основному стосуються однієї із сторін їх діяльності. Необхідність надвідомчого контролю виникає при реалізації окремої функції управління або у випадках вирішення питань, що стосуються багатьох галузей управління. Його здійснюють органи, наділені спеціальними контрольними повноваженнями, або спеціально утвореними державними інспекціями.

В Україні створюється складна система органів контролю у сфері державного управління. Її суб'єкти мають різну структурно-організаційну форму і відрізняються правовим статусом у системі органів виконавчої влади. Важливе місце у сфері державного управління посідає фінансовий контроль. Діяльність органів фінансово-кредитного контролю поширюється на усі галузі державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними

В основі фінансового контролю лежить дотримання принципів своєчасних надходжень до державного бюджету, цільове використання і повернення в строк кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх збереження.

Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах, які регулюють їх діяльність, 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 та їх збереженням. Крім того, 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. Водночас державна податкова служба 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.

Державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України, якому і підпорядкована. Структура та діяльність державної контрольно-ревізійної служби визначені Законом України "Про державну контрольно-ревізійну службу України". До її складу входить Головне контрольно-ревізійне управління України, контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і 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 і бухгалтерських документів, звітів, конторсеу



та інших документів, які підтверджують надходження і 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 всебічного контролю та отримання допоміжних даних про об'єкт, який перевіряється, вони можуть вимагати проведення інвентаризації основних фондів, товарно-грошових цінностей, грошових коштів і розрахунків. З цією ж метою органи контролю-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 контролю-ревізійної служби є безпосередньо документ, який підписаний начальником служби, начальником управління, їх заступниками або керівником підрозділу служби в районі або в місті.

Підпорядкування контролю-ревізійної служби Міністерству фінансів України хоч і звучило, на нашу думку, зферу діяльності її органів, але разом з тим воно дало можливість спеціалізовано виконувати цей вид контролю. Трійнята постанова Кабінету Міністрів України № 616 від 10 серпня 1993 р. на виконання Указу Президента України "Про порядок виконання Державного бюджету України" внесла доповнення до Положення про Міністерство фінансів України. Відповідно до нього Міністерство фінансів має право проводити у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших установах контролю-ревізійну перевірку фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням бюджетних коштів, а також одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірок. У разі порушення, встановленого Національним банком за погодженням з Мінфіном, порядку проходження і виконання платіжних доручень з

доходів і видатків, контролюючий орган має право накладати на установи банків, зв'язку, інші установи фінансові санкції. Правовими наслідками здійснюваного органами контрольно-ревізійної служби контролю можуть бути: вимога до керівників та службових осіб про усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів, направлення до бюджету прихованих і занижених валютних та інших платежів, порушення питання перед відповідними органами про припинення бюджетного фінансування і кредитування при використанні коштів і позичок не за призначенням. До підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності можуть бути застосовані фінансові санкції, а на керівників та інших службових осіб згідно з випадками, передбаченими законодавчими актами, накладаються адміністративні стягнення.

Законом "Про державну податкову адміністрацію України" регулюється структура і діяльність органів податкової адміністрації у сфері фінансового контролю. При виконанні контрольної функції державні податкові інспекції здійснюють контроль за додержанням законодавства про податки та інші платежі у бюджет, а також за порядком заняття індивідуальною трудовою діяльністю.

Проблем у податковій службі багато. Тут можна назвати і недосконалість законодавчого забезпечення, част зміни в системі оподаткування. Це зрозуміло, бо в країні змінюються форми власності, набувають розвитку ринкові відносини, змінюється ставлення держави до своєї ролі в цих процесах і ролі у забезпеченні інтересів як суспільства, так і кожного громадянина. В числі проблем - і кадрове забезпечення органів податкової системи. Потреби і кваліфікованих кадрах для податкової служби набагато більші, ніж можливості їх задовольнити в такі короткі строки. У діяльності ж самих податкових органів можна відзначити широке використання тих нових форм контролю яких вимагають умови їх діяльності. Як сам контроль, та і його результати щодо своєчасного подання платникам звітів, декларацій та інших документів, а також підготовку інструктивних, методичних вказівок про порядок застосу

вання законодавчих актів про податки та інші платежі у бюджет, роз'яснення порядку застосування законодавчих та інших нормативних актів отримують широке розголосження через засоби масової інформації, постійні рубрики у пресі, індивідуальні консультації. Сама система оподаткування буде змінюватися, удосконалюватися і цьому процесу має сприяти контрольна функція органів податкової системи, в основу якої потрібно покласти принципи дієвості, гласності та об'єктивності.

Державні податкові інспекції усіх рівнів відповідно до ст. 4 Закону України "Про державну податкову адміністрацію" координують свою роботу з фінансовими органами, банківськими установами, органами суду, прокуратури та іншими контролюючими органами. У системі податкової служби діє вертикальна підпорядкованість вищестоящому органу, а в практичній роботі існує тісна взаємодія з органами державного управління.

Так, одне із роз'яснень Державної податкової інспекції України стосувалось ст. 17 Закону України "Про Державний бюджет України на 1994 рік", де йдеться про відстрочку і розстрочку платежів і податків до бюджету, які надаються платникам на умовах податкового кредиту. Умови користування податковим кредитом, а також плата за його користування, наслідки порушення строків повернення ці питання були предметом розгляду, що становить попереджувальну дію контролюючого органу і є попереднім видом контролю. Проведення його дозволяє уникнути порушень податкового законодавства тими суб'єктами, для яких це порушення є не умисним, а результатом недостатнього знання законів. Попереджувальний характер має контроль органів державних податкових інспекцій за своєчасним поданням платниками документів, пов'язаних з нарахуванням платежів у бюджет, а також перевіркою цих документів щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших об'єктів оподаткування й обчислення податків. Державні податкові інспекції мають виключне право входження в будь-які інформаційні системи, що пов'язані з підприємництвом.

За ухилення від сплати податку та приховування валютної виручки передбачена кримінальна відповідальність. Матеріали про факти таких порушень передаються державними податковими інспекціями в правоохоронні органи. Із збільшенням кількості комерційних структур та загостренням економічної кризи ситуація у податковій системі країни значно ускладнилась. Почастішали випадки відвертого ігнорування податкового законодавства. При цьому влаються до умисного заниження доходів, їх приховування та ухилення від сплати податків.

Суспільство з розвинутою ринковою економікою не може існувати без розгалуженої банківської системи. Вона є незмінним атрибутом розвитку економіки. Від рівня розвитку останньої залежить положення банківської системи: чим він буде вищий, тим сильніші будуть банки. Закон України "Про банки і банківську діяльність" визначає правові основи банків, а також контрольну функцію Національного банку України, яка полягає у здійсненні контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. Національний банк підзвітний Верховній Раді України. На нього покладено впровадження єдиної державної політики в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, координація банківської системи в цілому, а отже, і здійснення контролю у проведенні цієї політики.

Те, що банки не завжди справляються з виконанням своїх функцій, ми бачимо насправді, а от причини цього явища ще не є 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 потрібно не лише юристам.

Важливу функцію контролю виконує Національний банк України щодо комерційних банків, страхових та інвестиційних компаній. Тут він має здійснювати чіткий контроль за ліквідністю їхніх балансів, щоб запобігти банкрутуванню банків. Умови і порядок визнання банкрутом регулюються Законом України "Про банкрутство". На Національний банк покладено обов'язок інформування про

стан справ у тій чи іншій фінансовій установі, яка працює з приватними інвесторами.

Важливим елементом фінансового контролю у сфері державного управління є валютний контроль. Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" установлює порядок з режимом здійснення валютних операцій повноваження органів і порядок здійснення валютного контролю. Таке валютне регулювання і валютний контроль, а також обмеження, які прийняті Верховною Радою України у січні 1994 р., мають діяти на період стабілізації нашої економіки.

Національному банку України відведена роль головного органу валютного контролю. Він здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, які не віднесені до компетенції інших державних органів, а також забезпечує виконання уповноваженими банками здійснення валютного контролю згідно з названим декретом та іншими актами валютного законодавства України. У 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 Державний митний комітет України. Державна податкова інспекція України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, які проводяться резидентами і нерезидентами на території нашої держави. На Міністерство зв'язку покладено контроль за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України, а Державний митний комітет 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 напрямки їх діяльності, зумовлені політикою держави при вирішенні цих питань.

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 фонду забезпечується Міністерством фінансів та місцевими фінансовими органами. Державний контроль за комерційною діяльністю фондів, які працюють з приватизаційними паперами згідно із п. 27 Положення, забезпечує Фонд державного майна України. Міністерство фінансів та Фонд державного майна України установлюють і порядок контролю за діяльністю фондів щодо розміщення приватизаційних паперів.

Серед органів фінансового контролю певне місце належить Державному митному комітету України. Закон України "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів з митних питань" вніс відповідні зміни до Митного кодексу України та Закону "Про митну справу", постановив, що Державний митний комітет утворюється Президентом України. Структура органів митної системи складається з Державного митного комітету України, територіальних митних управлінь, митниць та інших митних установ. Територіальні митні управління створюються Кабінетом Міністрів, а створення, реорганізація та ліквідація митниць та інших митних установ здійснюється Державним митним комітетом. Органи митної системи здійснюють контроль за ввезенням та вивезенням за межі України товарів та інших предметів. Але такий контроль має свої вади, які характерні як для інших видів контролю, що діють або створюються в нашій державі, так і притаманні лише йому, а саме: протяжність кордонів, кадри, технічне забезпечення та і незначний досвід роботи. Крім того, багато проблем по'язано з недосконалістю законодавства, із потребою регулювання ввезення і вивезення товарів через кордон. Як результат їх існування маємо факти, коли гуманітарна допомога для дітей, які 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 і ввезення на територію України шкідливих відходів та отруйних речовин. В таких умовах

важливою є постанова Кабінету Міністрів України № 177 від 22 лютого 1994 р. "Про впорядкування ввезення в Україну і транзит через її територію відходів (вторинної сировини)", що містить положення про обов'язковий дозвіл Міністерства охорони навколишнього природного середовища 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, які належать до категорії небезпечних відходів, та наступні нормативні акти з цього приводу.

Цією постановою затверджено "Перелік груп речовин і матеріалів, що належать до категорії небезпечних відходів, ввезення в Україну яких забороняється", та "Порядок видачі дозволів на ввезення в Україну і транзит через її територію відходів (вторинної сировини)". Видача дозволу є одним з видів попереднього контролю, результатом якого може бути попередження неправомірних дій чи непередбачених наслідків. До того ж, Мінприроди при розгляді питання про видачу дозволу погоджує своє рішення з головним санітарним лікарем України, а видача дозволу на ввезення відходів з метою складування, знешкодження чи захоронення зовсім не допускається.

Як бачимо, отримує правове забезпечення та підтримку як попередній, так і наступний види контролю, при цьому у тісному взаємозв'язку мають діяти органи, на яких покладено здійснення державного контролю. У наведеному прикладі ними є Мінприроди, органи санітарного контролю та Державний митний комітет і його органи на місцях.

Зважаючи на ситуацію, що складається у сфері виробництва та споживання, митний контроль, а отже, і органи, що його здійснюють, потребують особливої уваги.

Митний контроль та відповідні органи існують в усіх країнах, і кожна країна по-своєму (вирішує проблеми) цього контролю. Щодо наших умов, то вони ускладнюються ще й тим, що відбувається вирішення проблем становлення самих контролюючих органів, вирішення пропедурних питань та набуття практики такого контролю. Для нього

характерні жорсткі підходи та рішення, але цього вимагають обставини, в яких перебуває економіка нашої країни, та розвиток усіх інших сфер нашого життя.

Як свідчить досвід інших країн, система контролю та системи окремих його видів не є статичними і назавжди визначеними за змістом і обсягом, формами і методами. Вони формуються, змінюються й удосконалюються відповідно до тих завдань, які вирішує держава на етапі подальшого розвитку, та умов, які при цьому складаються. У процесі централізації державного управління контроль з боку державних органів здійснюється у більшому обсязі та зростає кількість контрольованих питань, тим часом як децентралізація дає можливість вирішувати багато питань безпосередньо на місцях, а отже, і контроль здійснюється лише з основних проблем.

У групі суб'єктів контролю, що здійснюють такий контроль, слід виділити Антимонопольний комітет України. Це державний орган, який зобов'язаний забезпечувати відповідно до своєї компетенції контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захистом інтересів підприємців і споживачів від його порушення. Правовий статус Антимонопольного комітету визначає Верховна Рада України, яка утворює його і якій він підзвітний. У своїй діяльності цей державний орган підпорядкований Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Антимонопольного комітету є здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців і споживачів, сприяння розвитку добросовісної конкуренції в усіх сферах економіки. У систему органів Антимонопольного комітету України входить Антимонопольний комітет, який очолює голова і десять державних уповноважених, та територіальні відділення, які утворює Антимонопольний комітет. Діяльність цієї важливої для ринкових відносин контрольної системи регулюється Законом України про Антимонопольний комітет та положенням про територіальні відділення.

Для розгляду окремих справ про порушення антимонопольного законодавства та більш ефективного контро-



лю створюються постійно діючі й тимчасові адміністративні колегії. Вони складаються із державних уповноважених і голів територіальних відділень чисельністю не менше трьох чоловік.

Відповідно до своїх завдань органи Антимонопольного комітету України контролюють дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання, перетворенні органів управління на об'єднання підприємців, набутті часток (акцій, паїв), активів господарюючих товариств і підприємств. Антимонопольний комітет контролює дотримання антимонопольного законодавства при здійсненні господарської діяльності підприємцями, при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоуправління щодо підприємців. 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 визначити межі товарного ринку, а також монопольне становище в ньому підприємців виходячи з матеріалів контролю, давати обов'язкові для виконання розпорядження про примусовий розподіл монопольних утворень, припинення дії неправомірних угод між підприємцями. Слід зазначити, що Антимонопольний комітет у межах своєї компетенції має широкі повноваження. Так, він має право розробляти і затверджувати нормативні акти з питань, що входять до його компетенції, які є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, підприємцями, їх об'єднаннями та контролює їх виконання.

При здійсненні своїх повноважень Антимонопольний комітет та його територіальні відділення тісно координують свою роботу та взаємодіють із центральними і місцевими органами державної виконавчої влади та органами самоуправління, а з приводу виявлення, попередження та

припинення порушень антимонопольного законодавства згаданий комітет координує свою діяльність з органами прокуратури. Для здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства державні уповноважені та голови територіальних відділень широко використовують документи, статистичну та іншу інформацію.

Така значна увага, яка приділяється діяльності Антимонопольного комітету, пояснюється тим, що цей вид контролю та органи, що його здійснюють, ефективно діють і в багатьох країнах з ринковою економікою. В Україні антимонопольне законодавство та органи, що мають здійснювати контроль у цій сфері, лише починають свій шлях розвитку. Отримавши законодавчу підпримку, відбувається процес становлення різних форм власності, розвиваються підприємництво та конкуренція. Стосовно цього здійснюється формування й відповідних видів державного контролю, органів, що його здійснюють, та визначення їх діяльності.

Досвід, що існує в інших країнах, без сумніву, необхідно вивчати, робити певні висновки та шукати шляхи використання його у себе. Але тільки з переходом України до ринкових відносин і з переосмисленням цього досвіду відповідно до наших умов, базових принципів, завдань, можна його застосувати. Отже, формування системи антимонопольних органів та діяльність їх відбувається у пошуку шляхів ефективного виконання поставлених завдань.

Із владних повноважень, якими наділений Антимонопольний комітет в межах своїх повноважень для реалізації контрольних функцій, слід відзначити право отримувати матеріали, необхідні для вирішення питань, віднесених до компетенції органів Антимонопольного комітету. Об'єктом перевірки при цьому є надані дані, які відображають стан справ. Але контроль органів Антимонопольного комітету не зводиться лише до аналізу звітів, статистичних та інших документальних даних. Вони не дають повної картини стану справ і не відображають їх зв'язок з іншими явищами, що можуть впливати на них. Тому потрібно поєднати різні форми контролю. Така можливість поєднання надалася правом безперешкодного відвідування держав-

ними уповноваженими підприємств, установ, організації з метою ознайомлення з документами та іншими матеріалами, необхідними для перевірки. Комплексне вивчення результатів, отриманих під час контролю, дає можливість здійснити аналіз причин порушення антимонопольного законодавства, правил конкуренції та прав і інтересів підприємців.

Правовим наслідком результату контрольної діяльності Антимонопольного комітету, державних уповноважених, адміністративних колегій та голів територіальних відділень Комітету може бути розпорядження чи постанова, які є обов'язковими для виконання. Відповідна постанова приймається органами антимонопольного контролю з питань примусового поділу монопольних утворень, а також при накладанні штрафів на підприємців за порушення антимонопольного законодавства.

До державних комітетів з функціями міжгалузевого контролю можна віднести Державний комітет України із стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт України), Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Міністерство статистики та ін.

Держстандарт України здійснює державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил, станом засобів вимірювання, а також інших вимог, що пов'язані з якістю продукції.

Органи державної статистики відповідно до ст. 4 Закону України, зокрема, Міністерство статистики України та органи на місцях здійснюють контроль за станом первинного обліку і статистичної звітності, перевіряють достовірність статистичних даних у підзвітних одиницях, вивчають стан статистичної звітності.

Державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів з охорони праці здійснюють Державний комітет України з нагляду за охороною праці, органи державного пожежного нагляду управління пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України, органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України.

Органи державного нагляду за охороною праці діють відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів.

і не залежать від будь-яких органів. 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 щодо 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 працюючих. Винні у порушенні законодавства про охорону праці можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Крім того, у міністерствах та інших центральних органах державної виконавчої влади здійснюється внутрішній контроль за станом охорони праці. Для координації, вдосконалення і контролю за роботою з 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 з функцій. Функція ця виконується кількома управліннями, службами або створюється підрозділ для її виконання. Так, наприклад, відповідно до ст. 38 Закону України про охорону праці до компетенції Кабінету Міністрів віднесено створення при Кабінеті Міністрів Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення. У ст. 41 цього Закону і зазначається, що місцеві державні адміністрації та Ради народних депутатів здійснюють контроль за виконанням вимог законодавства про охорону праці у межах відповідної території.

Доцільність вирішення в структурно-організаційному плані виконання функції контролю залежить від обсягу та потреби практики в її здійсненні. Крім того, повноваження та права органів, які здійснюють контроль, залежать від

рівня, на якому цей контроль проводиться. Органи контролю користуються своїми повноваженнями як щодо самих органів управління, так і щодо суб'єктів, які їм підпорядковані. Повноваження щодо здійснення контролю державними комітетами у сфері управління поряд із загальними рисами, характерними для здійснення контролю, мають і свої відмінності, що визначаються конкретними цілями, поставленими перед ними. Так, основна мета створеного Антимонопольного комітету полягає в контролі за дотриманням антимонопольного законодавства та захисті інтересів підприємців і споживачів від його порушення, тоді як Державний митний комітет покликаний захищати український ринок, але водночас має контролювати ввезення і вивезення з території України товарів та іншої продукції. Основною метою митного контролю є забезпечення дотримання державними органами, підприємствами та службовими особами, а також громадянами порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів.

Свої особливості мають як форми цих видів контролю, так і правові наслідки їх здійснення.

Відповідно до реальних умов та об'єктивних потреб йде процес створення державних інспекцій з контрольними повноваженнями у різних міністерствах і відомствах.

Проведене дослідження питань контролю в умовах централізації та децентралізації державного управління дає підстави стверджувати, що ці умови впливають на побудову системи органів державного контролю, їх форми і методи діяльності. Але при цьому контроль залишається самостійним явищем, яке має свої особливості, що притаманні йому і за процесів централізації та децентралізації в державному управлінні, і дозволяють виділити його серед інших явищ.

### Бібліографічні посилання

1. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М., 1974. - С. 14.

2. *Старосьцьк Е.* Елементи науки управління. - М., 1965. - С. 197.

3. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. - 1968. - С. 236.

4. *Студеникина М.С.* Государственный и общественный контроль в СССР. - М., 1970. - С. 14, 166.

### **3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ЯК СПОСІБ І ФОРМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Видається, що в наш час досліджувати будь-які юридичні проблеми без урахування фундаментальних змін, які відбулися в теорії держави і права, є неможливим. Перед галузевими юридичними науками постає завдання, враховуючи ці зміни, по-новому підійти до визначення правових категорій та понять, під іншим кутом розглянути традиційні проблеми, а також виявити та вирішити нові, соціально значимі<sup>1</sup>. Саме такими фундаментальними змінами є визнання реального існування таких явищ, як держава і громадянське суспільство. При ньому держава визначається як публічно-правова форма політичної влади, конституційована громадянським суспільством, яке, в свою чергу, є первинним, пріоритетним щодо держави. Такий висновок змушує дещо переосмислити самі підходи щодо розгляду і оцінки питань, пов'язаних з державним управлінням. У першу чергу слід приділити увагу питанням про так зване "зовнішнє" управління, тобто управління не в межах державних структур, а в державі щодо окремих суб'єктів права, їх груп, не пов'язаних безпосередньо відносинами влади - підпорядкування, суспільству в цілому, там, де держава висуває як зовнішня сила. Тому що главу монографії, де розглядається вплив адміністративно-правових методів на процес централізації та децентралізації, ми присвячимо саме цьому виду державного управління.

Саме по собі таке явище, як державне управління, вже несе в собі деякий елемент централізації, оскільки воно невід'ємне від управлінських рішень, структура яких побудована за типом суб'єкт управління - об'єкт управління і містить у собі деяку модель ієрархії. Але ступінь централізації та децентралізації залежить від конкретних методів, що застосовуються органами держави для досягнення мети державного управління. При цьому інтерес становить аналіз правових методів державного управління (адміністративно-правових методів), що традиційно виділяються, з метою визначення можливої об'єктивно існуючої залежності між використанням того чи іншого методу, і зміною співвідношення централізації та децентралізації у сфері зовнішнього державного управління. Крім того, заслуговує на увагу й дослідження пріоритетів використання конкретного адміністративно-правового методу при регулюванні суспільних відносин.

Поняття адміністративно-правового методу досить ретельно досліджені в науці адміністративного права. У найбільш загальному вигляді поняття метод визначають як спосіб, захід досягнення поставлених завдань, мети. Адміністративно-правовий метод пов'язують з владною природою державного управління, визначенням нерівності сторін суспільних відносин, що регулюються.

Існує багато різних класифікацій адміністративно-правових методів. М.І. Піскотін, наприклад, класифікує адміністративно-правові методи за ознакою використання владних повноважень на метод переконання і метод примусу; щодо поставленої мети регулювання - на спостереження, контроль та розбір заходів впливу; за способом впливу на керовані об'єкти - на методи прямого і побічного впливу (а саме, адміністративні та економічні); за ступенем впливу на керовані об'єкти - на регулювання, керівництво і безпосереднє управління. Характерно, що у зв'язку з відсутністю раніше проблеми вивчення відносин держави і громадянського суспільства жоден з авторів не провадив класифікацію адміністративно-правових методів стосовно "зовнішнього" державного управління. Якщо проаналізувати наведену класифікацію, то виявимо, що з чотирьох

критеріїв, застосованих М.І. Піскотіним, лише критерій використання владних повноважень може бути визнаний таким, що несе суттєву інформацію і повністю застосовується до класифікації методів, що використовуються у сфері зовнішнього державного управління. Інші методи перш за все стосуються особливостей функціонування органів державного управління і можуть бути віднесені до підвидів переконання або примусу, або взагалі не можуть існувати у сфері зовнішнього управління, як, наприклад, метод безпосереднього управління, що несе у собі пряму підлеглість<sup>2</sup>.

Аналізуючи саму природу зовнішнього державного управління в аспекті співвідношення держави і громадянського суспільства, ми можемо зробити висновок, що в разі застосування будь-яких видів адміністративно-правових методів при тому, що управління завжди має владний характер, воно в будь-якому випадку створює систему влади - підлеглості, веде до виникнення управлінських правовідносин, що служать ідеальною моделлю для реальних суспільних відносин, перетворюючи окремих суб'єктів та суспільство в цілому на об'єкт правового регулювання в системі управлінських відносин.

Для того, щоб встановити конкретний зв'язок між адміністративно-правовими методами, враховуючи властиві їм особливості і співвідношення централізації та децентралізації, необхідно перш за все серед різноманітних тлумачень термінів централізації та децентралізації вибрати той, який дійсно б мав пряму залежність від використання адміністративно-правових методів.

Якщо вважати зростання питомої ваги зв'язків типу суб'єкт управління - об'єкт управління ознакою посилення централізації, то співвідношення централізації та децентралізації у випадку застосування адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин завжди буде схилитись на користь першого. Якщо ж централізацію сприймати як зменшення таких зв'язків, принаймні щодо кількості суб'єктів управління в зв'язках типу суб'єкт-об'єкт, то сам факт встановлення адміністративно-правових способів та інших способів регулювання суспільних



відносин не дає нам точної відповіді на запитання про зміни співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління. Потрібно ввести нові критерії аналізу та визначення змін цього співвідношення. Розглянемо це на конкретних прикладах. Рішення про заснування Ліцензійної палати України, яке довго готується, потягне за собою різке зменшення кількості суб'єктів про зв'язки типу суб'єкт-об'єкт, оскільки замість численних міністерств і відомств суб'єктом у даному відношенні стане ліцензійна палата України. Але така централізація не буде пов'язана з введенням або відмовою від використання адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин. Ці методи виражаються в наявності владних повноважень у органів, що видають ліцензії фізичним та юридичним особам, об'єктам зовнішнього управління. Вони існують вже зараз. Водночас положення, що діяло до створення Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю і Аудиторської палати України, коли ліцензії на право здійснювати страхову або аудиторську діяльність видавало Міністерство фінансів України, свідчило про великий ступінь централізації (в розумінні меншої кількості суб'єктів в управлінських відносинах) і, як наслідок, децентралізація, яка не була пов'язана з введенням або відмовою від використання адміністративно-правових методів. Введення режиму ліцензування щодо нового виду підприємницької діяльності, і, відповідно, поширення адміністративно-правових методів на цю сферу буде в застосованому вище визначенні поняття централізації сприяти збільшенню кількості суб'єктів управління у відносинах суб'єкт-об'єкт, а отже, й децентралізації лише за умови, що ліцензії видаватиме орган державного управління, до компетенції якого це ще не входило. Таким чином, жорсткої залежності співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління з використанням адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин в даному випадку не прослідковується.

Зовсім інша картина спостерігається в разі використання визначення централізації як збільшення питомої ваги зв'язків суб'єкт управління - об'єкт управління. При цьо-

му, підходячи до аналізу питання щодо заснування Ліцензійної палати, не пов'язаного з введенням або відміною існуючих адміністративно-правових методів регулювання, використовуючи дане визначення, ми дійдемо висновку, що це заснування не вплинуло на ступінь централізації, оскільки кількість управлінських зв'язків не змінилась, змінився лише суб'єкт цих зв'язків. Водночас розповсюдження адміністративно-правових методів регулювання суспільних відносин на нові сфери суспільних відносин (в даному випадку встановлення режиму ліцензування щодо нового виду підприємницької діяльності) збільшує ступінь централізації, оскільки підвищує питому вагу зв'язків типу суб'єкт управління - об'єкт управління.

Таким чином, недоліки визначення централізації як збільшення питомої ваги управлінських відносин полягають в тому, що вони недостатньою мірою здатні безпосередньо розкрити стан теми державного управління, але в заслугу йому можна поставити відображення такої суттєвої риси, що характеризує загальний стан відносин між державою і громадянським суспільством як ступінь втручання держави (зарегульованість) в суспільне життя. Крім того, позитивним моментом даного визначення можна вважати його відносну простоту та наочність, що робить його ефективним і зручним інструментом в руках дослідника зовнішнього державного управління.

Наступним важливим питанням даної теми є питання про те, що впливає на динаміку співвідношення централізації та децентралізації, чи можна шукати коріння того чи іншого процесу в самій природі адміністративно-правових методів. Значення адміністративно-правових методів на практиці зводиться до способу і форми централізації в сфері державного управління, в той час як критерії необхідності посилення тенденції централізації або децентралізації лежать перш за все в політичних, економічних та інших умовах існування суспільства і не стосуються самої природи державного управління та адміністративно-правових методів.

Показовим прикладом цього, на наш погляд, є практика державного регулювання орендних відносин. Спочатку Закон України "Про оренду майна державних підприємств

і організацій” містив вимогу про наявність попередньої згоди органу державного управління на оренду майна. Необхідність попередньої згоди на оренду державних підприємств та організацій була відмінена Законом України “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про оренду майна державних підприємств і організацій” від 4 травня 1994 р. Таким чином, в орендні відносини на даному етапі їх розвитку не входить адміністративно-правовий елемент. Спираючись на загальну оферту, виражену в Законі, орендатор міг виразити бажання, а орендодавець зобов’язаний був укласти договір оренди, спір міг виникнути лише при досягненні згоди з усіх суттєвих умов договору оренди, спори з цього питання вирішувались судом або арбітражним судом. У даному випадку ми спостерігаємо усунення адміністративно-правових методів регулювання даних відносин та зв’язків типу суб’єкт управління - об’єкт управління, і, відповідно, зміну співвідношень в цій галузі процесів централізації та децентралізації на користь останньої. Декрет Кабінету Міністрів “Про додаткове регулювання орендних відносин” від 15 грудня 1992 р. ввів необхідність органу, уповноваженого управляти відповідним державним майном на передачу в оренду цілісних майнових комплексів державних підприємств і організацій. В розвиток даного положення Декрету Кабінету Міністрів приймається норма про те, що ухвалення рішення про корпоратизацію підприємств є підставою для органу, уповноваженого управляти майном, відмовити у згоді на укладення договору на оренду майна цього підприємства. (Указ Президента “Про корпоратизацію” в редакції Указу “Про внесення змін і доповнень в Указ Президента № 210 від 15 грудня 1992 р.). В день опублікування цих змін до Указу “Про корпоратизацію” Верховна Рада України приймає Закон “Про визнання втраченими силу деяких законодавчих актів України з питань орендних відносин”, що відмінив ст. 2 Декрету Кабінету Міністрів “Про додаткове регулювання орендних відносин” і цим самим скасував саму необхідність отримання згоди відповідного органу, уповноваженого управляти державним майном, на укладення договору оренди. Знову відбувається знищення

зв'язків типу суб'єкт управління - об'єкт управління та посилення тенденцій децентралізації. Якщо зіставити та проаналізувати зміни в законодавстві про оренду, стає очевидним, що основну роль у визначенні тенденцій розвитку централізації або децентралізації відіграли політичні моменти, що лежали далеко від сфери юридичної науки. Цей висновок підтверджується аналізом вищеназваних та інших законодавчих й підзаконних актів, що регулюють інші сфери. Крім того, потрібно відзначити, що дуже часто на практиці спостерігається відсутність будь-якої виробленої програми, логіки щодо питань централізації та децентралізації у сфері державного управління.

Безумовно, в основі створення норм права лежать економічні та соціальні передумови, і було б безглуздо вимагати від законодавця трансформувати їх. Але важлива умова полягає в тому, щоб зміст актів, що приймаються, в тому числі в аспекті використання тих чи інших методів правового регулювання, відповідали б прогресивному соціально-економічному розвитку суспільства. Аналіз тенденцій розвитку України за останні шість років свідчить про рух держави і суспільства від положення, де панували адміністративні методи державного управління (системи, що отримала назву адміністративно-командної), до переважно економічних методів його управління, від жорсткої централізації до децентралізації. Тому введення будь-яких нових або повернення до старих адміністративно-правових методів, що ведуть до посилення централізації, має бути перш за все критично проаналізовано. Необхідність ефективного регулювання суспільних відносин безумовно вимагає використання всього арсеналу методів правового регулювання. Але надмірне використання адміністративно-правових методів може призвести до негативних результатів у сфері управління економікою, у сфері прав і свобод громадян, і, навпроти - має неоціненне значення в питаннях встановлення ефективного механізму реалізації і контролю за виконанням законів. Проілюструвати це можна на прикладі регулювання інвестиційної діяльності. Законодавчі акти, що регулюють режим іноземного інвестування, зорієнтовані на створення умов притягнення іноземного

капігалу, майна та інших цінностей з метою стимулювання промислового розвитку України, придбання передових технологій та створення нових робочих місць. Згідно із ч. 1 ст. 5 Декрету Кабінету Міністрів "Про режим іноземного інвестування" іноземні інвестиції, включаючи вклади до статутного фонду підприємств з іноземними інвестиціями, оцінюються в іноземній конвергованій валюті та валюті України. Оцінка іноземних інвестицій здійснюється сторонами (учасниками підприємств з іноземними інвестиціями) на основі цін міжнародних ринків на момент їх внесення. Але ця норма на практиці не діє, оскільки існує механізм контролю за адекватною оцінкою майна що вноситься. У зв'язку з цим спостерігається завищення вартості майна, що вноситься, з метою доведення розміру інвестиції до вимог, які ставляться до кваліфікованої іноземної інвестиції, що дає право на отримання податкових, експортних пільг, пільг в області валютного регулювання. Безумовно, все це не сприяє промислового розвитку України, придбанню нових технологій, створенню нових робочих місць, тобто досягненню мети даного регулювання. Ефективним виходом з цієї ситуації було б нормативне закріплення положення про те, що оцінка вартості майна, що вноситься, провадиться за згодою сторін (учасників), але не вище індикативних цін, які періодично публікуються органами державного управління (Торгово-промисловою палатою України тощо), доручити Кабінету Міністрів організувати відповідні публікації, дати право обласним, Київській та Севастопольській державним адміністраціям право відмовляти в реєстрації класифікованої інвестиції, оцінка якої відбулась з порушенням встановленого порядку. У цьому випадку застосування адміністративно-правових методів, централізація, сприяли б соціально-економічному прогресу, запобігли б порушенням та зловживанням у цій сфері.

Роблячи висновок з вищесказаного, хотілося б ще раз відзначити вузлові моменти, проблеми, що порушені в цьому розділі. Необхідно при дослідженні тих чи інших проблем державного управління врахувати фундаментальні зміни, що відбуваються в загальній теорії держави і пра-

ва. Оскільки використання адміністративно-правових методів неможливе у відриві від управлінських правовідносин з властивими їм елементами владарювання, то використання цих методів у сфері зовнішнього державного управління веде до централізації, що розуміється як збільшення ваги управлінських відносин у сфері зовнішнього регулювання.

Незважаючи на те, що сьогодні в законодавстві немає чіткої позиції щодо співвідношення централізації та децентралізації у сфері зовнішнього державного управління, посилення тієї чи іншої тенденції часто диктується кон'юнктурними політичними міркуваннями, потрібно відзначити, що аналіз самої природи адміністративно-правових методів приводить до висновку, що використання централізації у сфері зовнішнього управління там, де йдеться про загальні питання управління економікою, регулювання сфери прав і свобод громадян небажане, і про необхідність їх використання там, де йдеться про реалізацію та контроль за виконанням законів.

#### Бібліографічні посилання

1. *Цветков В.В.* Теоретичні і методологічні передумови аналізу проблем управління // *Правова держава: Зб. - К.: Наук. думка, 1994. - С. 83-96.*

2. *Советское административное право. - М.: Юрид. лит., 1990. - С. 155.*

#### 4. ПРАВОВІ АСПЕКТИ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Надмірна монополізація та концентрація виробництва, відсутність дієвої конкуренції в господарській діяльності є однією з найважливіших перешкод на шляху розвитку ринкових відносин та виходу країни з економічної кризи. За даними Міністерства статистики України, на початок 1995 р. рівень монополізації випуску 152 видів продукції становив 76-99%. Найбільше підприємств, що до-

мінують у випуску продукції, зосереджено в чорній металургії, хімічній і медичній промисловості, важкому і сільськогосподарському машинобудуванні, верстатобудуванні, нафтогазовій промисловості<sup>1</sup>.

Дослідження проблем антимонопольної діяльності і розвитку конкуренції безпосередньо пов'язане з виявленням і неупередженим аналізом усіх проявів монополізму в економіці України, виробленням державної політики обмеження монополізму та недопущенням недобросовісної конкуренції, формуванням і впровадженням у практику антимонопольного законодавства. Проведений аналіз свідчить, що монополізм укорінився переважно в умовах абсолютизації державної власності, яка у сфері виробництва та розподілу становить понад 70%. Відповідно до цього надмонопольованим продовжує залишатись й управління у цій сфері.

Термін "монополізм" відносно відчизняної економіки з'явився порівняно недавно, хоча самі монополістичні відносини і структури давно і міцно ввійшли у нашу господарську діяльність. Низька якість промислової продукції, хронічне відставання її від світового рівня, байдужість галузевих міністерств, відомств та підприємств до впровадження прогресивних технологічних процесів, до зниження витрат на виробництво, випереджаючий ріст цін на нову техніку порівняно з підвищенням її продуктивності - про ці та інші негаливні тенденції у розвитку нашої економіки йдеться вже не одне десятиріччя.

Протягом певного часу зазначені класичні ознаки монополізму сприймалися як характерні риси усієї командно-адміністративної і планово-розподільчої системи, що відображали її відсталість, інертність, економічний консерватизм. Тому подолання монополістичних тенденцій у народному господарстві на початковому етапі реформування економіки пов'язувалося перш за все з руйнуванням старого закостенілого господарського механізму і суттєвим розширенням господарської самостійності підприємств, посиленням їх орієнтації на прибуток. Головна ставка робилася на економічну зацікавленість підприємств-виробників. Зокрема, передбачалося, що з введенням в дію Закону Укра-

їни "Про підприємства в Україні" підприємствам буде вигідно конкурувати між собою, виробляти більше продукції кращої якості, підвищувати ефективність виробництва, впроваджувати нову техніку, передові технології тощо. На практиці, на жаль, відбулося навпаки. В умовах руйнування централізованого планово-розподільчого механізму монополістичне становище державних підприємств-виробників значно посилалося.

Слід зазначити, що здійснювана у минулому державна політика концентрації виробництва, командно-адміністративного розподілу та управління зумовила існування монополізму у таких його проявах:

а) картельний монополізм (об'єднання підприємств-конкурентів);

б) технологічний монополізм, завдяки якому рівень концентрації виробництва товару на одному або кількох підприємствах становить 75-80%;

в) регіональний монополізм, головною причиною якого є нерозвинутість мереж зв'язку, транспортної та інформаційної інфраструктури;

г) централізоване прикріплення споживача до певного постачальника, що призводить до штучного роз'єднання регіональних ринків;

д) зовнішній монополізм, який проявляється у технологічній залежності від ринків зарубіжних країн в умовах закритої економіки;

ж) монополізм дефіциту, що охоплює всі інші види (прояви) монополізму, оскільки робить монополістом будь-якого виробника продукції;

з) монополізм системи управління у сфері розподілу матеріальних ресурсів, агротехсервісу, зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Безпосередніми наслідками монополізму у сучасній системі господарювання, як свідчить практика, є:

- неефективність використання всіх видів ресурсів (природних, людських, матеріально-технічних, енергетичних фінансових тощо);

- неконтрольоване підвищення цін та суспільних витрат, розкручування інфляційної спіралі, відсутність стимулів для науково-технічного прогресу;



- нерівномірність розподілу доходів на користь підприємств-монополістів за рахунок використання ними монопольного становища;

- цінова дискримінація, здійснювана монополістами необґрунтованим встановленням різних цін для різних груп споживачів;

- наявність бар'єрів для вступу в монополізовані галузі нових суб'єктів підприємства;

- політична залежність владних структур від впливу монополістів (фінансово-економічний шантаж, лобізм тощо).

Виходячи з цього обмеження і подолання монополізму всіх видів завдяки розвитку конкуренції поряд із завданнями виходу з кризи і стабілізацією економіки, роздержавлення і приватизація мають стати одним з пріоритетних напрямків державної економічної політики у зазначеній сфері. Ця політика, на наш погляд, повинна базуватись на Державній програмі демонополізації економіки і розвитку конкуренції на період до 2000 р. та передбаченій нею системі організаційних та законодавчих заходів, спрямованих на:

- створення конкурентних товарних ринків та посилення конкуренції на існуючих ринках через процес демонополізації економіки;

- збереження досягнутого рівня та захист добросовісної конкуренції через запровадження механізмів антимонопольного регулювання і децентралізації галузевого управління;

- запровадження державного регулювання так званих природних і штучних монополій. Водночас для реалізації зазначеної програми слід передбачити розробку і впровадження програми структурної перебудови економіки, а також галузевих програм демонополізації, належне інформаційне забезпечення процесів демонополізації виробництва і управління.

Для визначення стратегії і тактики антимонопольної діяльності в Україні важливо враховувати своєрідність монополізму стосовно існуючої системи господарювання. Поряд з традиційним і достатньо відомим в історичній практиці зосередженням виробництва основної частини продукції в руках окремих виробників відчизняний монополізм має свої відмінні риси.

Однією з таких рис є поєднання концентрації виробництва із законодавчим закріпленням пріоритету виробника щодо споживача. З огляду на це можна стверджувати, що специфічна риса вітчизняного монополізму полягає в законодавчому забезпеченні верховенства прав та інтересів виробника над правами й інтересами споживача. Всупереч основному принципу товарного господарства - економічній і правовій рівності суб'єктів у майновому обігу - виробники, транспортні та інші організації мають переваги перед споживачем і завдяки цьому здійснюють диктат щодо нього.

Аналіз чинних підзаконних актів, що регулюють господарські відносини (наприклад, актів про поставки продукції виробничо-технічного призначення і товарів народного споживання, правил про договори підряду на капітальне будівництво, актів про матеріально-технічне забезпечення і сервісне обслуговування аграрного виробництва та ін.), свідчить про нерівність правового становища сторін. Зазначені нормативно-правові акти фактично закріплюють і охороняють монополні інтереси відповідних відомств та підприємств-виробників всупереч інтересам споживачів і суспільства загалом. Вони гальмують процеси переходу від адміністративно-командних методів управління до економічних і зумовлюють подальше існування державно-монополістичних структур.

Для транспортних організацій можливості диктату щодо вантажовідправника створюються вже самою концентрацією усіх транспортних засобів у руках єдиної у відповідному районі або регіоні організації, від рівня відносин якої з клієнтом значною мірою залежить надання вагонів, автомобілів, суден тощо. Транспортні статuti і кодекси, деякі типові договори юридично закріплюють нерівність сторін, створюють для перевізника явно кращі умови порівняно з вантажовідправником і вантажоодержувачем. Наприклад, відповідно до законодавства про залізничний транспорт залізниця сплачує штраф лише за неподачу передбачених планом перевезень вагонів, тоді як для вантажовідправника за тими самими зобов'язаннями передбачено два штрафи: за невикористання вагонів і невиконан-

ня плану по дорогах призначення. І хоча останнє порушення, як свідчить практика, може бути й з вини залізниці, її відповідальність за це не передбачена. Позиція монопольного верховенства над споживачами, обмеження їх економічних прав та інтересів закріплена також у деяких інших договірних інститутах.

Останнім часом диктає виробників щодо споживачів набув справді всеохоплюючого характеру. Це стало можливим тому, що окремі органи державної виконавчої влади і власне самі товаровиробники адміністративно встановлюють монопольно високі ціни і тарифи на продукцію та послуги, котрі повинні формуватись самостійно за погодженням між виробниками і споживачами<sup>2</sup>.

Зазначена ситуація свідчить про необхідність посилення відповідальності і суттєвого обмеження повноважень міністерств і відомств у сфері нормативного регулювання господарських відносин в цілому і в сфері ціноутворення зокрема. Незважаючи на критику відомчої нормотворчості, проведені заходи щодо перегляду застарілих положень та запровадження державної реєстрації відомчих актів, міцна "коренева система" відомчого регулювання виявилася практично незайманою, а пропозиції щодо створення механізмів дієвого контролю за цією нормотворчістю поки що залишилися добрими побажаннями. Так, без будь-яких суттєвих змін збереглися правила перевезення вантажів та пасажирів залізничним, автомобільним і водним транспортом, правила користування телефонним зв'язком, електричною і тепловою енергією, правила користування готелями та надання готельних послуг та багато інших актів, які наскрізь пронизані егоїстичними інтересами міністерств і відомств, котрі їх затвердили. Нова хвиля інструкцій, положень, наказів, інших циркулярів, яка приймається зараз міністерствами і відомствами під лозунгами відродження управління державним сектором економіки, фактично "розмиває" існуючі законодавчі основи формування ринкової економіки і сприяє монополізації виробництва.

Таким чином, однією з головних причин монополізму виробництва в Україні продовжує залишатись монополізм управління. При цьому особливий вплив на обме-

ження конкуренції і розвиток ринку мали і мають центральні економічні та галузеві міністерства й відомства (Міністерство економіки, Міністерство сільського господарства і продовольства, Міністерство промисловості тощо). Не сприяє демонополізації економіки монополічне становище державних структур у банківській системі, що має гри рівні: Національний банк, спеціалізовані державно-комерційні банки і, нарешті, група комерційних банків, створених за рахунок власних коштів. Суть питання полягає у тому, що до державної інвестиційної діяльності допущені лише державно-комерційні банки, які зберегли монополічне право на одержання від Національного банку пільгових довгострокових кредитів. Таке становище сприяє де-стабілізації фінансово-кредитної системи і є однією з причин інфляційних процесів.

Для подолання зазначених негативних тенденцій необхідні жорсткі правові заходи, здатні протидіяти монополістичним структурам. Зокрема, слід прискорити формування дієвого антимонопольного законодавства і надати можливість структурам Антимонопольного комітету контролю за його дотриманням. Додільно переглянути нормативно-правові акти Міністерства фінансів, Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі, Міністерства промисловості, Міністерства транспорту, інших міністерств і відомств з точки зору недопустимості закріплення в них чийось відомчих інтересів, а також запровадити обмеження і навіть заборону щодо одностороннього видання таких актів і надалі, і, крім того, законодавчо запровадити можливість визнання недійсними таких нормативних актів арбітражним судом за позовом Антимонопольного комітету.

З метою вироблення ефективної державної політики демонополізації економіки і розвитку конкуренції, визначення шляхів і розвитку законодавчих актів з цих питань доцільно звернутися до зарубіжного досвіду. Ознайомлення з антимонопольним (антигрестівським) законодавством США, Франції, Німеччини, Швейцарії та інших держав свідчить, що, регулюючи найважливіші аспекти приватного підприємства (структуру галузей народного господарства, обсяги господарського обороту фірм, взаємовідноси-

ни на ринку). це законодавство має на меті залобіти надмірній концентрації економічної влади в окремих власників капіталу і корпорацій, збереження і підтримання конкуренції, яка стимулює господарський розвиток і науково-технічний процес в умовах ринкової економіки<sup>1</sup>.

Антимонопольним законодавством у зазначених країнах виділено чотири основні об'єкти регулювання: монополізація ринку, антиконкурентне об'єднання фірм, домовленість про ціни, цінова дискримінація тощо.

Виконання антимонопольного законодавства покладається на суди, які виносять рішення про правомірність існування компанії певних обсягів, законність її поведінки у взаємовідносинах з іншими фірмами і споживачами-громадянами. До суду мають право звертатися як адміністративні установи, що здійснюють антимонопольний контроль (наприклад, у США на федеральному рівні - Антигрестівське управління Міністерства юстиції і незалежна від міністерства Федеральна торговельна комісія), так і окремі компанії, якщо вони вважають, що та чи інша фірма порушує принцип вільної конкуренції.

Треба зазначити, що політика законодавчої заборони або різкого обмеження картельних домовленостей (явних і таємних) між компаніями в окремих галузях проводилася в США ще наприкінці ХІХ - на початку ХХ століття і ґрунтувалася на законах Шермана (1890 р.), Клейтона (1914 р.) і про Федеральну торговельну комісію (1914 р.). Після другої світової війни ця політика широко застосовувалася й в інших капіталістичних країнах, насамперед у Німеччині, Австралії, Франції, Італії та інших, захищаючи їхню економіку від надмірної монополізації й її негативних наслідків<sup>4</sup>. Сучасне антимонопольне законодавство цих країн має досить значну за обсягом і цілісну систему юридичних засобів антимонопольного регулювання.

Загальний аналіз цього законодавства дає змогу зробити кілька висновків. По-перше, капіталістичне суспільство вже на початку нинішнього століття не розраховувало на саморегулюючий вплив ринкових важелів у становленні нормальних взаємовідносин між виробниками і споживачами і досить активно використовувало заходи державного впливу, виключаючи примус. По-друге, однією з основних форм

впливу є суттєва майнова відповідальність корпорацій, компаній та фірм і рідко - кримінальна відповідальність їх керівників. По-третє, зазначені заходи завжди застосовувалися тільки через суд, причому правом на звернення до суду наділені всі зацікавлені юридичні та фізичні особи. Нарешті, антимонопольні заходи закріплені лише в законі, а не в актах уряду або інших органів виконавчої влади.

Критичне осмислення антимонопольного законодавства і практика його застосування і досвіду у цій сфері, без сумніву, мають велике значення для становлення й розвитку антимонопольного законодавства в Україні.

Нині основними спеціальними законодавчими актами, які визначають правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції та здійснення державного контролю за дотриманням норм антимонопольного законодавства, є закони України від 18 лютого 1992 р. "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності"<sup>5</sup> та від 26 листопада 1998 р. "Про Антимонопольний Комітет України"<sup>6</sup>, від 7 червня 1996 р. "Про захист від недобросовісної конкуренції"<sup>7</sup>. Окремі норми, спрямовані на антимонопольне регулювання, містяться в законах про власність, про підприємство, про підприємництво, про зовнішньоекономічну діяльність, про захист прав споживачів, а також в указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України про корпоратизацію підприємств, про ціноутворення, про приватизацію та в інших підзаконних актах.

Закон "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" уперше у вітчизняній законодавчій практиці визначив поняття недобросовісної конкуренції, монопольного становища суб'єкта господарювання і зміст зловживання цим становищем на ринку, передбачив об'єкт спрямування неправомірних угод між підприємцями, врегулював принципові питання державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства і встановив відповідальність за його порушення. Слід зазначити, що за своїм характером і змістом цей закон близький до антимонополь-

них законів західноєвропейського типу. Але, враховуючи особливості перехідного періоду, він не передбачає складність регулювання проявів монополізму в умовах кризових явищ, спаду виробництва, інфляції, адміністративного завищення цін.

Крім того, закон, що є надто важливим для формування ринку в Україні і децентралізації державного управління у сфері економіки, як засвідчила практика, не працював через те, що не було створено відповідного правового й організаційного механізму його впровадження. Зокрема, це стосується діяльності Антимонопольного комітету України, на який згідно із зазначеним законом покладено функції державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захисту інтересів підприємців від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції. Відсутність достатньої правової бази, а також передбаченої законом структури Антимонопольного комітету призвели до того, що фактично майже протягом двох років цей орган існував лише на папері. За цих умов зрозуміло, що про здійснення державного контролю за додержанням антимонопольного законодавства та реальне обмеження і попередження монополізму не могло бути й мови.

Як зазначалось, 26 листопада 1993 р. було прийнято Закон України "Про Антимонопольний комітет України", яким визначено правовий статус, компетенцію й повноваження цього органу, що поєднує контрольні-наглядові й судові функції. Закон надав Антимонопольному комітету достатньо широкі повноваження у сфері боротьби з проявами монополізму. Зокрема, комітет має право визначати межі товарного ринку, а також монопольне становище підприємців на ньому; давати суб'єктам підприємницької діяльності обов'язкові до виконання розпорядження про припинення порушень антимонопольного законодавства та про відновлення початкового стану, припинення неправомірних угод між підприємцями. Законом передбачені також повноваження Антимонопольного комітету щодо здійснення санкцій за порушення антимонопольного законодавства - примусовий поділ монопольних творень, накладання штрафів тощо.

Відповідно до чинного законодавства діяльність Анти-монопольного комітету можна умовно поділити на дві складові частини: нормативну (розробка концепцій, вдосконалення антимонопольного законодавства, розробка методик, положень тощо) і практичну (контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, який здійснюється шляхом розслідування конкретних справ і прийняття відповідних рішень).

Демоніполізація економіки - це здійснюваний державою комплекс заходів, спрямованих на укрупнення монопольних утворень і збільшення кількості конкуруючих на товарних ринках суб'єктів підприємництва. Вона, на наш погляд, має здійснюватися як через поділ існуючих монопольних утворень, так і внаслідок зняття бар'єрів, які обмежують доступ суб'єктів підприємництва до існуючих товарних ринків і створення нових суб'єктів підприємництва, що мають конкурувати. В умовах домінування державної власності стрижневим напрямком демоніполізації має стати приватизація. Разом з тим проведення приватизації без розукрупнення монопольних утворень може стати серйозною загрозою через формування приватних монополій в умовах закритої економіки, позбавляючи суспільство перспектив на її відкритість. Однак це не означає, що процеси демоніполізації і приватизації слід сумішати в усіх випадках.

У разі запровадження вільних цін, скасування державної розподільчої системи, наявності зовнішньої або внутрішньої конкуренції та створення механізмів банкрутства демоніполізація підприємств із збереженням їх у державній власності може бути перехідним адаптаційним етапом для цих підприємств перед приватизацією. Збільшення кількості об'єктів управління, на перший погляд, породжує певні труднощі для державних органів у сфері контролю за ефективністю використання державного майна, однак за наявності зазначених вище умов функції державного управління має ефективно виконувати конкуренція. Аналогічно в умовах відкритої економіки вітчизняні монополісти не матимуть змоги реалізувати своє монопольне становище,



що дасть підстави проводити її приватизацію без жодних обмежень.

Слід зазначити, що у нинішніх умовах існують державні монополійні утворення двох видів:

а) технологічно або регіонально неподільні підприємства, частка яких на відповідному ринку становить близько 100% (технологічний монополізм);

б) об'єднання державних підприємств у концерни, консорціуми, холдингові компанії, асоціації, корпорації тощо, внаслідок чого сукупна частка цих підприємств на ринку теж дорівнює близько 100% (картельний монополізм), а також державні підприємства, поділ яких технологічно і регіонально можливий.

Подолання технологічного монополізму має здійснюватися завдяки стимулюванню зовнішньої конкуренції (конвертованість валюти, митна політика, залучення іноземних інвестицій тощо). Що стосується картельного монополізму, то його подолання можливе і в закритій економіці через поділ наявних монополійних утворень.

У зв'язку з цим важливо у законодавчому порядку надати кожному колективу будь-якого структурного підрозділу підприємства, структурної одиниці, об'єднання право вийти зі складу об'єднання (підприємства) без згоди засновників об'єднання чи всього колективу підприємства.

Поділ монополійних утворень, які перебувають у державній власності, на нашу думку, має здійснюватися:

1) міністерствами:

а) за власною ініціативою;

б) за ініціативою трудових колективів у процесі корпоратизації;

в) на виконання Державної програми розвитку конкуренції;

г) як виконання розпорядження Антимонопольного комітету України чи його територіального управління за умови зловживання монополійним становищем;

2) Фондом державного майна України, його регіональними відділеннями та місцевими органами приватизації за погодженням з Антимонопольним комітетом України та

його територіальними управліннями у процесі приватизації. Щодо поділу монопольних утворень інших форм власності, то його варто здійснювати власникам (співвласникам підприємств, співзасновникам об'єднань) цих утворень:

а) за власною ініціативою;

б) як виконання розпорядження Антимонопольного комітету України чи його територіального управління у випадках зловживання монопольним становищем.

Зняття бар'єрів, які обмежують доступ суб'єктів підприємства на товарні ринки, та сприяння створенню нових суб'єктів підприємства можна забезпечити шляхом корпоратизації та приватизації державних підприємств, розвитку підприємництва, конверсією оборонної промисловості, лібералізації зовнішньоекономічної діяльності та митної політики, залучення іноземних інвестицій, запровадження ефективної податкової політики, обмеженням у сферах державного регулювання цін, державного замовлення та державного розподілу ресурсів внаслідок розвитку ринкової інфраструктури (товарні та фінансові посередники, інформаційна, транспортна мережа, склади, зв'язок), запровадження конвертованості національної валюти. Зазначені заходи, з нашої точки зору, також сприятимуть подоланню й інших видів монополізму.

У процесі реалізації Державної програми демонополізації має формуватись ринкова структура відповідних галузей. Розміри підприємств, які виникають замість монопольних утворень, мають бути мінімально необхідними для забезпечення максимальної конкуренції з одночасною реалізацією ефекту масштабу виробництва, тобто забезпечувати мінімальні виробничі витрати й максимальну ефективність роботи та найкраще задовольняти потреби споживача.

При цьому підприємства треба включати до конкуренції лише при технологічній чи територіальній (регіональній) необхідності. Всі інші підприємства, які не ввійшли до великих базових підприємств (корпорацій), доцільно приватизувати за індивідуальними планами приватизації (торгівля, побутове обслуговування, громадське харчуван

ня, будівництво, транспорт тощо), внаслідок чого і поповнюються конкурентні ринки відповідних секторів.

У разі створення "природних" монополій у формі державних корпорацій на базі самостійних підприємств останні можуть перетворюватися на товариства з обмеженою відповідальністю або закриті акціонерні товариства, 100% паїв (акцій) яких належить товариству з обмеженою відповідальністю (закритому акціонерному товариству). При цьому держава має реалізувати своє право власності на підприємствах, що ввійшли до корпорації, через володіння 100% паїв (акцій) корпорації, яка теж утворюється як товариство з обмеженою відповідальністю, або закритого акціонерного товариства.

При такій корпорації доцільно створити спостережну раду, до складу якої мають увійти особи, делеговані відповідним галузевим міністерством, Міністерством економіки, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, місцевими органами державної виконавчої влади, трудовим колективом. Склад спостережної Ради має затверджуватись урядом України.

Така ієрархічна (пірамідальна) структура корпорації (з її мінімально необхідними розмірами), на нашу думку, дасть змогу:

а) зберегти господарську самостійність підприємств, які залишаються юридичними особами;

б) встановити баланс між правом держави як власником майна і правом державного підприємства на господарську самостійність;

в) встановити дієвий державний контроль за ефективним використанням державної власності;

г) гарантувати стабільність у роботі державних підприємств (корпорацій), оскільки всім, хто бажає вийти з об'єднань, надається така можливість, а той, хто залишиться, матиме реальну економічну можливість входження до корпорації;

д) сформувати конкурентоспроможні підприємства корпорації).

Запропонована схема демоніполізації монопольних творень дасть змогу уникнути проблеми делегування кор-

пораціям права управляти державним майном, оскільки замість делегування до існуючих "аморфних" об'єднань буде сформована чітка ринкова структура. В цій структурі кожен її елемент - підприємство - матиме окреслені його стату-сом права та обов'язки, а держава буде здійснювати постійний контроль за фінансово-економічними показниками, а також за призначенням членів спостережних рад, генеральних директорів корпорацій, затвердженням статутів, прийняттям рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію корпорації.

Важливою умовою обмеження монополізму в господарській діяльності має стати антимонопольне регулювання, основою якого мають бути заходи щодо:

- 1) державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства;
- 2) аналізу рівнів монополізації товарних ринків;
- 3) складання, ведення і публікація реєстру (переліку) підприємств-монополістів.

Слід зазначити, що ще у жовтні 1994 р. відповідно до законів України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" і "Про Антимонопольний комітет України" Антимонопольним комітетом, Міністерством статистики і Міністерством економіки України за спеціальною методикою визначення монопольного становища на ринку було складено перелік суб'єктів господарської діяльності, яким належить монопольне становище на ринку України. До переліку включено 540 промислових підприємств, частка яких на загальнодержавному ринку із 700 видів товарів перевищує 35%. Перелік затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України № 11-р від 17 жовтня 1994 р.<sup>8</sup>

Одним з дієвих заходів антимонопольного регулювання має стати також захист підприємців і споживачів від зловживання монопольним становищем внаслідок неправомірних угод, спрямованих на монополізацію ринків (картельних угод), від дискримінації органами влади і управління, а також недобросовісної конкуренції. Основним принципом у ціновій політиці має бути оптимальне поєднання

державного регулювання цін, насамперед підприємств-монополістів, з вільним ціноутворенням, маючи на меті різке звуження сфери державного впливу на ціни із становленням ринкових відносин, конкуренції.

Для запровадження антимонопольного регулювання необхідно в першу чергу здійснити ряд законодавчих та організаційних заходів. Зокрема, це стосується необхідності розробки і прийняття нових законів, зокрема, "Про розвиток конкуренції", "Про недопущення монополізації загальнодержавних і регіональних товарних ринків", Антимононопольного процесуального кодексу, внесення відповідних змін до підзаконних антимонопольних актів, відміни відомчих нормативних актів, які перешкоджають демонополізації і розвитку конкуренції.

З метою активізації антимонопольної діяльності необхідно налагодити ефективну практичну діяльність Антимононопольного комітету України та його територіальних управлінь, а також систему погодження всіх дій органів державної виконавчої влади і підприємців, пов'язаних із утворенням, ліквідацією та реорганізацією підприємств, господарських товариств, придбанням монополюючим утворенням активів іншого підприємства і придбанням активів монополюючого утворення.

Слід зазначити, що відповідно до Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції на 1994-1995 рр. постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1994 р. № 765 "Про введення механізму попередження монополізації товарних ринків" було запроваджено механізм недопущення монополізації товарних ринків, у тому числі в процесі корпоратизації і приватизації. Зокрема, встановлений і вичерпний перелік випадків, коли утворення, злиття, приєднання, ліквідація, придбання часток (акцій, паїв), а також активів у вигляді цілісних майнових комплексів господарських суб'єктів здійснюються а згодою Антимононопольного комітету або його органів.

Для здійснення антимонопольного регулювання і захисту від недобросовісної конкуренції Антимононопольного комітету України доцільно ширше використовувати право приймати обов'язкові для виконання розпоряджен-

ня про припинення порушень антимонопольного законодавства та відновлення початкового стану, примусовий поділ монопольних утворень, припинення неправомірних угод, накладання штрафів, а також звертатися до суду чи арбітражного суду з позовом до підприємців у зв'язку з порушенням ними антимонопольного законодавства.

Не можна не зважати на те, що прийняття антимонопольного законодавства без суттєвої реорганізації усієї системи державного управління економікою, без чіткого визначення правового статусу і основної ланки виробництва - підприємства, необхідного для його участі в ринкових відносинах, забезпечення гарантій навряд чи дасть вагомий позитивний результат.

З точки зору подолання монополізму реорганізація органів державного управління повинна, на нашу думку, йти шляхом звуження функцій втручання цих органів в діяльність державних підприємств-виробників. Зазначені функції мають обмежуватися формуванням державної політики у певній сфері господарської діяльності, проведенням аналізу стану галузі та розробкою відповідних прогнозів і рекомендацій для органів державної виконавчої влади і підвідомчих суб'єктів господарювання; розробкою та експертизою проектів законодавчих та інших нормативних актів у межах своєї компетенції тощо, а також реалізацією цієї політики через представників органу галузевого управління в спостережних радах корпоративізованих державних підприємств.

Організаційно-правове забезпечення процесів демонаполізації на сучасному етапі перш за все має здійснюватись у напрямку обмеження галузевого монополізму і ліквідації управлінських структур, які розподіляють ресурси або контролюють розподіл ресурсів однієї групи на товарних ринках країни, а також здійснюють адміністративний вплив на підвищення цін, керуючись галузевими відомчими інтересами.

Антимонопольна спрямованість має слугувати одним із головних факторів, що визначають усі законодавчі рішення щодо правового забезпечення переходу до ринкових відносин, критерієм оцінки кожного рішення. Таким чи-

ном, можна створити реальні умови для руйнування існуючих монополій і недопущення нових. Спроба розв'язати питання демонополізації економіки за допомогою кількох власне антимонопольних законодавчих актів ізольовано від вирішення організаційних і правових проблем функціонування ринкових відносин може лише відволікати увагу від цього питання, створити видимість, ілюзію вирішення.

Демонополізація економіки, як вже зазначалося, неможлива без формування умов для конкурентних відносин між суб'єктами підприємницької діяльності. Без конкуренції не може бути й мови про нормальне ціноутворення, поліпшення якості продукції, оновлення її асортименту, впровадження у виробництво прогресивних наукових, технічних та організаційних новинок.

Конкуренція суперечлива, як і економічний цикл, у межах якого кризи чергуються з підйомами. Коли йдеться про необхідність формування "регульованої ринкової економіки", нерідко висувається теза про неповноцінність ринку і тому про обов'язкову необхідність зовнішніх регуляторів. Але потреба в регулюванні виникає у процесі самої конкурентної взаємодії з прагнення самих конкурентів деякою мірою мати гарантії від стихійних процесів.

Державний вплив на розвиток конкуренції - це ознака розвиненого ринку як саморегулюючої системи. Домінуюча тенденція до об'єднання зусиль та інтеграції інтересів до так званої економічної солідарності, гарантом яких мають виступати державні інституції, не привноситься на ринок зовні, не виникає на руїнах конкуренції, а навпаки, формується через ринкове співробітництво і є доцентровою тенденцією, що проявляється у діях конкурентів. Взаємозумовленість цих тенденцій, на наш погляд, і визначає роль держави як своєрідного "центру" в ринковій економіці. Тому суперечливий характер конкуренції не повинен ставити під сумнів необхідність її зовнішнього регулювання, у тому числі за допомогою правових норм.

Визначаючи стратегію переходу до ринкової економіки, необхідно враховувати діалектику взаємозв'язку монополізму і конкуренції. Що має слугувати основним об'єктом безпосереднього державного впливу - подолання монополіза-

му чи розгортання конкуренції? На перший погляд, найпростіший вихід - поставити монополізму перешкоди через антимонопольне законодавство. Власне, саме в цьому напрямку здійснюється боротьба з монополізмом. Проте з нашої точки зору не менша увага має приділятися і розвитку конкурентних відносин та їх регулюванню: завдяки цьому можна було б обмежити тенденції природного монополізму.

Цілком очевидним і необхідним є прийняття спеціального законодавчого акту, який би регламентував механізм конкурентного суперництва, статус, права і ступінь відповідальності конкурентів, систему державних регуляторів (державні програми, контракти, податки, ціни тощо). Конкуренція як соціально-економічний феномен має стати об'єктом економічного і правового регулювання. Лише в цьому випадку суспільство буде мати економічний механізм, що забезпечує оптимальну виробничу структуру, збалансоване виробництво і задоволення суспільних потреб на базі багатосекторного ринкового господарства.

Практика антимонопольної діяльності і досвід антимонопольного регулювання зарубіжних країн показують, що на першому етапі розвитку ринкових відносин в економіці має здійснюватись ефективно правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з недобросовісною конкуренцією. Важливість встановлення правової регламентації недобросовісної конкуренції зумовлена й тим, що Україна як учасник Паризької конвенції з охорони промислової власності зобов'язана забезпечити ефективний захист проти недобросовісної конкуренції. Демоніфікація економіки, створення різних форм ринкових відносин і, як результат цього - більш жорстка конкуренція між окремими виробниками потребує прийняття на державному рівні заходів щодо недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності. В умовах формування ринкового середовища в Україні з метою подолання негативних антиконкурентних тенденцій своєчасною і необхідною є розробка механізмів впровадження Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції", спрямованого на реалізацію передбачених законом основних



організаційних заходів щодо захисту від недобросовісної конкуренції, а також юридичну відповідальність за порушення встановлених цим законом норм.

Дія зазначеного закону має поширюватись практично на всі сфери господарської діяльності (промисловість, торгівлю, сільськогосподарське виробництво, зовнішньоекономічну діяльність, діяльність у соціально-культурній сфері і побутовому обслуговуванні), а також охоплювати ринок цінних паперів.

Окремими доповненнями до згаданого закону слід визначити компетенцію державних органів щодо попередження протиправної діяльності стосовно недобросовісної конкуренції, наприклад, заборону реклами відповідного змісту, а також встановити відповідальність фізичних і юридичних осіб за характерні антиконкурентні дії у вигляді штрафів, економічних санкцій (відсоток з обороту) - вилучення прибутку, одержаного в результаті антиконкурентних дій, відшкодування збитків тощо. Механізм впровадження закону про захист від недобросовісної конкуренції повинен бути максимально пристосованим до потреб формування ринкових відносин в Україні та базуватись на загальних принципах вітчизняного цивільного права і принципах міжнародного торгового права.

### Бібліографічні посилання

1. Урядовий кур'єр. - 1995. - № 1. - С. 2.
2. Про заходи щодо забезпечення виконання рішень з питань реформування економіки України: Указ Президента України від 18 листоп. 1994 р. № 682/94 // Голос України. 1994. - 20 листоп.
3. Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран: Сб. нормативн. актов: Законодательство о компаниях, монополиях и конкуренции. - М., 1987. - С. 197-205, 211-223.
4. Государственная власть и предприятие: от команды к партнерству. - М., 1991. - С. 301-331.
5. Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 21. - С. 296.

6. Голос України. - 1993. - 27 листоп.
7. Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 36. - С. 164.
8. Урядовий кур'єр. - 1994. - 10 листоп.
9. Бизнес. - 1994. - № 46. - С. 6-7.

## **5. ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНІ В УМОВАХ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

До числа найважливіших проблем, які постійно та об'єктивно перебувають у центрі уваги органів законодавчої та виконавчої влади України, належить проблема вдосконалення управління народногосподарського комплексу, його галузей, всього суспільного виробництва.

В останні роки ці питання неодноразово обговорювались Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. У результаті була прийнята низка важливих рішень, що забезпечують підвищення рівня й ефективності управління.

Підвищення уваги до проблем управління пояснюється недостатнім розвитком суспільного виробництва в умовах переходу до ринкових відносин і безперервним зниженням його інтенсифікації. Вирішальною у розв'язанні цих проблем стає організація, тобто подальше удосконалення управління економікою в найширшому розумінні цього слова.

Значне підвищення ефективності суспільного виробництва, якість випущеної продукції є основним стратегічним завданням розвитку будь-якої національної економіки, що потребує подальшого вдосконалення механізму і методів управління виробничо-господарчими ланками різноманітних рівнів. Це завдання необхідно вирішувати, враховуючи всі фактори, які впливають на якісні показники та ефективність суспільного виробництва, одним з яких є правове регулювання в умовах автоматизації процесу уп-

равління, упровадження науково-технічних досягнень в управлінську діяльність. Тому вивчення, аналіз і вдосконалення як правового регулювання відносин щодо якості управлінської діяльності в умовах автоматизації, так і організаційних процесів повинні стати одним з основних шляхів подальшого розвитку і вдосконалення систем управління.

В умовах гострої необхідності підвищення інтенсифікації суспільного виробництва вдосконалення управління може бути досягнуто шляхом подальшої інтенсифікації управлінської праці, здійснюваної з використанням сучасних економіко-математичних та інших методів, електронно-обчислювальної техніки, засобів зв'язку, що об'єднані в автоматизовані системи управління.

Забезпечити подальший розвиток і підвищення ефективності автоматизованих систем управління та обчислювальних центрів, послідовно об'єднуючи їх в єдину загальнодержавну систему збирання та обробки інформації для обліку, планування і управління, є головним завданням сучасності в області управління народним господарством України.

Перед тим, як розкрити зміст поняття автоматизована система управління, необхідно насамперед визначити термін "система". В наш час у науковій літературі існують різноманітні трактування цього слова.

Незважаючи на широке розповсюдження даного терміна, до цього часу не існує загального його визначення.

У літературі, особливо філософській, можна зустріти різноманітні тлумачення цього поняття, що відображають різноманітність його аспектів. Найпростіше популярне визначення поняття "система" дає С.І. Ожегов - "нещо целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей"<sup>1</sup>.

Існують визначення умов існування системи. По-перше, система - це деякий об'єкт, якому властива цілісність або який розглядається як ціле. Крім того, вона повинна мати критерій виділення системи (критерій якості), деякий системоутворюючий фактор (параметр), що створює "взаємну близькість", поєднуючи їх в ціле. Цей критерій,

звичайно, залежить від завдання, що вирішується завдяки меті досліджень. Його наявність є також необхідною вимогою щодо об'єкта, який ми називаємо системою.

Як відзначають автори, проблема вибору критерію якості - центральний момент системного підходу. Це зводиться до того, що якщо критерій якості не сформульований, то безліч об'єктів не слід розглядати як систему.

Управління забезпечує єдність, цілісність динамічних об'єктів, що характеризуються як складні сукупності процесів або органічні цілісні системи. Але єдність управління, як і єдність мети, єдність реагування може бути досягнута лише за умови, якщо об'єкт, виділений як ціле з навколишнього середовища, керується єдиним органом. За словами А.І.Берга, до складних динамічних систем слід віднести і системи органів державного управління. Він підкреслює, що "складна динамічна система - це система, яка здатна до змін свого стану і яка має в собі безліч більш простих, взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів і підсистем"<sup>2</sup>.

Система, яка розглядається з погляду процесів управління, являє собою систему управління, до складу якої входять дві підсистеми: яка керує та яка підлягає керуванню (об'єкта управління). Перша впливає на параметри другої, переводячи її в новий стан відповідно до завдання і мети управління. Отже, за словами Б.С.Українцева, управління трактується як специфічна взаємодія в особливий спосіб організованих різноманітних матеріальних утворень: хто управляє та ким управляють<sup>3</sup>.

Кожна система має певний набір функцій, зв'язок яких із структурою системи забезпечує її необхідне функціонування і відповідні зміни її якісних характеристик.

Функції системи закріплюються і реалізуються через функції її органів та ланок. Тут ніби відбувається їх розподіл щодо ієрархічної структури суб'єктів управління. У зв'язку з цим в системі можна виділити керівні центри (елементи чи ланки), що впливають на об'єкти, якими керують, на ланки, органи, що стоять нижче, і тим самим сприяють збереженню єдності в функціонуванні всієї системи та її окремих елементів.

Тому можливо функції органів управління залежно від їх змісту, призначення та сфери пристосування (здійснення) розподілити на два класи.

1. Функції органів управління, які відображають та визначають процес впливу суб'єктів управління на управління об'єктів. Ці функції пов'язані з функціями системи державного управління та служать їх конкретизацією і практичною реалізацією. В них зміст державного управління.

2. Функції органів державного управління, які характеризують процес управління внутрішньої ієрархічно організованої державної управлінської системи. Існування таких функцій зумовлено складністю внутрішнього устрою суб'єкта державного управління, необхідністю управління його складовими підсистемами та елементами. Ці функції не виходять за межі управлінської системи, не стикаються з управлінськими об'єктами. Їх завдання - зберегти гомеостатичний стан управлінської системи, забезпечити належне функціонування кожного її елемента та ланки, привести всю систему в такий рух, при якому б вона ефективно впливала на розвиток суспільних відносин і зв'язків.

Обидва класи функцій органів державного управління взаємопов'язані, тому що вони відображають і характеризують різні сторони єдиної суті державного управління. Кожен клас функцій є необхідним для існування іншого, слугує обов'язковою передумовою й умовою його реалізації.

Функція управління являє собою операції, дії суб'єкта управління, що відповідають стадіям управлінського циклу. Цими стадіями є:

- прийняття управлінського рішення;
- організація;
- регулювання;
- коригування;
- облік і контроль.

При розробці і втіленні системи управління необхідно пам'ятати, що функція управління - це, по-перше, частина управлінської діяльності. По-друге, це відокремлена частина управлінської діяльності. Але зводити функцію тільки до процесу поділу праці в управлінні було б неправильно. Не весь поділ праці в управлінні визначає виділення функції

управління. Наприклад, виділення операції друкування на машинці не означає появу функції управління, а призводить тільки до появи нової ділянки (елемента) праці.

Найчастіше під системою щодо управління розуміють сукупність способів, методів і засобів взаємодії керівників та підлеглих. Так, А.С.Петров під системою розуміє сукупність таких управлінських методів, як планування, організація, керівництво, регулювання<sup>4</sup>. Академік А.І.Берг розглядає систему як "організовану множину структурних елементів, взаємопов'язаних і таких, що виконують певні функції"<sup>5</sup>.

Більш правильно, на нашу думку, визначив поняття "система" Ю.М.Козлов, який вважає, що "под системой как объектом научного исследования и важнейшей категорией теории управления следует понимать внутренне организованную совокупность относительно самостоятельное взаимодействующих составных частей (элементов), выступающую как единое целое, в рамках которого осуществляются процессы управления (самоуправления)"<sup>6</sup>.

Автоматизовані системи управління, а також виробничі (економічні) системи належать до типу динамічних і вимагають управління ними, оскільки в протилежному разі вони не зможуть доцільно розвиватися, переходити з одного стану в інший (функціонувати), неухильно (поступово) наближатися до поставленої мети.

Для того щоб вдосконалювати соціальні процеси, і передусім процеси управління, необхідно знати, що являє собою соціальна інформація.

**Соціальна інформація** - поняття інтегральне, що поєднує в собі, як зазначає В.Г.Афанасьєв, усі види інформації у людському суспільстві<sup>7</sup>. У сфері суспільного життя вона поділяється на економічну, науково-технічну, політичну, сімейно-побутову тощо, за функціями в процесі керування - на директивну, адміністративно-правову, організаційну, контрольну, нормативну, довідкову, звітну та ін.<sup>8</sup> Залежно від відображення в ній дійсних чи можливих процесів - на інформацію про сучасне і майбутнє (остання поділяється на прогностичну і планову), щодо руху соціальна інформація може бути горизонтальною (на одно-

му організаційному рівні і вертикальною (між різними рівнями)). За межами циркуляції інформація буває внутрішньою (в рамках однієї системи) і зовнішньою, що відображає оточення системи?

Державна управлінська діяльність, як й інша управлінська діяльність у соціальній сфері, на сучасному етапі розвитку держави зазнає значних змін як за своєю формою, так і за змістом. Ці зміни пов'язані не тільки з докорінною перебудовою форм і методів державної влади та управління, а й з підвищенням сучасної техніки та технології збирання і обробки управлінської інформації як одного з різновидів науково-технічних досягнень.

Поява сучасної техніки і технологій збирання та обробки управлінської інформації призвела до необхідності вивчення і осмислення їх суті, місця і ролі в управлінському процесі, якісної зміни механізму державного управління. Ці міркування знайшли своє відображення в науково-практичній конференції "Правова система України: теорія і практика", організованої Президією Верховної Ради України, Інститутом держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Академією правових наук України і Спілкою юристів України в жовтні 1993 р. В них звертається увага на те, що процес національного відродження та побудови української державності повинен призвести до побудови громадянського суспільства, основними характеристиками якого є пріоритет прав і свобод людини, підпорядкування держави інтересам людини та суспільства і те, що чинне законодавство в багатьох випадках залишається неефективним через існуючі недоліки механізму його реалізації, контролю і наглядом за дотриманням законності.

Аналіз практики формування і діяльності державно-управлінських структур, основних напрямків їх розвитку, характеру та форм правового впливу на державно-управлінську сферу свідчить про те, що важливо знайти своє гідне місце у цьому процесі сучасних науково обґрунтованих методів і способів збирання та обробки інформації, а також вирішення проблем, пов'язаних з організацією необхідних умов прискорення процесу, підвищення якості та ефективності законодавства у цій сфері.

Практика однозначно довела наявність взаємодії між впровадженням електронно-обчислювальної техніки в управлінський процес і організаційними методами управління. Тому необхідно шукати відповіді на запитання про характер цієї взаємодії.

Для відповіді на це та інші запитання є сенс спочатку дати характеристику основним термінам, запозиченим з державно-управлінської лексики правовою кібернетикою.

Термін "кібернетика" (з давньогрецької мови - "мистецтво керуючого") використовувався в класифікації наук ще у стародавні часи, але вперше цей новий напрямок в науку ввів американський вчений Норберт Вінер в назві своєї книги "Кібернетика або управління і зв'язок у тварині і машині", яка вийшла у США в 1948 р.<sup>10</sup>

Н.Вінер розглядав кібернетику як науку про управління і зв'язок у живих організмів, машин і суспільстві.

Наші сучасники академіки А.І.Берг, В.М.Глушков та письменник В.Д.Пекеніс дають свої визначення цієї науки.

Так, академік А.І.Берг розглядає кібернетику як науку про процеси управління в складних динамічних системах, які базуються на теоретичному фундаменті математики та логіки, а також використанні засобів автоматизації, особливо електронно-обчислювальних, керуючих і інформаційно-логічних машин. Академік В.М.Глушков розглядає кібернетику як науку про загальні закони одержання, зберігання, передачі і перетворення інформації в складних керуючих системах. В.Пекеніс додає до цього причетність кібернетики до дипломатії і теорії влади. Багато правознавців, виділяють із загального поняття кібернетики як науки її правовий аспект, розглядають правову кібернетику як науку про закономірність і основні принципи застосування кібернетики в правознавстві і практиці юридичних закладів; про конкретні методи і засоби оптимізації вирішення окремих правових завдань на основі використання математичного апарату, ідей, методів і технічних засобів кібернетики<sup>11</sup>.

Погодившись з подібним формулюванням поняття правової кібернетики як науки, має сенс як з наукової, так і з практичної сторони вивілити основні елементи цього



визначення з метою подальшої глибокої їх розробки як в сучасних, так і у майбутніх дослідженнях.

До основних елементів, які становлять зміст поняття "правова кібернетика", належать такі:

- закономірність застосування кібернетики в правознавстві і практиці;
- принципи застосування кібернетики в правознавстві і практиці;
- методи оптимізації рішень окремих правових завдань на основі застосування кібернетики;
- засоби оптимізації вирішень окремих правових завдань на основі застосування кібернетики;
- математичний апарат правової кібернетики;
- технічні засоби правової кібернетики.

При всій можливій неповноті елементного змісту поняття правова кібернетика перерахованих елементів достатньо для усвідомлення практичної необхідності їх теоретичного осмислення з метою використання результатів у практичній діяльності органів управління.

Це підтверджує створення локальної мережі автоматизованої системи наукових досліджень в Інституті держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Організаційний досвід цієї практики передбачається використати при створенні подібних систем в управлінській сфері.

Пошук шляхів, форм та методів будівництва суверенної, незалежної України як правової держави виявив низку проблем, невирішеність яких негативно впливає на весь процес державного будівництва. До їх числа перш за все слід віднести проблеми, пов'язані з організацією процесу підвищення рівня обумовленості проектів законів, декретів, указів, постанов, інших нормативних актів, а також проблеми, пов'язані з організацією необхідних умов прискорення процесу створення та підвищення якості і ефективності використання законодавчих актів. Вирішення цих проблем зумовлює необхідність пошуку нових форм та методів науково-дослідницької роботи.

Вивчення нових форм, методів законотворчої та законозастосувальної діяльності призвело до необхідності використання в цьому процесі сучасних наукових методів і

засобів обробки інформації та раціоналізації технології законотворчості. Вирішуючи базисні питання подальшого підвищення рівня наукових досліджень державно-правового механізму і безпосередньо беручи участь в розробках фундаментальних та прикладних питань формування правової держави, Інститут держави і права ім. В.М.Корещького НАН України відчував необхідність створення сучасних умов формування правової системи з метою підвищення рівня науково-дослідницьких робіт, розпочав створення локальної обчислювальної мережі автоматизованих робочих місць (АРМ) на базі персональних комп'ютерів, призначених для автоматизації наукової діяльності. Автоматизована система наукових досліджень Інституту держави і права НАН України ("АДС Юрист") призначена для автоматизації діяльності підрозділів Інституту. Метою її створення є розробка комплексу технічних та математичних програмних засобів, що забезпечують вирішення широкого кола завдань, в тому числі створення та ведення банку даних для автоматизації наукових досліджень Інституту, інформаційне забезпечення всіх зацікавлених осіб і установ на території України та інших держав науковою та правовою інформацією.

Відсутність науково-методичної бази процесу розробки основних принципів проведення наукових досліджень державно-правового механізму формування законодавчої бази з використанням сучасних засобів обчислювальної техніки і математичного програмного забезпечення значною мірою гальмує сам процес створення правової держави. Цей процес також пов'язаний з поглибленими змінами у психології наукових співробітників, необхідністю обліку ними своїх якісно-оціночних факторів, орієнтованих на індивідуальні переоцінки можливостей адаптування щодо нових незвичайних умов творчого процесу в умовах комп'ютеризації. Психологічне навантаження наукових співробітників передбачається зняти розробкою такого програмного забезпечення системи, яка створить "дружній" інтерфейс взаємодії системи з користувачем, що не є фахівцем у галузі комп'ютерних інформаційних технологій.

Автоматизована система наукових досліджень Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України буде забезпечуватися багатьма підсистемами. Основними з них є організуюча підсистема, інформаційна підсистема, актуалізація банку даних, підсистема віддаленого зв'язку і бібліографічна підсистема.

Призначення організуючої підсистеми - забезпечення функціонування системи в цілому. У цій системі реалізуються можливості розподілу інформаційних і програмних ресурсів при роботі користувачів на автоматизованих робочих місцях локальної мережі, контролю доступу і повноважень користувача у процесі обробки інформації з банку даних із законодавства, забезпечення цілісності та збереження даних та "дружнього" інтерфейсу взаємодії користувача та системи.

Головним завданням системи актуалізації баз даних є ведення банку законодавства України та інших держав. Це завдання забезпечується веденням нормативно-довідкової інформації, паспортів, історії змін, предметних покажчиків та змісту юридичних документів.

Підсистема віддаленого зв'язку забезпечується взаємодією останнього користувача з віддаленими абонентами по телефонним мережам зв'язку. До підсистеми входять процедури, які реалізують прийняття, передачу файлів та повідомлення по електронній пошті, де передбачаються засоби захисту і опрацювання прийнятих та відправлених повідомлень.

Концепція утворення локальної мережі автоматизованої системи наукових досліджень Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України передбачає її комп'ютеризовану систему законодавчої та виконавчої влади України, центральною ланкою якої є Національний територіально-розподільчий автоматизований банк правової інформації (НАБПІ).

На базі досвіду і досягнень Центру комп'ютеризованих інформаційних систем Секретаріату Верховної Ради України в межах розвитку традиційних наукових контактів із законодавчою та виконавчою владою підготовлені та реалізуються можливості ефективної роботи автоматизова-

ної системи наукових досліджень Інституту в діалоговому режимі з підсистемами науково-інформаційного центру, такими, як "Законопроект", "Законодавство України", "Законодавство зарубіжних країн" та "Бібліотека".

Бібліографічна підсистема забезпечує ведення бази даних про публікації в галузі права і одержання користувачами відповідної бібліографічної інформації.

Не претендуючи на глибокий та вичерпний аналіз теоретичних пошуків і практичного досвіду створення локальної автоматизованої мережі наукових досліджень, необхідно відзначити деяку цілеспрямованість даного проекту.

Мета дослідження передбачає обґрунтувати необхідність використання в процесі створення організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності сучасних наукових методів і способів збирання й обробки правової інформації та раціоналізації технології нормотворчості. А саме, підметою може бути розробка правової моделі регіональної локальної обчислювальної мережі автоматизованих робочих місць на базі персональних комп'ютерів базових органів державного управління, комплексу технічних і математичних програмних засобів, які дають змогу вирішити широке коло управлінських завдань, у тому числі створення та ведення банку даних правової інформації з метою забезпечення останньою всіх зацікавлених посадових осіб та організацій відповідних територій.

Дослідження, що проводяться вченими різних організацій, однозначно довели наявність взаємозв'язку між впровадженням ЕОМ та організаційними методами управління, але не дає конкретної відповіді на запитання про характер цього взаємозв'язку.

Спочатку думки розділились: одні дослідники вважають, що впровадження ЕОМ призводить до централізації управління, інші - до децентралізації.

Відповіді на ці запитання необхідно шукати в практичній, експериментальній апробації організаційних моделей регіонального управління в умовах проведення корпоративізації та переходу до ринкових відносин. Причому найважливішим якісним результатом досліджень, основою, повинно стати чітке визначення поняття державного уп-

равління, його функцій в нових умовах господарювання та ринкових відносин і визначення оптимального співвідношення централізованих та децентралізованих функцій у сфері державного управління.

Важливою проблемою, що вимагає свого вирішення, є захист інформації, закладеної в ЕОМ, органами державного управління в умовах централізації та децентралізації. Пошуки шляхів, методів та засобів вирішення даної проблеми є актуальними.

Звертаючись до одного з найважливіших елементів поняття правової кібернетики - технічних засобів, правомірно розглядати цей елемент як явище нової техніки та застосовувати організаційно-правові методи, що використовуються в теорії та практиці опанування і впровадження нової техніки.

Погодившись з думкою Н.М.Мироненко про те, що опанування нової техніки та її впровадження хоча і різні етапи, але це єдиний процес реалізації результатів наукових досліджень в народному господарстві<sup>12</sup>, дослідження деяких проблем реалізації законодавства України слід розглядати у сфері науково-технічної діяльності.

Як відомо, наріжним каменем цього законодавства є Закон України "Про основи державної політики у сфері науки та науково-технічної діяльності".

У преамбулі до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки та науково-технічної діяльності", прийнятого Верховною Радою України, зазначено, що метою Закону є створення правових підвалин державної політики у сфері науки та науково-технічної діяльності, що базуються на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення незалежності України.

Очевидним є те, що однією з форм участі вчених-правознавців у реалізації основних принципів державної науково-технічної політики, закріплених в Законі, є їх участь у формуванні такої політики, зокрема шляхом глибокого вивчення конкретних правовідносин суб'єктів науково-технічної діяльності, форм та методів організації цієї діяльності та розробки рекомендацій щодо їх вдосконалення. Це дозволить розробити організаційно-правовий

механізм створення умов для досягнення високого рівня життя кожного громадянина України, його фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, покращання умов праці через використання сучасних досягнень науки та техніки, забезпечення вільного розвитку науково-технічної творчості - основної мети державної науково-технічної політики України.

Очевидним є й те, що в умовах ринкових відносин перед органами державного управління у сфері науки і техніки та діловими 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 освоєнню ринкових відносин. У плані вирішення цього завдання науково-дослідними утвореннями (фірмами, концернами, асоціаціями та ін.) незалежно від форм власності передбачається підвищити ефективність наукових досліджень і значно скоротити строки впровадження досягнень науки і техніки у виробництво.

До основних форм та методів державного впливу на розвиток науково-технічної сфери Закон відносить зокрема розробку та реалізацію національних науково-технічних програм, основою формування яких є програмно-цільовий метод управління, який повинен базуватися на цільовому підході і вирішенні завдань, які виникають.

Необхідність широкого застосування цільового підходу в розробці науково-технічних програм пов'язана з ускладненням управління науково-виробничим циклом.

Сьогодні спостерігається все більше 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'ясовується, що не мета визначає структуру управління, а структура, склад кадрів все більшою мірою визначають її вибір. Це пояс-

нюється тим, що іноді тематика зумовлюється не потребами комплексу в цілому, а характером структури щодо окремих підрозділів і зацікавленістю тих чи інших співробітників у розробці окремих проблем.

У програмно-цільовому управлінні домінує цільовий підхід. Програма створюється для досягнення строго фіксованої мети, що організаційно забезпечується структурою, методами управління, підбором кадрів тощо.

Кожна програма окремо планує вирішення певної проблеми й являє собою окрему структуру, яка повинна бути зістикованою з загальною структурою управління. Таким чином, інтеграція програмного та цільового підходів є суттю програмно-цільового управління.

Необхідно чітко розрізнити програмно-цільовий метод планування та програмно-цільовий метод управління. Перший обмежується розробкою мети, яка має бути досягнута з урахуванням ресурсних можливостей та розподілом завдань, виконання яких необхідне для досягнення поставлених цілей. Для другого розробка програми є хоч і найважливішою, але першою стадією управління, що передбачає наявність іншої, не менш значної стадії - управління здійсненням програми. Останнє означає, що в самій програмі повинен бути передбачений механізм перетворення її в життя. Наявність такого механізму служить конституюючою ознакою 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 включає 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 з управління програмою, який наділений відповідною компетенцією та несе повну відповідальність

за реалізацію програми, наявність самостійного фінансування та ін. Із загальної характеристики програмно-цільового управління ми бачимо, що його застосування неможливе без широкого правового опосередкування. Як зв'язок програми із зовнішнім середовищем, зокрема поєднання програмно-цільового підходу із традиційними методами планування, так і управління самою програмою вимагають створення адекватних цьому методу управління нових або відповідних трансформацій правових форм, що застосовуються.

Для переходу до програмно-цільового управління необхідне, по-перше, чітке встановлення прав, обов'язків та відповідальності кожної ланки організаційної структури програми та кожного рівня управління і, по-друге, координація компетенції посадових осіб, що управляють програмою або її частинами, з компетенцією осіб стаціонарної лінійно-штабної структури.

В протилежному разі буде неможливо запобігти такому положенню, коли одні й ті ж самі рішення можуть приймати багато осіб, що призводить до безвідповідальності. Може статися, що керівник наділений усіма необхідними повноваженнями, але його відповідальність перед вищестоящим органом не передбачена, або навпаки, здійснення функцій структурного підрозділу програми не забезпечене, щоб надати йому права, необхідні для оперативної самостійної діяльності та прийняття рішень. Ось чому розробка правових форм здійснення програмно-цільового управління є необхідною умовою для його ефективного функціонування. Зокрема, доцільно підготувати цілу низку правових актів, що регулюють питання правового положення цільового органу програми, його права та обов'язки щодо виконавців, взаємні права, обов'язки та відповідальність, порядок фінансування співвиконавців, прийому та оцінки закінчених етапів програми та ін.

Негативні наслідки, пов'язані з відсутністю таких актів, виявляються з перших кроків застосування програмно-цільового методу. Вирішення цих питань, як і питань, пов'язаних з першочерговістю забезпечення включених до програми робіт матеріальними, фінансовими та трудови-



ми ресурсами, вимагають особливого закріплення правовими нормами.

Програмно-цільове управління можна застосовувати як в науково-дослідницьких організаціях, так і на промислових підприємствах.

Реалізація програми наукових досліджень вимагає створення мобільних проблемних груп вчених, що можуть забезпечити якісне виконання запрограмованого комплексу заходів. Інакше кажучи, виникає необхідність в створенні в наукових установах тимчасових рухомих організаційних структур. Їх створення суперечить звичайній практиці роботи наукових установ, що базується на жорсткій структурі постійних відділів, секторів, лабораторій. Звичайно, і в умовах сьогодення 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 безпосередньо йому не підпорядковані. Між іншим, управління програмою будь-якого рівня вимагає, щоб керівник, посідаючи належне місце в управлінській ієрархії, був наділений правом контролю і, що особливо важливо для наукових розробок, правом коригування програми досліджень.

Як зазначається у літературі, вказана суперечність не може бути вирішена простою заміною стаціонарних структур на тимчасові, оскільки як ті, так і інші мають безумовні переваги та недоліки. Зокрема, перехід до рухомих структур із змінним складом виконавців призводить до того, що вся структура управління перестає бути стабільною. Виникають ускладнення в спеціалізації та довгостроковому використанні персоналу. Але напевне, найголовніший недолік полягає саме в тому, що спеціалісти завжди відчують себе тимчасовими працівниками, що не мають перспектив у діяльності даної організації.

Це негативно впливає на психологічний клімат в колективі і різко знижує його продуктивність.

Як результат, виникає необхідність включати програмно-цільове управління з притаманною йому рухомою структурою в існуючу стабільну структуру наукових установ. Найбільш прийнятною формою включення є застосування проектно-матричної структури, в якій поєднуються традиційні стабільні елементи (відділи, лабораторії та ін.) й проблемно-орієнтовані елементи, створені і реорганізовані відповідно до цільових програм. У цьому 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 повинні надавати своєму співробітнику методичну допомогу, інформувати його про досягнення у відповідній галузі науки та ін. Після закінчення роботи над програмою працівник повертається до свого підрозділу.

Застосування проектно-матричної форми організації роботи, про які йшлося раніше, пов'язано з періодичними змінами структури організації, переведенням працівників з однієї теми на іншу, зміною їх службового положення та заробітної плати, а у виняткових випадках - і з неможливістю використання окремих спеціалістів. Існуюча практика показує, що навіть незначне об'єднання відділів, при якому один із завідуючих стає заступником і змінюється посадове та неформальне положення 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.

Однією з нових форм зв'язку науки з виробництвом можуть виступати проблемно-орієнтовані комплекси як різновид програмно-цільового методу управління. Необхідність застосування цієї форми організації також пов'язана з ускладненням управління у сфері вирішення науково-технічних проблем.

Як підтвердила практика, іноді програми науково-дослідних, дослідно-конструкторських і технологічних робіт формуються виходячи не з потреб комплексу в цілому, а з

потреб окремих підрозділів комплексу або зацікавленості тих чи інших співробітників комплексу у розробці певних проблем.

Проблемно-орієнтовані комплекси можуть створюватися в рамках існуючих організаційних структур науково-дослідних, проектно-конструкторських організацій, дослідних виробництв системи. Академії наук України та промислових підприємств і організацій, міністерств та відомств, на основі тимчасової організаційної єдності виконавців для більш швидкого впровадження наукових розробок у виробництво.

Як варіант гнучких організаційних структур проблемно-орієнтовані комплекси створюються для досягнення строго фіксованої мети, яка домінує над локальними інтересами окремих елементів системи.

Створення проблемно-орієнтованих комплексів вимагає розробки широкого організаційно-правового забезпечення діяльності цих систем. Являючи собою відокремлену структуру, проблемно-орієнтовані комплекси "поєднані" із загальною структурою управління науково-виробничим комплексом. Більшість зв'язків цього "поєднання" вимагає правового опосередкування. До цього часу залишаються не врегульованими порядок створення цих комплексів, порядок фінансування виконуваних ними програм, порядок формування органів управління комплексом та наділення їх відповідною компетенцією, відповідальність та права виконавців тощо.

Розробка правового забезпечення проблемно-орієнтованих комплексів є обов'язковою й необхідною умовою їх ефективного функціонування. Чинні нормативні акти, що регулюють діяльність науково-дослідних, проектно-конструкторських і технологічних організацій, не забезпечують певною правовою регламентацією відносини, що виникають у процесі тісної взаємодії науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт з виробництвом.

При вирішенні питань організації проблемно-орієнтованих комплексів необхідно використовувати метод цільових програм. Кожна така програма повинна являти собою обґрунтований, що спирається на точні розрахунки, план заходів, спрямований на кінцевий результат, повне

вирішення цієї чи іншої проблеми. Важливо, щоб у програмі були визначені етапи і черговість завдань, що вирішуються. Звичайно, треба мати систему управління програмою, що чітко встановлює відповідальність за кожну ділянку роботи і яка дає необхідні права. Без цього програма - не програма, а сума добрих побажань. Тому вирішення низки організаційно-правових питань створення проблемно-орієнтованих комплексів як одного з елементів народногосподарської структури дозволяє втілити у ній основні риси та ідеали нового суспільства, бути в авангарді прогресу, уособлювати собою інтеграцію науки і виробництва, непорушний союз творчої думки і творчої праці.

У частині правового забезпечення проблемно-орієнтованих комплексів одне із центральних місць посідає питання про врегулювання компетенції керівника науково-дослідної теми та комплексно-цільової програми, одного із основних суб'єктів науково-технічної діяльності. В наш час законодавство не містить норм загальногалузевого характеру, що встановлюють права та обов'язки керівника теми. Між іншим, керівник науково-дослідної теми комплексно-цільової програми є одним із основних організаторів та виконавців, від якого безпосередньо залежить прискорення скорочення циклу наука-виробництво.

Говорячи про права, обов'язки та відповідальність керівника теми цільового планування, виконуваної силами проблемно-орієнтованого комплексу, треба відзначити як мінімум необхідність законодавчого закріплення його компетенції на рівні загальнодержавного органу управління. Існуюча практика затвердження положень про керівника теми науково-дослідної роботи керівниками науково-дослідних інститутів показала, що такий рівень правового опосередкування мало що дає для серйозної регламентації відносин щодо організації виконання науково-дослідної роботи, яка має різний характер планування. Юридичною формою правового акту, що встановлює компетенцію керівника теми, повинно стати "Типове положення про керівника теми комплексно-цільової програми проблемно-орієнтованого комплексу". У розділі "Загальні положення" цього нормативного акту слід відзначити по-

ложення про те, що керівник теми є науковим і технічним керівником науково-дослідної роботи НДР і ДКР цільового планування, яке забезпечує виконання НДР і ОКР згідно із затвердженим тематичним планом і технічним завданням. Керівник теми повинен призначатися наказом керівника науково-дослідної організації, як правило, протягом місяця після затвердження тематичного плану науково-дослідних робіт.

Управління науково-технічної теми складається з адміністративно-господарського та наукового керівництва процесом наукових досліджень. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність розмежування цих видів діяльності управління, оскільки обсяг завдань з адміністративно-господарського та наукового керівництва великою темою цільової програми проблемно-орієнтованого комплексу може бути надто великим, щоб перенести його на одну особу. Тому доцільно чітко розмежовувати функції адміністративно-господарського та наукового керівництва цільовою програмою проблемно-орієнтованого комплексу. Це дозволить визначити межі повноважень адміністративно-господарського та наукового керівників цільовою програмою.

Визначаючи межі повноважень наукового та адміністративно-господарського керівників програмою, погрібно мати на увазі, що взаємовідносини наукового керівника і управляючого цільовою програмою будуються виходячи з того, що адміністративно-господарська діяльність щодо наукової діяльності є обслуговуючою, а тому вирішення питань, пов'язаних із змінами планів реалізації програми, перерозподілом ресурсів тощо, повинно узгоджуватися з науковим керівником цільової програми.

Вважається, що недоцільно призначати одну і ту саму особу керівником кількох одночасно виконуваних тем.

Лінійне підпорядкування керівника теми має визначатися його посадовим положенням в організаційній структурі науково-виробничого комплексу. Воно не повинно заважати керівникові теми у здійсненні функцій керівництва роботами над темою.

Крім того, науково-технічні рішення, що він приймає, повинні бути обов'язковими для виконання усіма учасниками теми. Вони можуть бути скасовані лише керівницт-

твом науково-дослідницькою або вишестоящою організацією.

Важливою обставиною, що вимагає закріплення в основних положеннях, є той факт, що керівник теми у своїй діяльності повинен керуватися чинним законодавством, затвердженими технічним планом і технічним завданням, чинними стандартами та іншими нормативно-технічними документами, планами ДКР, наказами та розпорядженнями керівника науково-виробничого комплексу.

Керуючись правовими актами і нормативно-технічною документацією, являючи собою механізм організаційно-правового забезпечення діяльності проблемно-орієнтованого комплексу, керівник теми повинен забезпечити розробку тематичного плану і технічного завдання, враховуючи нові досягнення вітчизняної та зарубіжної науки і техніки в даній області, оформлення тематичних карт НДР та реєстраційних карт НДР і ОКР, а також погодження та утвердження технічних завдань.

До обов'язків керівника тем входить визначення складу розробки і підготовки пропозицій, керівництво науково-виробничим комплексом виконавців. Крім цього, керівник теми повинен розробляти та узгоджувати з підрозділами науково-виробничого комплексу, з підприємствами та організаціями-співвиконавцями оперативні календарні плани та графіки виконання робіт і надавати їх для затвердження керівництву.

До компетенції керівника теми слід віднести підбиття ним підсумків для порівняння кошторисної калькуляції договорів, узгоджувати їх із замовниками та зацікавленими організаціями. Визначаючи методи досліджень, розробляючи принципові нові науково-технічні рішення, забезпечуючи проведення розрахунків і техніко-економічного аналізу, вибираючи й обґрунтовуючи більш перспективні і економічно вигідні рішення, керівник теми зобов'язаний видати в установленому порядку технічне завдання (ТЗ) підрозділам науково-виробничого комплексу і підприємствам-співвиконавцям, забезпечувати виконання НДР і дослідно-конструкторської роботи (ДКР) відповідно до тематичного плану або ТЗ.

До обов'язків керівника теми входить також здійснення наукового і технічного керівництва роботою, забезпечення координації робіт співвиконавців, здійснення контролю якості та строків розробки вітчизняної науково-технічної і технічної документації, а також виготовлення макетів та дослідних зразків. У процесі виконання дослідно-конструкторської роботи, як правило, виникає необхідність визначити номенклатуру документації, яка розробляється відповідно до технічних завдань, стандартних вимог Єдиної системи конструкторської документації, Єдиної системи технологічної підготовки виробництва та іншої чинної нормативно-технічної документації згідно з розробленою із замовником та іншими зацікавленими організаціями документацією, і забезпечити її коригування, враховуючи результати виконання та випробувань розроблених виробів.

Виконання цих та інших функцій безпосередньої організації наукового виробництва є обов'язком керівника теми.

Характерною особливістю, що свідчить про широке коло обов'язків керівника теми, є те, що до їх числа входить накопичення, узагальнення, вивчення і максимальне використання в роботі інформаційних та науково-технічних матеріалів з НДР і ДКР, досвіду експлуатації раніш розроблених виробів та їх аналогів (вітчизняних і зарубіжних), забезпечення укладання матеріалів з прогнозування розвитку науки і техніки в нарядку дослідження або розробки. Крім цього, керівник теми зобов'язаний:

- забезпечувати проведення розробки, враховуючи її патентну чистоту і патентоспроможність, а також сучасний захист пріоритету нових технічних рішень авторськими свідоцтвами і патентами;

- брати участь у розробці пропозицій щодо продажу ліцензій на зразки чи процеси;

забезпечувати:

- своєчасну розробку інформаційних і реєстраційних карт НДР і ДКР;

- надійність технологій, що розробляються, та виробів відповідно до вимог технічного завдання і економічної доцільності;

- установлений в технічному завданні рівень стандартизації та уніфікації і вимоги щодо технологічності предмету розробки;

- визначення номенклатури та потреби в матеріалах і комплектуючих виробках;

- своєчасну розробку і передачу у виробництво необхідної конструкторської та технологічної документації на дослідні примірники і надавати допомогу при їх виготовленні;

- визначити потребу в нових комплектуючих виробках і матеріалах та подавати обґрунтування на їх розробку та освоєння;

- розробляти програми і методики попередніх випробувань (дослідного апробування, дослідної експлуатації) дослідного зразка (предмета розробки), узгоджувати їх з керівництвом науково-виробничого комплексу і з замовником;

- організовувати і проводити попередні випробування;

- готувати проекти програм і методик вступних іспитів;

- пред'являти дослідний зразок (предмет розробки) на вступних іспитах (приймання або здавання в промислову експлуатацію);

- брати участь у проведенні вступних іспитів;

- розробляти за результатами іспитів перелік заходів щодо доопрацювання технічної документації і дослідного зразка (предмета розробки) і подавати цей перелік для узгодження і затвердження керівництву науково-виробничого комплексу і замовнику;

забезпечувати:

- своєчасну підготовку матеріалів за результатами виконаної науково-дослідної або дослідно-конструкторської роботи для розгляду і захисту на науковій і науково-технічній раді науково-виробничого комплексу;

- передачу документації підприємству-виробнику і брати участь в освоєнні технологій або виробів;

- усунення виявлених у процесі проведення випробувань і експлуатації конструктивних недоліків, що призводять до незабезпечення технічних параметрів і економіч-



них показників, заданих у технічному завданні або в технічних умовах;

- своєчасне оформлення матеріалів на списання у встановленому порядку матеріальних і фінансових затрат з розробки;

- доповідати керівництву науково-виробничого комплексу про ненормальні відносини у фінансуванні і затратах на НДР і ДКР.

Керівник теми втрачає свої обов'язки після затвердження акта про прийом у НДР або затвердження акта про впровадження виробів (предмета розробки) у виробництво.

Обов'язки керівника теми як одного з основних суб'єктів діяльності можуть залишатися лише закличками до творчої діяльності, якщо до його компетенції не ввести відповідні права, закріпивши їх в нормативних актах загальнодержавного рівня. Водночас чим активніше керівник теми реалізуватиме свої обов'язки, тим більше у нього буде прав і свобод.

На завершення слід зауважити, що розглянуті проблеми реалізації Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" засвідчують, що необхідно створити низку нормативних актів загальнодержавного рівня, які розвивають важливі основи організаційно-правового механізму і форми управлінських відносин у сфері науково-технічної діяльності.

### Бібліографічні посилання

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. - М., 1968. - 709 с.
2. *Берг А.И.* Кибернетику - на службу. - М., 1961. - Т.1. - С.7.
3. *Украинцев В.С.* Самоуправляемые системы и причинность. - М.: Мысль, 1972. - С.33
4. *Петров А.С.* Экономические основы управления производством.-М.: Мысль, 1966.- С.4.
5. *Берг А.И.* Кибернетика - наука об оптимальном управлении. - М.: Энергия, 1964. - С.19.

6. *Козлов Ю.М.* Управление народным хозяйством СССР. - М.: Изд-во, МГУ, 1971. - Ч.2. - С.10.

7. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом // Опыт системного исследования. - 2-е изд. - М.: Политиздат, 1973. - С.245-251.

8. *Афанасьев В.Г.* Научно-техническая революция, управление, образование. - М.: Политиздат, 1972; 384с. *Афанасьев В.Г.* Социальная информация и управление обществом. - М.: Политиздат, 1975. - 367с.

9. *Афанасьев В.Г., Урсул А.Д.* Социальная информация (Некоторые методол. аспекты) // *Вопр. философии.* - 1974. - № 10. - С. 61-74.

10. *Вінгер Н.* Кібернетика або зв'язок в тварині та машині. - М.: Сов. радио, 1958. - С. 3.

11. Основы применения кибернетики в правоведении. - М.: Юрид. лит., 1977. - С.64.

12. *Мироненко Н.М.* Управление внедрением новой техники в отрасли промышленности (административно-правовой аспект). - К.: Наук. думка, 1981. - С.29.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Авер'янов В.Б., доктор юридичних наук, професор, зав. відділом Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Андрєєв В.В., аспірант

Андрійко О.Ф., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Биков Л.Ф., заступник зав. відділом апарату Кабінету Міністрів України;

Гамбур Л.С., ст. викладач Інституту державного і муніципального управління (м. Запоріжжя);

Гладун З.С., кандидат юридичних наук, доцент, зав. кафедри Львівського Інституту внутрішніх справ при Українській Академії внутрішніх справ;

Грицяк І.А., кандидат юридичних наук, доцент, помічник Прем'єр Міністра України;

Дубенко С.Д., кандидат юридичних наук, докторант Української Академії державного управління при Президентові України;

Єрух М.І. завідуючий відділом Київського міського УВС;

Ільясов Р.А., кандидат педагогічних наук, начальник управління Української Академії державного управління при Президентові України;

Кампо В.М., кандидат юридичних наук, доцент, зав. кафедри Київського інституту культури;

Капіца Ю.М., кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Карпенко О.Д., науковий консультант Конституційного Суду України;

Колісник В.В., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Красніков Б.І., науковий співробітник Київського національного університету;

Крегул Ю.І., кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України;

Кривенко Л.Т. доктор юридичних наук, головний науковий спеціаліст інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Мироненко Н.М., доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Нагребельний В.П., кандидат юридичних наук, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Наумов В.Л., кандидат юридичних наук, керівник апарату Комітету законодавчих ініціатив при Президентові України;

Нижник Н.Р., доктор юридичних наук, професор, зав. кафедри Української Академії державного управління при Президентові України;

Павловська Н.О., доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник Науково-дослідного центру з проблем зайнятості населення та ринку праці НАН і Мінпраці України;

Павловська О.В., кандидат соціологічних наук, доцент Київського національного економічного університету;

Русак Л.Г., доктор юридичних наук, зав. кафедри Академії управління при Президентові республіки Білорусь;

Скурагівський В.А., доктор філософських наук, професор, зав. кафедри Української Академії державного управління при Президентові України;

Трегобчук В.М., доктор економічних наук, професор Інституту економіки НАН України;

Халецький В.М., керівник Миколаївського міського громадського фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування і соціального захисту населення;

Цветков В.В., академік АПН України, член-кореспондент НАН України, доктор юридичних наук, професор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України;

Юзефович А.Е., доктор економічних наук, професор, зав. відділом Кабінету Міністрів України.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ I. Концептуальні основи централізації і децентралізації в сфері державного управління.</b> .....	<b>10</b>
1. Сутність та співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні. ....	10
2. Зміна централізації в управлінні трудовою діяльністю - умова еволюції суспільства. ....	27
3. Оптимальне співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління - умова здійснення політичної та економічної реформ в Україні та їх конституційний розвиток. ....	59
4. Адміністративна реформа в Україні: проблеми централізації та децентралізації. ....	80
5. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління. ....	95
6. Нові аспекти державної служби України в умовах централізації і децентралізації державного управління. ....	106
7. Централізація і децентралізація - важлива умова ефективності державного управління. ....	131
<b>РОЗДІЛ II. Особливості організаційно-правового забезпечення оптимального співвідношення централізації і децентралізації в окремих сферах.</b> .....	<b>151</b>
1. Централізм і самостійність в управлінні економікою перехідного типу. ....	151
2. Роль держави в управлінні процесами соціально-економічного розвитку в ринковій економіці. ....	158
3. Централізовані та децентралізовані засади етносоціальної та гуманітарної політики. ....	169
4. Централізація та децентралізація управління інноваційною діяльністю: організаційно-правове забезпечення. ....	180

5. Особливості централізації та децентралізації і параметри моделі організації управління в галузі охорони здоров'я. . . . .	204
6. Державне управління міграційними процесами в Україні: централізація та децентралізація при розмежуванні повноважень державних органів. . . . .	222
7. Проблеми державно-інституційного регулювання ринкових відносин (на прикладі цінних паперів). . .	245
8. Перетворення і приватизація державних підприємств як засіб децентралізації управління народним господарством. . . . .	268

**РОЗДІЛ III. Організаційно-правові засади централізації і децентралізації в державному управлінні регіоном. . . . .**

1. Централізація і децентралізація в державному управлінні регіоном в умовах переходу до ринкових відносин. . . . .	291
2. Проблеми співвідношення взаємодії місцевих виконавчих та представницьких органів в Україні. . . . .	301
3. Поеднання процесів централізації та децентралізації при створенні вільних економічних зон України. . .	312
4. Організаційно-правові питання реалізації науково-технічної політики в регіоні в умовах централізації та децентралізації державного управління. . . . .	324
5. Соціальна політика в регіонах в умовах децентралізації державного управління. . . . .	342
6. Проблеми удосконалення народної освіти в умовах децентралізації управління. . . . .	366
7. Централізація та децентралізація в регулюванні трудових доходів. . . . .	377

**РОЗДІЛ IV. Застосування методів і форм організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації в сфері державного управління. . . . .**

1. Конституційний контроль у сфері державного управління в умовах централізації та децентралізації. . .	395
2. Контроль в умовах централізації та децентралізації державного управління. . . . .	413

3. Адміністративно-правові методи як спосіб і форма співвідношення централізації та децентралізації в сфері державного управління. . . . .	430
4. Правові аспекти антимонопольної діяльності в Україні. . . . .	438
5. Питання інформаційного забезпечення органів управління в регіоні в умовах централізації та децентралізації державного управління. . . . .	458
<b>Відомості про авторів . . . . .</b>	<b>483</b>