

Засновник і видавець:

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

Головний редактор
СЕРЬОГІН С. М.,
д-р наук держ. упр., проф.

Редакційна колегія:
ХОЖИЛО І. І.,
д-р наук держ. упр. (заст. голов. ред.)
РУДІК О. М.,
канд. політ. наук, доц. (відп. секретар)

ШАРОВ Ю. П.,
д-р наук держ. упр., проф.

ЛИПОВСЬКА Н. А.,
д-р наук держ. упр., проф.

ГОНЧАРУК Н. Т.,
д-р наук держ. упр., проф.

ВІКТОРОВ В. Г.,
д-р філос. наук, проф.

БОРОДІН Є. І.,
д-р іст. наук, проф.

РЕШЕТНІЧЕНКО А. В.,
д-р філос. наук, проф.

ГЛОТОВ Б. Б.,
д-р філос. наук, проф.

МАМАТОВА Т. В.,
д-р наук держ. упр., доц.

БОБРОВСЬКА О. Ю.,
д-р наук держ. упр., проф.

ПРОКОПЕНКО Л. Л.,
д-р наук держ. упр., проф.

БАКУМЕНКО В. Д.,
д-р наук держ. упр., проф.

ДРЕШПАК В. М.,
д-р наук держ. упр., доц.

КОЛЕСНИКОВ Б. П.,
д-р наук держ. упр., доц.

АНТОНОВА О. В.,
канд. наук держ. упр.

САВОСТЕНКО Т. О.,
канд. екон. наук, доц.

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентові України

протокол № 05/145 від 29.05.2012 р.

Періодичність – чотири рази на рік

Збірник наукових праць «Державне управління та місцеве самоврядування» згідно з рішенням Президії ВАК України включений до переліку наукових фахових видань у галузі науки «Державне управління» (постанова № 1-05/4 від 14.10.09)

© Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, укладання, художнє оформлення, оригінал-макет, 2012

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 342:354

Володимир КРЕЙДЕНКО
Національна академія державного управління
при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ ЗА ПРЕЗИДЕНТСЬКО-ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В УКРАЇНІ

Досліджуються функції Кабінету Міністрів України за президентсько-парламентської форми правління з метою вдосконалення інституційних взаємовідносин між різними гілками влади. Розглядається практика впровадження принципу взаємодії між гілками влади та розподілу управлінських функцій у сфері державно-владних відносин і пропонуються шляхи інституційних змін у державному управлінні, що спрямовані на побудову збалансованої системи управління з урахуванням Конституції України, Закону України про Кабінет Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Ключові слова: виконавча гілка влади, інституційні взаємовідносини, розподіл управлінських функцій, повноваження, форми державного правління, демократія.

Владимир Крейденко. Усовершенствование управленческих функций исполнительной ветви власти при президентско-парламентской республике в Украине

Исследуются функции Кабинета Министров Украины при президентско-парламентской форме правления с целью усовершенствования институциональных взаимоотношений между различными ветвями власти. Рассматривается практика внедрения принципа взаимодействия между ветвями власти и распределения управленческих функций в сфере государственно-властных отношений и предлагаются пути институциональных изменений в государственном управлении, направленных на построение сбалансированной системы управления на основе Конституции Украины, Закона Украины о Кабинете Министров Украины и других нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: исполнительная ветвь власти, институциональные

© Крейденко В. В., 2012

взаимоотношения, распределение управленческих функций, полномочия, формы государственного правления, демократия.

Volodymyr Kreydenko. Improving the management functions of the executive branch at the presidential-parliamentary republic in Ukraine

The article analyses functions of the Cabinet of Ministry of Ukraine at the presidential-parliamentary form of government to improve the institutional relationships between different branches of government. The author considered the practice of implementing the principle of cooperation between the branches of power distribution and management functions in the state and power relations and the ways institutional change in government, aimed at building a balanced management system including the Constitution of Ukraine, Law about Cabinet of Ministers of Ukraine and other regulatory regulations.

Key words: executive branch of government, institutional relations, distribution of management functions, powers and forms of government, democracy.

Збалансована система державного управління завжди є однією з визначальних ознак ефективного функціонування демократичної політичної системи в державі. Після відміни 1 жовтня 2010 р. Конституційним Судом України політичної реформи Україна повернулась до президентсько-парламентської форми правління та дії Конституції України від 28 червня 1996 р., але це не вирішило питання оптимального розподілу управлінських функцій між гілками влади, а лише дозволило вибудувати міцну вертикаль влади, яка в більшості належить до однієї політичної сили, що й нівелює політичні конфлікти та боротьбу за повноваження в Україні. Також Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. не визначив повний обсяг управлінських функцій щодо виконавчої гілки влади, що робить систему інституційних взаємовідносин між гілками влади суперечливою, громіздкою та важкодоступною під час здійснення адміністративних, соціальних, економічних реформ в Україні. Згідно з цим постає питання необхідності вдосконалення управлінських функцій виконавчої гілки влади за президентсько-парламентської форми правління задля ефективної реалізації державної влади в Україні.

Сучасні проблеми побудови збалансованої системи державного управління та вдосконалення управлінських функцій виконавчої гілки влади досліджували такі провідні вчені, правники, експерти: В. Авер'янов, В. Бабкін, А. Гальчинський, Ю. Лебединський, С. Майборода, Н. Нижник, С. Телешун, В. Романов, Ю. Шемшученко та ін. Зазначені автори зробили ґрунтовний внесок у наукову розробку цієї теми, однак у політичній системі України відбулись суттєві зміни: з'явилися рішення Конституційного Суду України, закони України, укази Президента України, що змінили правове поле в державі. Тому саме вдосконалення управлінських функцій виконавчої гілки влади й необхідність визначення збалансованої моделі системи державного управління для здійснення ефективної державної політики в Україні й зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Незважаючи на наявність досліджень у сфері інституційних взаємовідносин між гілками влади, вважаємо за доцільне дослідити ефективність управлінських функцій виконавчої гілки влади за президентсько-парламентської форми правління з урахуванням Конституції України, рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та інших нормативних актів для визначення моделі збалансованої системи державного управління та унормування інституційних взаємостосунків між гілками влади та ефективної реалізації державної влади в Україні.

Мета статті – пошук оптимальних шляхів удосконалення управлінських функцій виконавчої гілки влади за президентсько-парламентської форми правління й побудови збалансованої системи державної влади в Україні.

Світова економічна криза в сучасних умовах вимагає від України пошуку нових підходів до ефективного здійснення державного управління та захисту національних інтересів, а також шляхів цього вдосконалення управлінських функцій виконавчої влади та збалансування інституційних взаємовідносин між гілками влади в державі. Саме ефективна інституційна взаємодія всіх гілок влади є основою для збільшення економічного добробуту населення, проведення адміністративних реформ та фундаментом для уникнення політичних конфліктів і криз у системі державного управління. Особлива роль у збалансуванні системи державного управління відводиться Конституції України, яка визначає форму правління та механізми реалізації владних повноважень у системі управління.

З прийняттям рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, яким відновлено дію редакції Конституції України від 28 червня 1996 р., Україна повернулася до президентсько-парламентської форми правління, відповідно до 2004 р. зменшився обсяг повноважень та управлінських функцій Кабінету Міністрів України [4].

Згідно з частиною першою ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це означає, що Кабінет Міністрів України реалізує управлінські функції як безпосередньо, так і через центральні й місцеві органи виконавчої влади згідно з «Програмою діяльності» Уряду.

Головними завданнями Кабінету Міністрів України згідно із Законом України про Кабінет Міністрів України є забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, дотримання Конституції (254к/96-ВР) та законів України, актів Президента України; життя заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової,

інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [3]. Відповідно до цих завдань, на нашу думку, Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією України та Закону України про Кабінет Міністрів втратив суттєвий обсяг повноважень та управлінських функцій у сфері створення та ліквідації національних агентств та служб, що входять до системи виконавчої влади.

Зараз повноваження щодо створення та ліквідації національних агентств та служб належать Президенту України, що нам видається доволі неефективним і небезпечним, ураховуючи одноосібність прийняття рішень. Зазвичай за президентсько-парламентських форм державного правління ці повноваження належать до компетенції виконавчої гілки влади (наприклад, у Франції)[5].

До складу Кабінету Міністрів України згідно із Законом України про Кабінет Міністрів України входять прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри та міністри України. У Конституції України від 28 червня 1996 р. закріплено право Президента України повністю формувати склад Кабінету Міністрів України та звільняти його. Право відправляти Кабінет Міністрів України у відставку надає, на наш погляд, Президенту України додаткові важелі впливу на уряд та робить членів Кабінету Міністрів України «слухняними слугами» Президента України, у таких умовах важко очікувати від членів уряду принципової позиції при здійсненні реформ у державі. Також певні дисбаланси створюються тим, що Кабінет Міністрів України відповідальний як перед Президентом України, так і перед Верховною Радою України (ст. 155 Конституції України) [1]. Тому нам видається логічним шляхом внесення змін до Конституції України передати повноваження щодо формування складу уряду та прийняття рішення про відставку Верховній Раді України як колегіальному, представницькому органу державної влади в Україні.

Згідно з розділом 5 ст. 106 Конституції України Президент України призначає та звільняє голів місцевих державних адміністрацій в Україні за поданням прем'єр-міністра України. У такий спосіб відбувається «розрив» виконавчої гілки влади, коли частина виконавчої гілки влади, а саме голови місцевих державних адміністрацій орієнтовані на Президента України, а не на прем'єр-міністра України, що й призводить до неузгодженості й кризи в системі виконавчої гілки влади під час здійснення «Програми дій уряду» [4]. За таких умов прем'єр-міністр України є «слабким» гравцем у політичному полі, який не здатен впливати на порядок денний та стає повністю залежним від політики Президента України.

Президент України призначає на посади та звільняє з посад за згодою

Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Відповідно, у Кабінеті Міністрів України відсутні повноваження та управлінські функції впливати на ці відомства, хоча вони є частиною виконавчої гілки влади.

У Конституції України зазначається, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому відповідно до завдань Президента України – забезпечення національної безпеки та державного суверенітету – нам видається ефективним повноваження щодо головування Президента України в Раді національної безпеки та оборони України та призначення Голови служби безпеки України.

У свою чергу, Президент України, маючи значний обсяг повноважень щодо діяльності уряду, контролює та фактично стає відповідальним за проведення і реалізацію політики у виконавчій сфері. Слід зазначити, що за нових змін у нормативному полі (Конституція від 28 червня 1996 р., закон про Кабінет Міністрів України, Указ Президента України про Адміністрацію Президента України та ін.) завдяки значному обсягу повноважень Президент України є ключовим гравцем на політичному полі і, таким чином, несе відповідальність (більшу за інших) за проведення та реалізацію політичних рішень [5]. А це, у свою чергу, «де факто» відносить Президента України до виконавчої влади та розширює коло повноважень та відповідальності.

Таким чином, в існуючій президентсько-парламентській формі правління в Україні, у вузьких функціях виконавчої гілки влади, а саме Кабінеті Міністрів України, на наш погляд, присутня недосконалість, що призводить до не завжди ефективною інституційної взаємодії між гілками влади, та не до кінця реалізованим реформам, спрямованим на поліпшення життя громадян України.

Отже, на нашу думку, при збереженні існування президентсько-парламентської форми правління, видається логічним внести зміни до Конституції України та законів України, де надати прем'єр-міністру України право формувати всю вертикаль виконавчої влади для реалізації своєї «Програми діяльності» як «єдиної команди гравців», передати повноваження від Президента України до Кабінету Міністрів України щодо створення та ліквідації національних агентств і відомств, що входять до виконавчої гілки влади в Україні. Крім того, відмінити подвійну відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України та надати прерогативу затвердження й звільнення членів уряду тільки Верховній Раді України, як колегіальному представницькому органу, за прикладом такої європейської держави, як Франція, де збережені достатньо широкі повноваження президента та вміло поєднані інституційні взаємодії між гілками влади.

Підсумовуючи, ми дійшли висновків, що на цей час існуючий обсяг управлінських функцій Кабінету Міністрів України є недостатнім й потребує розширення за прикладом розвинутих європейських президентсько-парламентських країн: Австрії, Франції та ін. [5].

Подвійна відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України викликає нестабільність та підвищує ризик дострокового закінчення повноважень уряду. Тому з метою збалансування системи доцільно ввести норму, за якою право відправляти у відставку Кабінет Міністрів України має лише Верховна Рада України, а також внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де передати повноваження щодо формування вертикалі виконавчої влади в Україні прем'єр-міністру України для повноцінної реалізації «Програми діяльності уряду».

Важливим і нагальним питанням є необхідність прийняття Закону України «Про Президента України», де мають бути детально прописані повноваження Президента України, що мінімізує можливість виникнення в подальшому політичних криз і конфліктів та виокремить його зі сфери виконавчої гілки влади.

Удосконалення управлінських функцій Кабінету Міністрів України буде визначальним фактором змін на користь збалансування державної влади в Україні. Саме збалансування системи державної влади та інституційних взаємовідносин між гілками влади стане основою «еволюційного переходу» від «недосконалої» президентсько-парламентської форми правління до повноцінної парламентської чи президентської форми із сучасною ефективною моделлю державного управління, де визначальне місце буде займати надання ефективних адміністративних послуг і поліпшення рівня політичного, соціального, економічного рівня життя громадян України.

Дослідження у сфері вдосконалення управлінських функцій виконавчої гілки влади за президентсько-парламентської форми правління в Україні стає особливо актуальним у контексті Указу Президента України №31/2012 від 25 січня 2012 р. «Про формування та організацію діяльності Конституційної Асамблеї в Україні», що зумовлена, зокрема, розвитком суспільних відносин у державі. Рекомендації з питань удосконалення Конституції України неодноразово висловлювались Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) [8].

Нині необхідність оновлення Конституції України здебільшого у сфері інституційних взаємовідносин між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади конструктивно сприймається політичними силами та суспільством в Україні. Водночас убачається важливим, щоб таке оновлення було системним і враховувало практичний досвід реалізації положень Основного Закону України, досягнення і тенденції

сучасного європейського конституціоналізму та пошуку збалансованої моделі державного управління й інституційних взаємовідносин між гілками державної влади в Україні.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України від 1996 року. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
2. **Питання** формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 25 січ. 2012 р. № 31/2012. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/14411.html.
3. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17/page.
4. **Рішення** Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 верес. 2010 р. №20-рп/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 (Спец. вип.).
5. **Щодо васмовідносин** між Президентом та Прем'єр-міністром за нових конституційних умов : аналіт. записка. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/704.

Надійшла до редколегії 22.02.12

УДК 330.332

Ігор РОМАНЧУК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ»

Розглядається сутність категорії «механізм державного управління інвестиціями» в контексті людського розвитку, співвідношення ринкових та державних механізмів у контексті людського розвитку. Визначаються основні цілі та завдання, які ставить сучасне суспільство до суб'єктів процесу інвестування. На основі проведеного дослідження надається власне визначення терміна.

Ключові слова: механізм державного управління інвестиціями, інвестиційний процес, інвестиційна діяльність, нормативно-правове забезпечення, суспільні блага, людський розвиток.

Игорь Романчук. Понятие и сущность категории «механизм государственного управления инвестициями в контексте человеческого развития»

Рассматривается сущность категории «механизм государственного управления