

методологічних основ побудови інноваційної моделі регіональної економіки, інструментарієм державної підтримки та активізації інноваційної діяльності на регіональному рівні, формуванням понятійного апарату, створенням методик оцінки інноваційного потенціалу регіону.

Разом з тим, недостатня концептуальна забезпеченість і глибина досліджень у даному напрямку призвела до того, що так і не було сформовано цілісної концепції управління інноваційними процесами; не створено ефективний механізм організації функціонування та розвитку інноваційного потенціалу; не достатньо розроблені моделі оцінки впливу інноваційного потенціалу на динаміку економічного зростання в регіоні.

Тільки застосування системного підходу в дослідженнях дозволило конкретизувати суть та наблизитись до окреслення елементного складу комплексного механізму управління інноваційним розвитком регіону.

Цілісна концепція управління інноваційними процесами на рівні регіону має конкретизуватися у пріоритетах державного регулювання регіонального інноваційного розвитку, забезпечувати вирішення стратегічних, проміжних та поточних завдань за допомогою використання відповідних управлінських важелів впливу, що спрямовані на активізацію інноваційних процесів в регіоні та включати відповідний набір методів та заходів державного регулювання інноваційної діяльності.

Використані джерела інформації:

1. Дацій О.І. Упровадження та ефективність інноваційних проектів у виробництві // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 178-184.
2. Cluster-Based Community Development Strategies. A Guide for Integrating Communities with Regional Industry Cluster Strategies. Carnegie Mellon Center for Economic Development. – 2002. – <http://heinz.cmu.edu/ced/>; Economic Development Strategy. Hamilton's Clusters of Innovation. Hamilton. – 2005. – 111p.
3. Луцків О.К. Інноваційний розвиток виробничого потенціалу регіону / Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Львів. – 2007. – 22 с.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор.

УДК:353.1

Попатенко В.С.,
аспірант кафедри права
і законотворчого процесу
НАДУ при Президентіві
України

ЗАКРІПЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЯХ (НА ПРИКЛАДІ США)

Анотація. статтю присвячено питанню змісту функцій виконавчої влади, що реалізуються на рівні штатів в США. Визначено коло суб'єктів виконавчої влади на

рівні штатів, охарактеризовано їх повноваження та виокремлено форми координації губернаторами діяльності органів виконавчої влади на рівні штатів. Сформульовано пропозиції щодо можливостей впровадження в Україні досвіду США в частині розмежування функцій виконавчої влади між адміністративно-територіальними одиницями.

Ключові слова: виконавча влада, губернатор, функції, повноваження.

Аннотація. стаття посвящена вопросу функций исполнительной власти, которые реализуются на уровне штатов в США. Определен круг субъектов исполнительной власти на уровне штата, охарактеризованы их полномочия и выделены формы координации губернаторами деятельности органов исполнительной власти на уровне штатов. Сформулированы предложения о возможности внедрения в Украине опыта США в части разграничения функций исполнительной власти между административно-территориальными единицами.

Ключевые слова: исполнительная власть, губернатор, функции, полномочия.

Annotation. The article considers the content of the executive functions that are implemented at the state level in the U.S. Defined range of executive subjects at the state, described their powers and singled forms of their coordination by the governor. Formulated proposals for the introduction in the Ukraine experience of the division of functions between the executive powers of administrative-territorial units.

Keywords: executive, governor, functions, powers.

Актуальність дослідження. Реалізація функцій держави значною мірою покладається на виконавчу владу, оскільки призначенням останньої є гарантування та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, національної безпеки держави, здійснення державного управління у відповідних сферах та галузях. Саме тому визначення суб'єктів здійснення виконавчої влади, розподіл між ними функцій та повноважень як на центральному так і місцевому рівні, в тому числі шляхом деконцентрації влади, постає важливим завданням становлення та розвитку держави. Незважаючи на унітарну форму державного устрою в Україні, аналіз досвіду розподілу функцій і повноважень виконавчої влади такої федеративної держави як США матиме як теоретичне так і практичне значення в процесі удосконалення взаємовідносин між центром та регіонами.

Аналіз останніх публікацій. Питання розподілу функцій виконавчої влади між окремими адміністративно-територіальними одиницями в США не було предметом окремого дослідження. Деякі його аспекти висвітлювалися колективом науковців Харківського національного університету внутрішніх справ та такими вченими як В.Ладиченко, В.Лафітський, О.Фомічов при аналізі конституційного чи державного ладу в США. Натомість такими науковцями як Н.Мішина, О.Обушний, А.Онупрієнко, О.Стогова та науковцями Інституту наукової інформації з суспільних наук Російської академії наук детально вивчалися проблеми організації місцевого самоврядування в США.

Мета та завдання дослідження. Метою даної наукової розвідки є виокремлення функцій та повноважень виконавчої влади, що

здійснюються її суб'єктами на рівні штатів в США. Відповідно, її завданнями є окреслення кола суб'єктів виконавчої влади на рівні штатів; визначення кола повноважень закріплених за суб'єктами виконавчої влади на рівні штатів; виокремлення форм координації реалізації функцій виконавчої влади на рівні штатів.

Виклад основного матеріалу. Сполучені Штати Америки – федеративна конституційна республіка, що складається з 50 штатів і федерального округу. США утворювалися не як держава однієї нації, а як союз 13 колоній, котрі проголошували свою незалежність від Британської корони. Як відмічається науковцями "основа побудови державної системи в США полягає в тому, що вона будується від штатів до федерації, а не навпаки, і кожний штат володіє повним суверенітетом на своїй території, за виключенням того, що було передано федеральному уряду» [1, с. 188], тобто «до компетенції штатів належить усе, крім того, що було передано до відання федерального уряду» [1, с. 188-189].

Виконавча влада на рівні суб'єктів федерації в США організаційно існує лише на рівні штатів. На чолі виконавчої влади в штаті стоїть виборний губернатор. Як свідчать конституції штатів, саме губернатор здійснює керівництво виконавчо-розпорядчою діяльністю штату, є головнокомандувачем національної гвардії, здійснює зв'язок з федеральним урядом, має право відкладального вето на закони, прийняті легіслатурами штатів, скликає легіслатури на позачергові засідання та направляють їм послання, має право помилування [2, с. 41]. Наприклад, губернатор штату Нью-Йорк є головнокомандувачем військовими і військово-морськими силами штату, має право у надзвичайних випадках скликати законодавчий орган штату, право здійснювати помилування (за винятком державної зради та імпічменту), затверджує або ветоє закони штату, призначає керівників департаментів в уряді штату, призначає за своєю квотою суддів, формує проект бюджету штату (§3 статті 4, §4 статті 5, §2 статті 6, стаття 7 Конституції штату Нью-Йорк) [8]. У штаті Каліфорнія губернатор також є головою виконавчої влади. До його повноважень відноситься підготовка бюджету штату, нагляд за виконанням законів. Губернатор здійснює керівництво підрозділами «міліції» штату у передбачених законом випадках, може здійснювати помилування і відтермінування виконання вироків (окрім державної зради та імпічменту) (стаття 5 Конституції штату Каліфорнія) [9].

У 45 штатах одночасно з губернатором обирається віце-губернатор [2, с. 41]. З них у 25 штатах віце-губернатор обирається одночасно з губернатором (Аляска, Колорадо, Коннектикут, Флорида, Гаваї, Іллінойс, Індіана, Айова, Канзас, Кентуккі, Меріленд, Массачусетс, Мічіган, Міннесота, Монтана, Небраска, Нью-Джерсі, Нью-Мексико, Нью-Йорк, Північна Дакота, Огайо, Пенсільванія, Південна Дакота, Юта, Вісконсін,), у 18 штатах він обирається на окремих виборах (Алабама, Арканзас, Каліфорнія, Делавер, Джорджія, Айдахо, Луїзіана, Міссісіпі, Міссурі,

Невада, Північна Кароліна, Оклахома, Род-Айленд, Південна Кароліна, Техас, Вермонт, Вірджінія, Вашингтон,) і в 2 штатах ця посада обирається Сенатом серед своїх членів (Теннесі, Західна Вірджінія).

У 5 штатах відсутня посада віце-губернатора (Арізона, Мен, Нью-Гемпшир, Орегон, Вайомінг), у них державний секретар штату або голова Сенату приступає до виконання обов'язків губернатора у разі його смерті, недієздатності чи перебування за межами штату.

Характерною особливістю державного управління в штатах є наявність значної кількості агентств, департаментів та відомств. Наприклад виконавча влада штату Вірджінія представлена 64 департаментами і установами (Департаменти сільського господарства, авіації, охорони природи, відпочинку та розваг, освіти, надзвичайних ситуацій, охорони здоров'я, планування та бюджету тощо), а також 16 радами і комісіями (Рада у справах інвалідів, рада з питань виборів, комісія з культури, комісія з азартних ігор тощо) [10]. А на офіційному веб-сайті штату Техас вказана інформація про 153 агенції виконавчої влади, серед яких департаменти, служби, комісії, установи і підприємства, інші заклади [11].

Керівництво і координація їх діяльності, у більшості штатів здійснюється кабінетом губернатора. Наприклад у конституції тієї ж Вірджинії вказано, що губернатор наділений верховною виконавчою владою, отже формально є керівником усіх органів виконавчої влади (частина 8 статті 5 конституції штату Вірджінія). Губернатор Вірджинії керує вказаними департаментами і установами через «Кабінет губернатора», який складається з 12 секретарів, керівника апарату, двох політичних радників та спеціаліста з кадрів [12].

Однак, певна частка відомств, що реалізують виконавчу владу виведена з безпосереднього впливу губернатора, а їх керівники (казначей, генеральний прокурор) обираються безпосередньо населенням чи легіслатурами та володіють самостійними фінансами.

Наприклад у штаті Нью-Йорк контролер і генеральний прокурор обираються у той же час, коли і губернатор, а призначення осіб на ключові посади в їх офісах здійснює законодавчий орган штату (§1 статті 5 конституції штату Нью-Йорк) [8].

Останні роки у процесі реформування виконавчої влади в штатах в організаційному аспекті спостерігається укрупнення таких органів виконавчої влади як агентства і відомства в департаменти, а також утворення при губернаторах комітетів з керівників департаментів [3, с. 158-159]. І при цьому «уряди штатів так само як і федеральний уряд мають бути демократичними за формою, щоб остаточно влада належала народу» [4, с. 20].

Питання адміністративно-територіального устрою в самих штатах є їх виключною компетенцією, що обумовлює різноманіття в організації місцевого самоврядування. В адміністративно-територіальних одиницях

штату відсутні представники уряду штату (тобто представники губернатора), але за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється контроль (з боку губернатора через відповідні департаменти та судовий).

Створюючи урядову систему влади в США в результаті історичного розвитку, було встановлено, що «...такі функції як оборона, валютне регулювання та міжнародні відносини – можуть забезпечуватися сильним централізованим урядом. Тоді як інші справи – санітарія, освіта та місцевий транспорт – підпадають під місцеву юрисдикцію» [4, с. 100]. Як відмічається науковцями, федеральний уряд перебирає на себе все більше відповідальності у таких галузях як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, транспорт, житлове забезпечення та розвиток міст. Однак, коли уряд реалізує ці повноваження в штатах, відповідні програми приймаються на основі співпраці на двох урядових рівнях, а не нав'язуються згори [4, с. 101].

Окрім того, щодо частини питань закріплених за штатами чи місцевим самоврядуванням, існує розуміння, що вони «...зачіпають загальнонаціональні інтереси, а тому вимагають одночасної взаємодії всіх рівнів управління. Наприклад, американські державні школи підлягають місцевій юрисдикції та діють відповідно до нормативних актів певного штату. Але федеральний уряд також надає допомогу школам, оскільки грамотність і забезпечення належного освітнього рівня є справою життєвого національного інтересу. Отже, держава запроваджує уніфіковані освітні стандарти, які покликані створити ще більш рівні освітні можливості для всіх. Подібна співпраця існує і в інших сферах управління» [4, с. 125].

Таким чином, у віданні штатів перебувають освіта, у тому числі фінансування й управління державними школами і вузами, будівництво транспортної інфраструктури, видача ліцензій підприємцям та фахівцям, забезпечення громадського порядку та кримінального правосуддя, видача водійських посвідчень і дозволів на укладання шлюбу, нагляд за лікарнями, що фінансуються державою, і будинками для пристарілих, управління парками, нагляд за виборами (включаючи й федеральні вибори), керівництво національною гвардією штату. Статтями 9-12 Конституції штату Ілінойс передбачена виключна компетенція штату в питаннях організації освіти, захисту навколишнього середовища та створення і функціонування підрозділів «міліції штату».

Більш дрібні адміністративні одиниці (графства, міста, приходи, баро), в яких діє місцеве самоврядування, як правило, не мають істотних урядових функцій. Основною з них є управління державними школами. Водночас, в США для реалізації як функції управління школами так і такими функціями як водопостачання, економія води і природних ресурсів, пожежна безпека, допомога при надзвичайних ситуаціях, транспорт утворюються і спеціальні адміністративно-територіальні одиниці в штатах

– округи [1, с. 188-190]. Наприклад статтею 7 конституції штату Іллінойс передбачено обрання чи призначення в округах шерифів, скарбників, секретарів, аудиторів тощо. Ці посадові особи наділені владними повноваженнями щодо забезпечення правопорядку, державного фінансового аудиту, збору та адміністрування місцевих податків тощо.

Таким чином, розмежування функцій між державним управлінням та місцевим самоврядуванням в США здійснюється на основі визнання того, що державне управління діє в межах виконання в основному політичних завдань, а всі щоденні потреби (освіта, охорона здоров'я, підтримання порядку, соціальна допомога, утримання доріг, соціальний контроль тощо) передані місцевим владам чи є сферами тісної співпраці влади штату та місцевого самоврядування [2, с. 43-44]. Наділення муніципальних утворень відповідними повноваженнями спирається також на певні принципи, сформульовані в судових рішеннях. Так, принципами наділення повноважень згідно з рішенням судді Верховного Суду штату Айова Ділона, муніципальні утворення володіють і можуть здійснювати повноваження: «...надані законом в чітко виражених словах; які необхідно і справедливо вважаються та характерні повноваженням, що надані законом; які важливі і необхідні для створення муніципального утворення» [5, с. 143].

Відповідно, повноваження муніципалітетів охоплює декілька сфер. Одне з найголовніших питань, яким займається місцева влада – це соціальне обслуговування: шкільна освіта, соціальне забезпечення, бібліотечна справа, благоустрій, організація місць відпочинку, контроль за якістю товарів. Друге місце по об'єму функцій органів місцевого самоврядування муніципалітетів займає адміністративно-управлінська сфера: забезпечення правопорядку, управління поліцією, правосуддя, протипожежна безпека, збір податків, проведення виборів, ведення актів громадського стану. Третя група повноважень – це економічна сфера. Муніципалітети керують своїми підприємствами і службами, управляють своїм майном, а також опосередковано регулюють діяльність приватних підприємств, здійснюють будівництво житла, встановлюють ставки орендної плати на своє майно [5, с. 144].

Зважаючи на такий розподіл функцій виконавчої влади між штатом та його адміністративно-територіальними одиницями існує точка зору, що незважаючи на застосування в законодавстві США терміну «місцеве самоврядування», останнє є складовою частиною механізму держави [2, с. 43]. Тому, на думку О.О. Обушного, «...в Сполучених Штатах Америки муніципалітетами прийнято вважати органи міського управління. Відмінними рисами органів муніципального управління є їх виборність і порівняна самостійність в керівництві справами місцевого значення (мають особистий виконавчий апарат, матеріальну базу у вигляді муніципальної власності, права встановлювати та збирати податки, видавати нормативні акти)» [5, с. 142]. Зважаючи на аналіз досвіду США

цим же автором висловлюється точка зору, що «... в сучасних умовах у територіальній громаді, як цілісній соціальній системі здійснюється не самоврядування, а управління, яке є відносно відокремленою (децентралізованою) частиною державного управління. Воно пов'язується з діяльністю не лише органів державної влади, але й органів місцевого самоврядування «іншими словами вживане в Конституції України поняття «місцеве самоврядування», є умовною назвою демократичної системи державного управління на місцях, яка передбачає залучення громадян України об'єднаних спільним проживанням у відповідні територіальні громади, до управління державними справами на засадах правової, організації та фінансово-матеріальної автономії в межах визначених Конституцією і Законами України» [5, с. 148].

Розподіл функцій держави між федерацією, штатами та місцевим самоврядуванням ґрунтується на розподілі коштів державного бюджету. Так, «за федеральними органами закріплені витрати загальнонаціонального значення (на військові цілі, міжнародні справи, на фінансову підтримку будь-яких галузей і секторів національного господарства; на утримання федерального державного апарату; на управління федеральним державним боргом). На частку влади штатів і місцевих органів припадає значна частина державних витрат, що пов'язані з фінансуванням соціальних потреб місцевого господарства, адміністративного апарату...» [6, с. 424].

При цьому, залежність місцевого самоврядування від федеральної виконавчої влади та виконавчої влади штату існує через систему державних дотацій. «У США бюджети регулюються через систему дотацій і відрахувань. Рух ресурсів відбувається одночасно за чотирма каналами: з федерального бюджету – до бюджетів штатів і місцеві бюджети; з бюджетів штатів – до місцевих бюджетів; з місцевих бюджетів – до бюджетів штатів; між місцевими бюджетами» [6, с. 424]. Як відмічаються науковцями «у базі власних доходів влади штатів і місцевої влади спостерігається неухильно зростаюча залежність від федеральних дотацій. Федеральна допомога штатам (23 %) і місцевій владі (6 %) носить яскраво-виражений програмно - цільовий характер. Дотації та субсидії в США розподіляються нерівномірно. З їхньою допомогою на рівні штатів реалізується більше 500 цільових програм. Така зростаюча залежність від федеральних дотацій дає підставу стверджувати, що "федеральна допомога" (29% загальної суми доходів штатів і місцевих органів) перетворилася на засіб прямого контролю федерації за фінансовою політикою штатів і місцевих органів влади. У більшості штатів складання бюджету знаходиться у віданні глави виконавчої влади і здійснюється підлеглим йому фінансовим органом. При цьому кошторис витрат розробляють бюджетні та фінансові бюро, а кошторис доходів – податкові та інші органи. Проект бюджету направляється в місцеві законодавчі органи [6, с. 425].

Зважаючи на детальне визначення повноважень органів влади конституціями штатів та чітке і цільове фінансування повноважень відповідними бюджетами, можна констатувати, що в США кожен управлінський рівень має значний рівень автономії з певними повноваженнями, наданими тільки йому. Суперечки між різними юрисдикціями вирішуються в судовому порядку.

Висновки та напрями подальших досліджень. Здійснений аналіз дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Федеративна форма державного устрою передбачає поділ суверенітету між державою та адміністративно-територіальними одиницями, що її утворюють. Одним з важливих моментів такого поділу є визначення меж здійснення функцій і повноважень держави на федеральному рівні та на рівні її суб'єктів. Останнє є не менш важливим і для унітарної держави як вирішення проблеми розподілу державних функцій між органами державної влади на загальнодержавному та місцевому рівнях.

2. Як для США так і для України, незважаючи на її унітарність, основними функціями виконавчої влади є і мають залишитися функції регулювання та контролю за державними фінансами. Перша дозволяє визначати засади державної політики у відповідних сферах та розробляти процедури її реалізації; друга – здійснити фінансування реалізації державних функцій на місцевому рівні та проконтролювати ефективність і цільове призначення переданих державою коштів.

3. У США основні питання загальнонаціонального значення – оборона, зовнішня політика, грошовий обіг і фінансове регулювання, політика в сфері праці і трудових відносин, соціального захисту населення тощо – передані федеральному центрові. За суб'єктами федерації збігаються лише ті проблеми, що стосуються власного населення і території. При цьому забезпечується верховенство федеральної Конституції і законів [7, с. 43-51].

4. Організаційне забезпечення реалізації функцій держави як у федеративній так і унітарній державі, в тому числі враховуючи тенденції адміністративного реформування, базується на таких основних принципах: повноваження, що не під силу органам місцевого самоврядування (до яких в США відносять водопостачання, утилізацію відходів, охорону навколишнього середовища, підтримання правопорядку, організації військових формувань, здійснення дипломатичних функцій, підготовка і виконання бюджету, здійснення аудиту надходжень і видатків тощо) мають здійснюватися органами виконавчої влади; зростання ролі інтегрованих урядових структур у адміністративно-територіальних одиницях вищого (проміжного) рівня, замість подрібнених представництв уряду. Відповідно, в США відбулося об'єднання органів виконавчої влади в штатах та утворення комітетів при губернаторах.

Подальші дослідження питань функціонування виконавчої влади слід здійснювати в напрямі деталізації змісту кожної з державних функцій та їх розподілу їх реалізації між відповідними адміністративно-територіальними одиницями.

Використані джерела інформації:

1. Державне право зарубіжних країн. Особлива частина / навчальний посібник / За заг. ред. В.О.Серьогіна. – Харків, ХНУВС, 2011. – 292 с
2. Фомичев А.В. Основы конституционного права США. Учебное пособие. – С-П: ИВЭСЭП, Знание, , 2005 – 48 с
3. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М. : Изд-во «НОРМА», 1998. – 272 с
4. Система державного управління в США. Загальний огляд. – Відділ міжнародних інформаційних програм, Державний Департамент США, 2001 . – 125 с
5. Обушний О.О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів. – Публічне управління: теорія та практика, №4(8)/2011, С. 142-148
6. Череп О.Г., Одинець В.І. Проблемні питання функціонування фінансової системи США. – Вісник ЖДТУ (Економічні науки). – 2011. - № 3 (57). – С. 424 – 428
7. Ладиченко В.В. Федералізм в конституційно-правовій доктрині США/В. В. Ладиченко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України, 2011. Вип.157.- С.43-51
8. The Constitution of the State of New York, with Amendments adopted by the Constitutional Convention of 1938 and Approved by Vote of the People on November 8, 1938: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dos.ny.gov/info/constitution.html>
9. The Constitution of California: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>
10. Virginia State executive Agencies: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.agencydirectory.virginia.gov/>
11. Texas State executive Agencies: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.texas.gov/en/Discover/Pages/agency-finder.aspx?CommandArgument=Executive>
12. The Virginia Governor's Cabinet: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.governor.virginia.gov/Cabinet/>

Рецензент: Плахотнюк Н.Г., к.ю.н., доцент.