

державно-управлінських рішень / А. О. Дегтяр // Статистика України. – 2003. – № 2. – С. 36–39.

11. Дегтяр А. О. Моделювання наслідків державно управлінських рішень у фінансово-економічній сфері / А. О. Дегтяр // Право та державне управління: зб. наук. пр. – К. : КПУ, 2011. – № 1 – С. 123–127.

12. Засадко В. Реформування системи охорони здоров'я: чи готове населення до змін / В. Засадко // Україна бізнес-Ревю. – 2011. – № 46-47. – С. 3.

13. Концепція загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування (проект): Українська Федерація Убезпечення. – Режим доступу : http://ufu.org.ua/ua/news/federation_news/6271.

14. Роль бізнесу у подоланні кризи здоров'я людини в Україні: Дослідження Світового банку. – К., 2010. – 16 с.

Надійшла до редколегії 24.10.2012 р.

УДК 35.072.3

О. О. САЛІЩЕНКО

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ”

Визначено поняття “механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні”, а також розглянуто питання підвищення ефективності такого механізму взаємодії.

Ключові слова: механізм, взаємодія, ефективний механізм, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади.

The concept of the mechanism of interaction of legislative and executive power in Ukraine and considered the issue efficiency of the mechanism of interaction.

Key words: mechanism, interaction, an effective mechanism, the legislature, the executive authorities.

Проблеми взаємовідносин органів законодавчої та виконавчої влади займають, як свідчить досвід розвитку України за останнє десятиліття, одне з центральних місць у процесі розбудови України як демократичної, так і правової держави. Проголосивши в якості однієї з основ конституційного ладу принцип поділу влади, Конституція України 1996 р. не дала і, що цілком природно, не могла дати вичерпні відповіді на характер взаємовідносин, механізм взаємодії, способи вирішення можливих розбіжностей між органами законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Сферу взаємодії законодавчої та виконавчої влади вже довгий час розглядають вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких В. Чіркін, Ф. Веніславський, В. Авер'янов, Ю. Древаль, В. Таций, Ю. Тодика, В. Погорілко та ін. [1; 9; 10; 14; 19; 23]. Детально розглядається питання принципу поділу влади, окремі питання взаємодії, але поза увагою залишають питання визначення механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. У цілому тема залишається не достатньо дослідженою і тому потребує розгляду недостатньо вивчених аспектів взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Метою даної статті є дослідження поняття механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також визначення того, який механізм взаємодії цих органів влад можна вважати ефективним.

У вітчизняній літературі відсутнє тлумачення поняття механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. З метою виявлення поняття взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні необхідно використати загальні методи філософського пізнання, серед яких домінуючим є метод сходження від загального до часткового.

Таким чином, можливим є процес визначення поняття шляхом пошуку значень окремих його складових.

Зміст концепції взаємодії законодавчої та виконавчої влади безпосередньо залежить від методичної основи аналізу й сутності феномену влади. Тому поняття влади як соціального явища є необхідною передумовою в розгляді будь-якого державно-правового явища.

Проблема поняття влади передбачає існування різних точок зору. Так “Словарь русского языка” С. Ожегова тлумачить владу як право й можливість розпоряджатися чим-небудь, підкоряти своїй волі; політичне панування; образ правління, державний лад [18].

“Философский энциклопедический словарь” формулює своє бачення влади – як здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність, поведінку інших людей за допомогою певних засобів: авторитету, права, насилля [13].

В “Юридическом энциклопедическом словаре” можна прочитати, що “влада – державно-політичне керівництво суспільством за допомогою державного апарату” [21].

Цікавим є погляд І. Азовкіна на владу як на реальну здатність здійснювати свою волю, нав'язуючи її іншим [4].

Водночас влада виступає як необхідна умова існування та розвитку будь-якого суспільства, що виражається через віддзеркалення волі соціальних суб'єктів та підкоренні всіх членів суспільства. Владу за своєю природою спрямована на підтримання суспільного порядку та вираження інтересів соціальних суб'єктів.

Така різноманітність поглядів на визначення влади свідчить про комплексність даної проблеми.

Узагальнивши погляди вчених на поняття влади, визначаємо саму владу як основу та рухому силу здійснення управління в державі.

Для повного та всебічного надання визначення поняття законодавчої влади необхідно розглянути конституційні основи її формування та діяльності в механізмі взаємодії з органами виконавчої влади.

За Конституцією України, єдиним, загальнонаціональним, представницьким, колегіальним, виборним, однопалатним та постійним органом законодавчої влади є Верховна Рада [15]. Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність, універсальність в системі органів державної влади, що зумовлено насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади та його внутрішньою структурою.

Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів [20].

Узагальнивши визначення, що дається Конституцією України та домінуючими поглядами вчених, переходимо до визначення поняття законодавчої влади.

Отже, законодавча влада – це одна з трьох незалежних складових державної влади, поряд з виконавчою та судовою владами, що делегована народом своїм представникам у парламенті і має виключне право ухвалювати закони.

У свою чергу, виконавча влада – це центральні органи, які утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Президентом України, та органи, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі – місцеві державні адміністрації.

Виконавча влада принципово відрізняється від інших гілок влади своїм предметом і сферою своєї діяльності. Основне призначення виконавчої влади – організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативно-правових актів. Тому відповідну роль у створенні системи органів виконавчої влади відіграє законодавчий орган, оскільки організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України.

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властива органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [8].

Надання статусу Кабінету Міністрів України вищого органу в системі органів виконавчої влади означає, що Кабінет Міністрів як уряд очолює систему органів виконавчої влади, здійснюючи виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів [2].

Виконавча влада виступає як орган загальної компетенції, оскільки він володіє повноваженнями практично в усіх галузях державного управління.

В українських науковців поширеною є думка про віднесення глави держави до носія повноважень виконавчої влади, і віднесення його до системи органів

виконавчої влади [17]. На нашу думку, такий погляд є не випадковий, адже причина створення поста Президента в Україні була викликана необхідністю посилення ролі виконавчої влади. На сьогодні Голова держави зберігає за собою певне коло повноважень виконавчої влади, з якою тісно співпрацює. Однак основний вплив на органи виконавчої влади Президент України здійснює на посаді Глави держави. Органи виконавчої влади мають власну мету, яка відмежовує їх від інших складових влади. Цією метою є фактичне управління державою.

Отже, виконавча влада – одна з трьох складових державної влади відповідно до принципу поділу влади, що розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, управляє сферами суспільного життя, має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій владі.

Поняття “механізм” у перекладі з грецької означає знаряддя, машина. На сьогодні поняття “механізм” є багатозмістовним. Так, під механізмом розуміють пристрій для передачі і перетворення руху, який представляє собою систему тіл (ланок), в якій рух одного чи кількох тіл (ведучих) викликає цілком визначені рухи решти тіл системи. Під механізмом розуміють також і внутрішній устрій (будову), систему чого-небудь, наприклад механізм державного управління [22].

На думку вченого Л. Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття “механізм” – структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л. Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [3].

Ідеї Л. Юзькова були підхоплені Г. Атаманчуком, який розглядає механізм як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [5].

Інший аспект на визначення поняття механізму простежують Н. Нижник та В. Олуйко, а саме через тлумачення комплексного механізму, що являє собою сукупність економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [11].

Приведені точки зору та аналіз джерел дають можливість узагальнити, що механізм – це певна система, що визначає порядок діяльності та взаємодії суб’єктів та об’єктів взаємодії, де суб’єкт можна розглядати як систему державних органів, діяльність яких спрямована на виконання завдань державного управління. У даному контексті об’єкт розглядається як суспільство в цілому.

Якою б складною не була система державно-управлінських відносин, для ефективного свого розвитку вона налічує категорію “взаємодія” як фактор, який впливає на всю систему в цілому.

Розглядаючи взаємодію в управлінському аспекті, більшість учених схилиються до визначення даної категорії як визначальної для всього процесу управління. Так, наприклад, О. Бандурка розкриває зміст поняття взаємодії через процес впливу сторін управління, “при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприймати такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином” [6].

Категорію “взаємодія” можна розглядати як нормативну модель управлінської діяльності, що виражається у вигляді засобу впорядкування, раціоналізації і забезпечення балансу управління.

Основний аспект у категорії взаємодія робиться на взаємопов’язану, узгоджену діяльність, різних його суб’єктів, передусім органів законодавчої та виконавчої влади.

Тому частіше взаємодію як управлінське явище розглядають як “взаємозв’язок суб’єкта та об’єкта управління”, на підставі якого здійснюється сам процес управління в суспільстві [7]. Аналіз складових елементів механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади надає визначення цього поняття.

Отже, механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади України – це система взаємних відносин і сукупність процесів у співпраці між парламентом та урядом.

Ефективний механізм – це такий, який може виявити та попередити проблеми у сфері взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Саме наявність ефективного механізму взаємодії парламенту та уряду дасть змогу розв’язати ряд проблемних питань в економічній, суспільно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та інших сферах життя суспільства.

Визначення ефективного механізму взаємодії – це основа для подальшої оптимізації моделі співвідношення органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Отже, наявність ефективного механізму взаємодії сприяє своєчасному виявленню та розв’язанню проблемних питань між парламентом та урядом, а саме: участь виконавчої влади в законотворчому процесі як суб’єкта законодавчої ініціативи, що потребує вдосконалення; законодавча неврегульованість належним чином парламентського контролю, його форм, принципів, підстав і механізму реалізації; внутрішні суперечності в системі законодавчої влади; незбалансованість всієї вертикалі виконавчої влади; чітке визначення ролі Президента, Конституційного Суду, Рахункової палати у взаємовідносинах парламенту та уряду.

Результатом спільної співпраці органів законодавчої та виконавчої влади є цілісність і стабільність не лише державного апарату, але й усієї системи публічної влади.

Необхідність створення ефективного механізму взаємодії обумовлена необхідністю взаємного інформування складових державної влади, пошуку прийнятних варіантів рішення проблем.

Фундаментальною основою ефективного механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади є система стримувань і противаг. Ця система виступає засобом матеріалізації взаємодії складових влади, додає їй предметність, без якої реалізація поділу влади неможлива. У ній знаходиться організаційна взаємозалежність органів влади, часткове змішання їх функцій.

Мета системи стримувань і противаг – запобігання зловживання владою та виходу органами державної влади за межі визначених законодавством повноважень.

Деякі російські вчені визначають систему стримувань і противаг як таку схему взаємовідносин органів державної влади, що супроводжується їх взаємними обмеженнями [16].

Система стримувань і противаг у різних державах може мати різні форми зовнішнього вираження. Так, наприклад, у Конституції Нової Зеландії має місце неписана конституція, правовий прецедент та правові звичаї. Це свідчить про “довірче” ставлення до влади, засноване на “авторитеті” влади, що не потребує врегулювання в конституційному акті [12]. На нашу думку, для існування ефективної системи стримувань і противаг в Україні необхідна писана конституція, оскільки в умовах сучасного парламентаризму врегулювати відносини в системі поділу влади нормами звичаєвого права, що ґрунтуються на довірливих відносинах, неможливо.

Аналіз світової практики і літератури підтверджує неможливість реалізації принципу поділу влади без існування ефективної системи стримувань і противаг.

Ефективне використання системи стримувань і противаг встановлює все більший взаємозв’язок, взаємопроникнення органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Проаналізувавши та узагальнивши погляди вчених, визначимо поняття ефективного механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади – це такий механізм, що дозволяє отримати максимальний ефект від взаємодії, а саме:

- збалансування та підтримання рівноваги в державі;
- закріплення принципу демократії та захист прав людини;
- збереження стабільності, стійкості політичної системи;
- провадження відкритої та прозорої державної політики;
- створення конституційного контролю вищих органів державної влади, з метою попередження зловживання владою та встановлення диктатури;
- стабільність та єдність державної влади.

Отже, визначення поняття механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні дає підґрунтя для подальшого наукового дослідження даної проблеми.

Визначення ефективного механізму взаємодії та його складової – системи стримувань і противаг дає можливість утримувати кожну з влад у межах своїх повноважень і водночас забезпечення стабільності й незалежності кожної з них від інших.

Література:

1. *Авер'янов В.* Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Авер'янов // *Право України.* – 2010. – № 3. – С. 73–80.
2. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. ; 1997. – 48 с.
3. *Авер'янов В. Б.* Державне управління в Україні : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов. – Режим доступу : http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-692.htm.
4. *Азовкин И. А.* Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления / А. И. Азовкин // *Советское государство и право.* – 1968. – № 9. – С. 11–20.
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М., 1975. – 153 с.
6. *Бандурка А. М.* Психология управления / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – М., 2010. – 13 с.
7. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 308 с.
8. *Битяк Ю. П.* Административное право Украины (общая часть) : [учеб. пособ.] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – С. 12–13.
9. *Веніславський Ф. В.* Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.2002 / Ф. В. Веніславський. – Х., 2000. – 23 с.
10. *Древаль Ю. Д.* Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) / Ю. Д. Древаль. – Х. : НУВС, 2003. – 280 с.
11. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навч. посіб.] / ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Львів : Вид-во Національного ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
12. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права Академічний курс / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 345 с.
13. *Ильичев Л. Ф.* Философский энциклопедический словарь / ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев и др. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 85 с.
14. Конфлікти між суб'єктами державно-правових відносин і механізми їх розв'язання : наук. повід. респуб. наук.-практ. конф., м. Харків, 9 – 11 листоп. 1995 р. / *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку.* – Х. : НЮАУ, 1995. – С. 97–99.
15. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. // *ВВРади України.* – 1996. – № 30. – С. 141.
16. Коментарий к Конституции Российской Федерации : подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / ред. А. И. Абрамова и др. – М. : БЕК, 1994. – С. 34.
17. *Нижник Н. Р.* Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 67 с.

18. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; ред. С. П. Обнорский. – М. : 1952. – 70 с.
19. Погорілко В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко. – К. : Наук. думка, 1999. – 735 с.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002. – Режим доступу : <http://laws/show/v017p710-02>.
21. Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь / А. Я. Сухарев ; ред. М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 40 с.
22. Словарь иностранных слов / 18-е изд. – М. : Рус. яз., 1989. – 316 с.
23. Тацій В. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні / В. Тацій, Ю. Тодика // Право України. – 2001. – № 6. – С. 3–8.
24. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2001. – 622 с.

Надійшла до редколегії 19.10.2012 р.

УДК 351:332.8:330.322

А. А. СИТЮК

КОНЦЕСІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Розглянуто законодавче забезпечення механізму концесії, описано приклади практичного досвіду застосування низки організаційно-правових форм співпраці в житлово-комунальному комплексі, визначено переваги та недоліки оренди та концесії у вітчизняному ЖКГ.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, житлово-комунальне підприємство, державно-приватне партнерство, концесія, оренда, залучення інвестицій.

The article considers the legal framework of concession mechanism, described examples of practical experience in a range of organizational forms of cooperation in housing sector; identified the advantages and disadvantages of renting and concessions in the domestic housing.

Key words: utilities, utilities companies, public-private partnerships, concessions, rental, investment.