

9. Весельський М. М. Правові основи справляння податків в Україні: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. — К., 2000. — С. 16–17. Завгородний В. П. Налоги и налоговый контроль в Украине. — К.: Экономика, финансы, право, 2000. — С. 43–45. Кучерявенко Н. П. Цит. праця. — С. 303, 305; Налоги: Учеб. пособие / Под ред. В. В. Буяковского. — Днепропетровск: Пороги, 1998. — С. 359; Налоги / Под ред. Д. Г. Черника. — М.: Финансы и статистика, 1997. — С. 315–317; Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. — Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. — С. 215, 294; Фінансове право (За законодавством України) / За ред. Л. К. Воронової і Д. А. Бекерської. — К.: Вентурі, 1995. — С. 49–50.
10. Халфина Р. И. Общее учение о правоотношении. — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 114–115; Кучерявенко М. П. Теоретичні проблеми правового регулювання податків та зборів в Україні: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Х., 1997. — С. 45; Кушнарєва Т. Є., Кучерявенко М. П. Система податкових органів України. — Х.: Торсінг, 2000. — С. 35.
11. Фінансове право / Под ред. Н. И. Химичевой. — М., 1995. — С. 241; Щербанюк О. В. Громадянин як суб'єкт податкових правовідносин. — Чернівці: Рута, 2000. — С. 153.
12. Кучерявенко М. П. Податковий обов'язок: зміст, структура, засоби забезпечення // Вісник Академії правових наук. — Х., 2001. — № 3. — С. 123.
13. Халфина Р. О. Цит. праця. — С. 56; Воротіна Н. В. Теоретичні питання податкового законодавства України: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1996. — С. 97.
14. Брызгалін А. В., Кудреватых С. А. К вопросу о формировании налогового права как подотрасли права // Государство и право. — 2000. — № 6. — С. 64; Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 22–31; Карасева М. В. Финансовое право (Общая часть). — М.: Юристъ, 2000. — С. 124–126. Кучерявенко Н. П. Налоговое право. — Х., 2001. — С. 24–25; Юткина Т. Ф. Цит. праця. — С. 66–67.

УДК 342.922:35.07(477)

*І. В. Жароїд*

*аспірант кафедри державного управління і менеджменту  
УАДУ при Президентіві України*

## **ЩОДО ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

На конституційному рівні Українська держава визначена як соціальна і правова, що зумовлює характер процесу державотворення. Забезпечення цих характеристик держави залежить від ефективності роботи апарату державного управління, який повинен бути спроможним забезпечувати становлення правової держави.

З часу набуття Україною незалежності та до сьогодні вже здійснено ряд організаційних та структурних змін щодо вдосконалення апарату державного управління, однак вони не дали бажаного та необхідного результату, позаяк не мали системного характеру, а часта зміна структур та перерозподіл функцій органів виконавчої влади не сприяли стабільності його функціонування.

Удосконалення апарату державного управління не є завданням, яке постало лише перед Україною. Кожна держава здійснює відповідні заходи щодо вдосконалення, оскільки в процесі суспільного розвитку постійно виникають все нові і нові проблеми, які потребують вирішення. Одним із головних предметів, які потребують дослідження з метою оцінки діяльності апарату державного управління, причин її неефективності, є механізм цієї діяльності та, зокрема, форми, в яких реалізується їх компетенція.

Як зазначає Р. Драго, компетенція є правовим поняттям, оскільки мова йде про правове оформлення відповідних управлінських завдань [1]. Як правове поняття компетенція знаходить свій вираз у правових актах на рівні Конституції, закону або підзаконного акту. Держава уповноважує державний орган здійснювати діяльність від її імені в певній формі та межах. Проте слід зазначити, що юридичне закріплення компетенції органу саме по собі ще не є запорукою ефективної діяльності. Надзвичайно важливою є послідовна та правильна реалізація закріпленої компетенції, тому кожен державний орган має бути наділений певним механізмом для реалізації компетенції у практичній діяльності. Отже, для реалізації призначення державного органу зміст його компетенції має отримати відповідне зовнішнє вираження, тобто набути певної форми.

Проблематика форм реалізації компетенції державних органів, зокрема органів державного управління, не втрачає своєї актуальності, оскільки вимога працювати більш ефективно породжує питання про те, як краще реалізувати компетенцію. Відповісти на це питання можна лише шляхом системного наукового аналізу як наукових знань, так і практики діяльності державних органів. Для характеристики цього поняття у наукових дослідженнях вживались та вживаються різні терміни, які майже не відрізняються за своїм змістом. Так, за радянських часів науковцями застосовувалися терміни “форми адміністративної діяльності” та “форми діяльності органів державного управління” [2], “форми управлінської діяльності” [3], “форми державної управлінської діяльності” [4], сучасні дослідники вживають терміни “форми

реалізації виконавчої влади” та “форми державно-управлінської діяльності” [5], “форми діяльності виконавчої влади” [6], “форми управлінської діяльності” [7], “форми управлінської діяльності” та “форми державного управління” [8, 9, 10], “форми реалізації виконавчої влади” [11], “форми реалізації компетенції” [12], “форми здійснення виконавчої влади” [13].

Формою реалізації компетенції державного органу є спосіб її вираження. Класифікація форм реалізації може здійснюватись за різними критеріями, найбільш поширеними серед них є такі:

- за ступенем правової регламентації їх практичного застосування;
- за юридичними наслідками застосування тих чи інших форм.

За першим критерієм розрізняють:

- встановлення норм права (правотворчість);
- застосування норм права (правозастосовча діяльність);
- здійснення інших юридично значимих (зовнішньовладних і внутрішньоорганізаційних) дій;
- укладення адміністративних договорів;
- вчинення матеріально-технічних дій і операцій [11].

За другим критерієм — правові і неправові форми реалізації компетенції [6], [11].

Правові форми безпосередньо тягнуть певні правові наслідки і здійснюються на підставі юридичного оформлення. Серед правових форм виділяють: 1) прийняття правових актів; 2) укладення договорів; 3) вчинення інших юридично значимих дій [6], [10].

Неправовими формами вважаються організаційні дії і матеріально-технічні операції [6], [11]. Вони також здійснюються в межах чинного законодавства, проте безпосередньо не тягнуть юридичних наслідків. Неправові форми можуть застосовуватись державним органом як до використання правових форм (наприклад, проведення конференції щодо вдосконалення нормативної бази з питань реєстрації громадян), так і бути наслідком реалізації правової форми (правовий акт може вказувати на необхідність вчинення певних організаційних дій). Для того, щоб мати можливість комплексно застосовувати різні форми реалізації компетенції, вибирати форми, які відповідають конкретним умовам та змісту діяльності, державний орган має чітко уявляти співвідношення окремих форм реалізації компетенції, йому мають бути відомі умови і порядок застосування кожної з форм та те, яких результатів можна очікувати від використання тієї чи іншої форми.

Таким чином, характеристика всієї сукупності форм реалізації компетенції не є абстракцією, а має прикладне значення, зміст якого міститься у тому, що такий аналіз дає можливість вказати “шляхи”, якими доцільніше йти до наміченої мети, якими органи державного управління найбільш ефективно досягнуть намічених результатів та виконають поставлені перед ними завдання.

Проблема вибору форми реалізації компетенції є проблемою діяльності органів державного управління, проблемою, яка тісно пов’язана зі здійсненням завдань управління та змістом діяльності органів. Аналіз показує, що здійснення державним органом своєї діяльності лише в одній формі неминуче призводить до недоліків в роботі. Так, наприклад, не можна використовувати лише форму видання правових актів, оскільки в роботі будь-якого органу важливим є й наявність зворотнього зв’язку з суб’єктами, яким призначені ці акти.

На практиці апаратом державного управління України використовуються як правові, так і неправові форми зовнішнього вираження змісту компетенції. Залежно від статусу органу виконавчої влади, правові форми реалізації компетенції набувають свого виразу у відповідних правових актах. Зокрема, правові форми реалізації компетенції уряду відповідно до ч. 1 ст. 117 Конституції України можуть бути зафіксовані шляхом втілення їх у акти: постанови та розпорядження [14]. Постанови, які за своїм характером є підзаконними правовими актами, є головною формою реалізації повноважень КМУ, визначених ст. 116 Конституції України. Розпорядженнями КМУ оформляються, як правило, рішення з організаційних і кадрових питань, які стосуються внутрішньої організації органів виконавчої влади. Відповідно до Тимчасового регламенту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 5 червня 2000 року № 915 [15], на засіданнях уряду також можуть надаватись доручення, які доводяться до виконавців у формі витягів з протоколу засідання. На нашу думку, доручення уряду, які тягнуть за собою настання певних юридичних наслідків, а отже за своїм характером є правовими актами, мають втілюватись у правових актах, визначених Конституцією України: постановах та розпорядженнях. З урахуванням організаційно-розпорядчого характеру урядових розпоряджень доцільним є надання урядових доручень у формі розпоряджень.

Центральними органами виконавчої влади також використовуються різні форми реалізації компетенції. Стосовно відображення правових форм, то у положеннях про центральні органи виконавчої влади,

затверджених указами Президента України, регламентовано видання наказів, які можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер.

Щодо місцевих державних адміністрацій, то відповідно до ст. 6 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року № 586-XIV на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації, в межах своїх повноважень, видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази [16]. Крім того, Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою КМУ від 11 грудня 1999 року № 2263, як самостійний акт глави місцевої державної адміністрації, визначає також доручення [17]. Наприклад, згідно з п. 44 зазначеного Регламенту рішення колегії місцевої державної адміністрації проводяться у житті, як правило, розпорядженнями або дорученнями голови цієї адміністрації.

З урахуванням того, що призначення органу виконавчої влади втілюється саме у правових формах реалізації компетенції, їх аналіз має надзвичайно важливе значення. Реалізація повноважень органів виконавчої влади може бути ефективною лише за умови комплексного застосування як правових, так і неправових форм реалізації компетенції. Не може бути виправданим одностороннє застосування лише якогось одного виду форм реалізації компетенції. Так, наприклад, видання лише правових актів без запровадження системи контролю за їх виконанням, яка включає в себе здійснення ряду організаційних дій, може призвести до ситуації, коли такі акти не будуть виконуватись, а відповідальність за їх невиконання не наставатиме. Отже, не можна недооцінювати роль неправових форм реалізації компетенції, які майже завжди виступають як передумова або наслідок використання правової форми. Необхідно мати на увазі, що неякісне здійснення організаційних дій може призвести до застосування правових форм реалізації компетенції, які будуть ґрунтуватися на недостовірних даних. Отже, від правильності вчинення організаційних дій певною мірою залежить результативність державного управління.

Реалізація компетенції стає предметною за допомогою використання певних форм. Слід вказати, що результат здійснення певної організаційної дії за необхідності може бути зафіксований, причому формою фіксації в такому випадку виступає правовий акт, прийняття якого входить до компетенції органу, що вчиняє організаційну дію. Такий правовий акт підлягає відповідному виконанню.

З урахуванням викладеного, можна зробити такі висновки. Критерієм для вибору форми реалізації виступає можливість та необхідність настання юридичних наслідків. Правові форми реалізації компетенції апарату державного управління України можуть втілюватися у правових актах, визначених законодавством України. Слід зазначити, що вмiле поєднання різних форм реалізації компетенції сприяє кращій організації влади, удосконаленню її зв'язків із зовнішнім середовищем.

За загальним правилом, організаційна діяльність апарату державного управління має опиратись на правові форми (видання актів управління). Звичайно, не всі організаційні дії вимагають такого правового оформлення, але без них не можуть бути успішно реалізовані правові форми управління, оскільки організаційні дії часто є основним механізмом реалізації правових форм.

З урахуванням викладеного слід зазначити, що вивчення форм реалізації компетенції, які використовуються певним органом виконавчої влади, допомагає скласти уявлення про обов'язки органу, про межі його впливу та про те, які практичні заходи вчиняються таким органом з метою здійснення покладених на нього завдань. На нашу думку, для ефективної діяльності органів виконавчої влади необхідно врегулювати на законодавчому рівні порядок застосування кожної форми реалізації компетенції та ввести контроль за дотриманням такого порядку шляхом закріплення цих форм у відповідних статутних законах. Тому першочерговим питанням, яке необхідно вирішити, є прийняття законів, які регламентували б засади організації і діяльності КМУ та центральних органів виконавчої влади. Відсутність таких законів зумовила здійснення первинного регулювання державно-управлінських відносин президентськими указами, які за своєю юридичною силою є підзаконними актами. Наприклад, це укази, які визначають основи діяльності центральних органів виконавчої влади [18, с. 45]. Потребує відповідного вдосконалення також й Закон України “Про місцеві державні адміністрації”.

Крім того, у процесі визначення шляхів підвищення ефективності апарату державного управління України особливу увагу слід звернути на те, що кожна матеріальна норма, яка закріплює компетенцію органів виконавчої влади України має бути забезпечена відповідною процесуальною правовою нормою, оскільки діяльність апарату державного управління буде ефективною лише тоді, коли існуватимуть норми, які визначатимуть механізм реалізації компетенції.

*Література*

1. Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс. — 1982. — 239 с. — С. 54.
2. Евтихийев И. И., Власов В. А. Административное право СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов. — М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. — С. 65–72.
3. Васильев Р. В. Акты управления. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — 140 с.
4. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. — М.: Юридическая литература, 1973. — 104 с.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996. — С. 218–248.
6. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во БЕК, 1997. — 368 с. — С. 151.
7. Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. — М.: Новый Юрист, 1998. — 285 с.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
10. Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с. — С. 123.
11. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — 288 с. — С. 140–141.
12. Серьогина С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: Монографія. — Х.: Ксілон, 2001. — 280 с.
13. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие/ Отв. ред. проф. Г. А. Туманов. — М.: Юрист, 1995. — 304 с.
14. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141
15. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915 “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України”// Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 994
16. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190, із змінами і доповненнями.
17. Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263 “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”// Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2456
18. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 164 с.

УДК 351.72

**В. Г. Перепелюк**  
канд. юрид. наук, доцент юридичного факультету  
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

### ДЕРЖАВНЕ НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ТА ФІНАНСОВИМ ПРАВОМ

У науці адміністративного права протягом останнього 10-річчя оновлено вчення про форми і методи державного управління. Як зазначає проф. Ю. П. Битяк, відбулися зміни у мотивації та методах державного управління — воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою на основі принципу “влада підпорядкування”. На сьогодні, на його думку, владна управлінська діяльність проявляється в особливих методах і напрямках державного регулювання; управління все більше здійснюється у формі нормативного регулювання [1]. Не тільки на теоретичному, а й на практичному рівні в законах та підзаконних актах розмежовуються поняття “державне управління” та “державне регулювання”. Якщо в першому випадку суб’єкт державного управління реалізує державну політику, визначає завдання підпорядкованих суб’єктів управління, забезпечує при цьому їх кадрами, фінансовими, технічними ресурсами, то в другому випадку, держава лише встановлює обмеження для автономних, не підпорядкованих суб’єктів права і контролює їх додержання. Таким чином за межами державного управління утворилась сфера, яка безпосередньому організуючому впливу з боку держави не піддається, однак через необхідність вимагає нормативного упорядкування. Разом із тим така сфера все ж потребує управління (самоуправління). Організація управління як державного, так і недержавного, регулюється у відповідних межах нормами адміністративного права [2]. Крім управлінських відносин, норми адміністративного права поширюють свою дію і на відносини, які є сферою приватноправового регулювання. “Інтервенція публічного у сферу приватного обумовлена ступенем загострення інтересів сторін суспільних відносин, коли знаходження та вироблення механізмів їх узгодження в межах приватного права стає неможливим [3]. Наприклад, державне регулювання економічних відносин з метою захисту публічних інтересів (охорони здоров’я населення) включає забезпечення екологічної безпеки [4]. В. К. Колпаков до цього кола відносин включає також правила дорожнього руху, водокористування,