

http://pda.coolreferat.com/Державне_управління_часть=1

Міністерство освіти і науки України

Головне управління державної служби України

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Кафедра державного управління

Дмитро Дзвінчук

Державне управління

Курс лекцій

Івано-Франківськ, 2010

Анотація

Курс лекцій містить теоретичний і фактологічний матеріал для проведення лекційних занять з дисципліни «Державне управління». Курс підготовлено відповідно до робочої програми навчальної дисципліни, чинного навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба».

Курс лекцій призначений для викладачів та слухачів магістратури спеціальності «Державна служба», а також для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищують кваліфікацію у закладах післядипломної освіти або шляхом самоосвіти.

Автор:

Дзвінчук Дмитро Іванович – доктор філософських наук, кандидат наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Рецензенти:

Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор;

Серьогін Сергій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою

Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (протокол № від 2010 року)

Дзвінчук Д.І. Державне управління : Курс лекцій / Д.І. Дзвінчук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 501 с.

Зміст

ВСТУП

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1 «ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Лекція 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

- 1.1 Управління як суспільне явище
- 1.2 Основні підходи до визначення поняття «державне управління»
- 1.3 Закони, закономірності та принципи державного управління

Лекція 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

- 2.1 Влада в системі суб'єктно – об'єктних управлінських відносин у державі
- 2.2 Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади
- 2.3 Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства

Лекція 3. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 3.1 Формування «дерева цілей» державного управління та його забезпечення
- 3.2 Поняття й види функцій державного управління
- 3.3 Функціональна структура державного управління

Лекція 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 4.1 Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління
- 4.2 Основи побудови організаційної структури державного управління

Лекція 5. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- 5.1 Поняття та загальні риси управлінської діяльності
- 5.2 Форми управлінської діяльності
- 5.3. Методи управлінської діяльності
- 5.4 Стадії управлінської діяльності

Лекція 6. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- 6.1 Державно – управлінські рішення в системі державного управління
- 6.2 Організаційно – аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень
- 6.3 Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Лекція 7. ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- 7.1 Зміст законності в державному управлінні
- 7.2 Забезпечення законності в державному управлінні
- 7.3 Дисципліна і відповідальність у забезпеченні законності

Лекція 8. КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- 8.1 Методологічні засади організації контролю у сфері державного управління
- 8.2. Досвід здійснення контролю в державному управлінні зарубіжних країн
- 8.3. Організаційні засади здійснення контролю в органах виконавчої влади України

Лекція 9. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 9.1 Загальна соціальна ефективність державного управління
- 9.2 Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів державного управління
- 9.3 Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2 «СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ»

Лекція 10. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

- 10.1 Конституція України про гілки влади в Україні
- 10.2 Верховна Рада України та державне управління
- 10.3 Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК

Лекція 11. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ, СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

- 11.1 Історичні витoki становлення президентства в Україні
- 11.2 Елементи статусу Президента України
 - 11.2.1 Повноваження Президента України щодо органу законодавчої влади
 - 11.2.2 Повноваження Президента України щодо органів виконавчої влади
 - 11.2.3 Повноваження Президента України щодо органів судової влади
- 11.3 Допоміжні інституції Президента України
- 11.4 Президент України: перспективи розвитку

Лекція 12. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

12.1 Єдина система органів виконавчої влади

12.2 Проблеми у відносинах владного трикутника України: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України...201

12.3 Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні

Лекція 13. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ

13.1 Кабінет Міністрів України : структура і компетенція

13.2 Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України

13.3 Міністерства в системі органів виконавчої влади України

13.4 Державний комітет у системі органів виконавчої влади

Лекція 14. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

14.1 Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

14.2 Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами центральної та місцевої влади в європейських країнах

14.3 Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави

14.4 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

Лекція 15. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

15.1 Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій

15.2 Повноваження місцевих державних адміністрацій

15.3 Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків

Лекція 16. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

16.1 Світові моделі та наукові теорії розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя

16.2 Правовий статус органів місцевого самоврядування у системі державного управління

16.3 Система місцевого самоврядування в Україні

Лекція 17. СУДОВА ВЛАДА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ

17.1 Судова влада та її місце в теорії поділу влади

17.2 Державне управління в органах судової влади

17.3 Судово – правова реформа в Україні

Лекція 18. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

18.1 Зарубіжний досвід реформування публічної адміністрації

18.2 Реформування організаційних структур державного управління в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи

18.3 Об'єктивна потреба адміністративного та територіального реформування в Україні

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ «ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ»

Лекція 19. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

19.1 Сутність та особливості організаційної структури органу державної влади

19.2 Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади

Лекція 20. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

20.1 Поняття адміністративних послуг

20.2 Шляхи вдосконалення процедури надання адміністративних послуг

20.3 Теоретичні засади розробки та впровадження систем управління якістю

20.4 Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України

Лекція 21. ІНФОРМАЦІЙНО – АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

21.1 Суть та особливості інформаційно – аналітичної роботи

21.2 Інформаційно – аналітичні структури в органах державної влади та органах місцевого самоврядування як обов'язковий елемент ефективного державного управління

21.3 Проблеми та перспективи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Лекція 22. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

22.1 Основні моделі зв'язків з громадськістю у системі державної влади

22.2 Зв'язки із засобами масової інформації як інструмент зв'язків з громадськістю

22.3 Функції та структура сучасних прес-служб органів державної влади

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

ГЛОСАРІЙ

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Проблеми державного управління, мистецтва державної служби і формування корпусу досвідчених управлінців мають давню історію, як і існування інституту держави.

Вітчизняна наука державного управління бере початок з періоду Давньоруської держави, першоджерелами якої були «Руська Правда», «Повість минулих літ», «Повчання» Володимира Мономаха та інші літописні і історичні пам'ятки.

Розробка наукових підходів державного управління і системи підготовки державних службовців набула актуальності після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році. За роки незалежності Україна пройшла певний шлях становлення, формування і розвитку власної політичної системи, власного державотворення, враховуючи минулий історичний досвід, менталітет народних мас, стан загальної та політичної культури населення. В умовах трансформації соціально-економічної і політичної системи проходять радикальні зміни методів і механізмів управління суспільством, що потребують ініціативних, високоосвічених, творчих, професійно підготовлених працівників державного апарату, здатних приймати самостійні й оптимальні рішення та нести за них відповідальність.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають, щоб такі чинники, як компетентність, професіоналізм, інтелект, творчість відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом державної політики повинна бути модернізація системи професійного навчання та підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка відповідала б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави, кращим вітчизняним традиціям і вимогам утворення єдиного європейського освітнього простору та стала б повноцінною й ефективною.

Орієнтація на інтелектуального керівника, його компетентність, професіоналізм – один з головних напрямів удосконалення державного управління в умовах трансформації суспільного ладу, що відбувається в Україні. Система професійного навчання державних службовців покликана забезпечити країну управлінцями нової генерації, здатними вирішувати складні питання подальшого розвитку суспільства. Тобто, розвиток державного управління і навчання фахівців органічно взаємопов'язані.

Стандартизація освіти в системі державного управління України – це процес вироблення і впровадження в життя освітніх стандартів – уніфікованих вимог до професійної підготовки державних службовців, які забезпечують набуття останніми професійної компетентності.

Формування змісту освіти в галузі державного управління повинно відповідати таким загальним вимогам: суспільно-значущим завданням, які висуває суспільство перед галуззю державного управління, тобто оновлення змістової частини навчання державних службовців залежно від потреб розвитку суспільства; поєднання ґрунтовної теоретичної підготовки з прикладною підготовкою, орієнтованою на здобуття умінь і навичок не лише у суто професійній сфері, але й у галузі управління та практики лідерства; оволодіння методами підготовки та реалізації управлінських рішень; стратегічного управління; високого рівня готовності фахівців до творчої високоінтелектуальної діяльності.

Реалізація вказаних вимог можлива лише за умови постійного розвитку навчально-методичного забезпечення підготовки державних службовців, розширення переліку форм, методів та засобів навчання; використання прийнятного вітчизняного та зарубіжного досвіду у сфері державного управління та визначення засобами моніторингу основних проблем, підходів, процедур та інструментальних засобів нормативно-методичного забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Для вирішення завдань професійної підготовки та післядипломної освіти службовців має бути запроваджений якісно новий підхід до формування змісту та технологій навчання, сучасне методичне забезпечення, що включає отримання практичних навичок із застосування:

- практики управління економічними та соціальними процесами;
- ділового адміністрування та фінансового менеджменту, управління проектами та змінами, політології, менеджменту, соціальної психології;
- технологій сучасної адміністративної діяльності, управління колективами та форм контролю за виконанням управлінських рішень;
- конституційного та адміністративного права, законодавства з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, нормативних документів з питань кадрової політики тощо.

Зміст професійного навчання службовців має визначатися оновленими державними, галузевими стандартами та стандартами навчальних закладів системи підготовки кадрів для державної служби, а також сукупністю компетенцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, професійно-кваліфікаційними характеристиками посад, вимогами й потребами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, освітньо-професійними та професійними програмами вищої та післядипломної освіти.

Складовою індивідуалізації професійного навчання є організація навчального процесу, за якою вибір способу, прийомів і методів навчання здійснюється в залежності від індивідуальних відмінностей слухачів, рівня розвитку їх здібностей до навчання, можливостей органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Наданий матеріал сприятиме, на нашу думку, більш глибокому і творчому оволодінню слухачами магістратури за спеціальністю «Державне управління» теорією та практикою управлінської діяльності в органах державного управління і місцевого самоврядування.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1. «ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Лекція 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

Управління як суспільне явище

З набуттям нашої країною незалежності особливої ваги набуває розробка проблем теорії та практики соціального управління. І це цілком закономірно. Адже, за будь-яких умов, без розв'язання визначених проблем неможливо свідомо обирати й застосовувати інструменти соціального проєктування і прийняття значущих рішень у соціальній сфері й інноваційній діяльності, уникати непродуктивних витрат часу, матеріальних та духовних ресурсів для оптимізації базових соціальних механізмів. У сучасному ж українському суспільстві, коли розбудова суверенної правової держави, відповідної до її запитів управлінської мережі, й докорінна трансформація економіки супроводжуються певними кризовими явищами, спадами і соціальними конфліктами, питання теорії і практики соціального управління вкрай актуалізуються.

Осердя зазначених проблем, їх своєрідний фокус, «нерв» становлять питання про управління як наріжну ланку взаємодії соціальної теорії та суспільної практики, а у його контексті – про управління як форму зв'язку теоретичних моделей і практичних рішень [12].

Зазначимо, що вже міфи народів Стародавнього Світу (Ассирії, Вавилону, Єгипту, Греції, Китаю, Індії) містять у собі зародки ідей необхідності й важливості певного упорядкування і регулювання співжиття людей, без чого воно матиме хаотичний і деструктивний характер. Управлінські мотиви зберігаються і при переході від політеїстичних вірувань до монотеїстичних релігій, зміст яких слугує своєрідним теоретичним фундаментом, а сукупність – регуляторним механізмом суспільного життя. Цінність держави як філософсько-правової теорії і практики організації політичної влади та управління суспільством визнавалися античними філософами Платоном, Аристотелем, Плутархом. Будучи прихильниками ідеї держави, вони головне її завдання вбачали у збереженні цілісності суспільства, упередженні його розпаду на протиборчі частини. Зміст наполегливого пошуку ними досконалих, заснованих на знаннях і людських чеснотах, форм державної організації полягав у тому, що правління освічених і мудрих людей забезпечувало б дотримання законів і соціальну справедливість.

Ранньохристиянські мислителі, обґрунтовуючи істинність вчення Христа, підкреслювали його важливе значення для утвердження відповідних стереотипів організації суспільного життя. Хоча і в релігійному контексті, ними пропонувались конструктивні ідеї щодо доцільності організації суспільного життя і соціального регулювання на засадах справедливості, дотримання біблейських заповідей: йдеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка у тогочасних суспільствах з деспотичними формами державного правління і невисоким рівнем розвитку продуктивних сил не могла слугувати світській владі взірцем щодо її удосконалення. Викладені у працях Оригена, Блаженного Августина, Фоми Аквінського ідеї стали теоретичним підґрунтям так званої органічної концепції державного управління і соціального регулювання. Якщо церква усвідомлювала невідкладну необхідність удосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і екстраполяції її на сферу суспільних відносин (Уікліф, Марсилій, Оккам, Іоан Росселін, Іоан Дунс Скот), то можновладці залишалися прихильниками абсолютистського централізму з його засадами силового тиску і неприйнятністю будь-яких обмежень особистою владою.

Визначні представники філософської думки Новітнього Часу Г. Гроцій, Т. Гоббс, Б. Спіноза, Д. Локк обстоювали ідею верховенства закону, вимогу дотримання правової справедливості, договірну концепцію держави. Первинною ланкою суспільності і державності ними вважається людина, а індивідуальні засади у суспільному житті є фактором боротьби проти корпоративізму та ієрархізму, властивих системі феодальних відносин. Перехід людей з природного стану до стану державного вони пов'язували не лише із суспільним розвитком, а й з історичним поділом праці. Висунути Д. Локком ідею поділу влади на окремі гілки – законодавчу, виконавчу і судову – було підтверджено досвідом державного будівництва у різних країнах.

Вагомий внесок у розробку проблем нормативно-правового управління життям суспільства належить видатним французьким філософам XVIII ст. Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, К. Гельвецію, вчення яких пройняті пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби проти абсолютизму, за забезпечення політичної свободи людей, за відносне вирівнювання майнового становища громадян. У конкретно-історичному плані їх ідеї були спрямовані проти феодального ладу, який з утвердженням буржуазно-демократичних принципів соціального управління позбавлявся легітимності.

Новий етап у філософській розробці проблем державного управління пов'язаний з творчістю визначних німецьких філософів І. Канта і Г.В.Ф. Гегеля. Канту належить велика заслуга у справі послідовного філософського обґрунтування і розвитку ліберальної теорії правової держави як ідеальної моделі, якою слід керуватися у практичній організації державного життя. У свою чергу Гегель поділ влади вважав гарантією публічної свободи. Різновиди влади, на його погляд, повинні підпорядковуватися ідеї державної єдності, яка становить сутність внутрішнього суверенітету держави. Викладаючи договірну теорію держави, він водночас надавав першорядного значення конституційним правам і свободам, правовій рівності людей.

На початку XX ст. у промислово розвинених країнах з'явилися і оригінальні погляди на регулятивну функцію держави у розвитку економіки, на еволюцію механізмів соціального управління, які формуються у працях представників «австромарксизму» – О. Бауера, В. Адлера, К. Ренера, Р. Гільфердинга. Виступаючи з переоцінкою деяких положень доктрини Маркса, вони приділяли значну увагу новим елементам у механізмах соціального управління, розробці методів соціально-політичного прогнозування, ролі психологічного фактора в ситуативному управлінні, проблемам демократизації управління виробництвом, виключенню з суспільної практики авторитарних методів управління.

Дослідження актуальних проблем соціального управління у XX ст. пов'язується також з іменами Д. Істона, Г. Алмонда, М. Вебера, Т. Парсонса, Г. Мертона, Г. Моски, У. Ростоу, Ю. Хабермаса, Е. Тоффлера, А. Печчеї та інших відомих соціологів та філософів. Усіх їх об'єднують намагання уникнути жорсткого соціального детермінізму, ідеї необхідності втручання держави в управління економічними процесами, боротьби з бідністю, гуманізації праці, розуміння важливості врахування впливу на всі сфери суспільного життя новітніх досягнень науки, техніки і культури.

Початок розробці проблем управління у виробничій сфері було покладено Ф. Тейлором, який запропонував поділити на частини не лише виробничу операцію, а й сам процес її організації, який охоплює визначення мети діяльності працівника, вибір і підготовку відповідних засобів, а також контроль за результатами діяльності. У другій половині XX ст. з'являється концепція «управління людьми» на основі доктрини «людських відносин» (Дж. Бернхем, Д. Белл, П. Друкер, Дж. Гелбрейт, У.

Лінерман, Е. Мей, Б. Гурне, Г. Саймон та ін.). Згідно з нею управління економікою і вплив на усі сфери суспільного життя мають стати прерогативою представників нового соціального прошарку – освіченої висококваліфікованої еліти управлінців, інженерів, вчених та інших представників технічної інтелігенції. Спільним моментом робіт згаданих авторів є їхній прагматичний характер, акцент на технології управління, на конкретних методах і формах діяльності менеджерів у різних сферах життя сучасного суспільства. Одним з напрямів розвитку теорії організації й управління стала так звана «нова школа науки управління», представники якої вважають метою своїх досліджень вивчення процесу прийняття рішень із застосуванням математичних методів і електронно-обчислювальної техніки (У.Т. Морріс, У.Р. Рейтман, О. Ланг, Д. Дерлоу тощо).

Філософські розвідки радянського періоду 20-90 рр. ХХ ст., присвячені проблемам соціального управління, мали, як правило, апологетичний характер і були орієнтовані на підтвердження переваг соціалістичного способу життя. У працях найвідоміших тогочасних авторів – В. Афанасьєва, Д. Гвішіані, Г. Попова, А. Годунова, В. Куценка, Є. Головахи – проблематика соціального управління розглядалася переважно у контексті потреб соціалістичного суспільства з акцентом на критику буржуазних теорій управління. Втім, були сформульовані продуктивні ідеї щодо природи та механізму соціального управління, ролі прогнозування і планування в процесі прийняття управлінських рішень тощо. З'явилися й роботи з пропозиціями щодо виправлення окремих недоліків в управлінні економікою, зокрема, роботи Л. Абалкіна, А. Аганбегяна, Т. Заславської, Г. Лисичкіна, Є. Лібермана.

У роботах філософів, соціологів, економістів пострадянського етапу порушуються принципово нові актуальні питання і проблеми, зумовлені рішучими змінами в основних сферах суспільства – у політиці, економіці, праві, ідеології; рухом в іншому, багато в чому протилежному попередньому, напрямі, про який в радянські часи не могло бути і мови. Зокрема це стосується ролі особистості в процесах соціальної регуляції (І. Льїн), феномена соціальної мобільності (М. Мокляк, М. Бойко, Т. Загороднюк, Ю. Римаренко, М. Шульга, В. Школьнік), галузевого та регіонального управління (В. Альохін, С. Поважний, І. Гринько), соціального моделювання (В. Курбатов), прогнозування (О. Базулук, Г. Вдовиченко). Напрацювання вказаних авторів уможливили розгляд соціальних моделей як своєрідних форм наукового знання, інтегрованих в управлінську практику [12].

Управління здійснюється в системах, у яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто, *управління* – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство, у свою чергу, складається із підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи й прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції. Виступаючи об'єктом регулювання для суспільства в цілому, кожна підсистема є формуванням, що саморегулюється, в межах якого об'єкт і суб'єкт регулювання або збігаються, або розділені. В останньому випадку діють інституціоналізовані або неформальні органи управління підсистемою, наприклад, орган управління громадської організації.

Управління, зазвичай, здійснюється в системах «людина – техніка», «людина – технологія», «людина – природа», «людина – техніка (технологія) – природа» та ін., але відбувається це саме тому, що у них первинною, «керуючою» складовою виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявний свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище – це свідомо діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Управління знаходиться в низці явищ «другої» (штучної) природи, які виникли і розвинулись протягом всієї історії людської цивілізації. Воно утворене людьми з метою свідомої саморегуляції їх життєдіяльності й залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів та цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти. У кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорія управління розглядається в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Але найбільш адекватно суть управління визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами в управлінні виступають цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково має містити в собі цілеспрямовання, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Водночас, надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликане, в рамках цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку й діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Тому можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Відповідно, *управління* є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

1.2 Основні підходи до визначення поняття «державне управління»

Для забезпечення благополуччя суспільства загалом та кожного громадянина зокрема, ефективного функціонування економіки і демократичної діяльності держави дуже важлива злагоджена робота системи державного управління.

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності – вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення [4, с. 56].

Очевидно, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загальносоціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління – забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, державне управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Термін «державне управління» уперше використав *В. Вільсон у 1887 р.* для позначення сфери практичної діяльності. На сьогодні те, що тоді розумілося під державним управлінням, при найзагальнішому підході зводиться до семи позицій.

По-перше, під державним управлінням розуміється сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих та супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, управління – це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, по яких здійснюється комунікація, реалізується влада.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій, процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління і якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови й реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

І, нарешті, по-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі особливо важливу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Здійснюваний легітимними засобами скеровуючий вплив державного управління спрямований на досягнення політично задекларованих цілей. Останні перебувають у площині вдосконалення (зміна, трансформування) соціальних процесів, що традиційно поділяються на сфери – економічну, соціально-політичну, культурну, духовну тощо. Суб'єктом такого вдосконалення є не лише держава з її інститутами та окремими установами, а й усі свідомі представники суспільства. Однак державна влада зосереджує в собі функції головного суб'єкта управління суспільством, що визначає стратегію його розвитку. Тому державне управління відрізняється від всіх інших видів управління такими важливими рисами, як:

- верховенство волі соціального загалу, що набула політичних форм права;
- орієнтація на вирішення соціально-практичних завдань, планування й здійснення змін;
- системність, поєднання всіх або більшості соціальних сфер у єдиному проекті змін і, відповідно, цілісність наслідків, на яку впливають окремі управлінські дії;
- інституційна заданість функцій і повноважень суб'єктів управління, єдність їх структурних і функціональних характеристик;
- виконання широкого спектру функцій – інформаційно-аналітичної, прогностичної, стратегічної, прийняття рішень, мобілізаційної, організаційної, стимулюючої, контрольної та представницької;
- необхідність продуктивного використання всіх наявних у суспільстві ресурсів – інформаційного, матеріального, фінансового, адміністративного, людського;
- впливовість людського чинника у різних його проявах: фізичних, організаційних, інтелектуальних, духовних.

Держава як суб'єкт управління визначається у своїх цілях не так власним бажанням перспектив розвитку, як волею загалу, громадськості, що акумулює бачення та воління й висловлюється у підтримці курсів певних політичних сил. У цьому контексті державне управління необхідно розглядати принаймні у двох площинах – як сферу людської діяльності із властивими їй характеристиками та як соціальний інститут. Останній об'єктивно структурується (інституалізується) і володіє спільними для всіх соціальних утворень властивостями, зокрема:

- поєднання глибинної суті й відносної (часто позірної) видимості або формальної структурованості – формальних і неформальних стосунків у всіх гілках та всіх рівнях державного управління;
- внутрішня неоднорідність аж до суперечностей і конфліктності, що, за умови єдиної інтегруючої політичної волі, може стати засобом розвитку;
- можливість багатовекторності розвитку, відсутність єдиних і однозначно визначених критеріїв позитивних змін;

– невід’ємність людського чинника і, відповідно, людського (гуманітарного) виміру інноваційних змін.

Державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер обумовлюються завжди і скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов’язане з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів у кінцевому підсумку обумовлені суспільно-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Практикою доведено, що ефективно управляти – означає передбачувати, прогнозувати завтрашній день, оцінювати доцільність прийнятих рішень та їх результат. При цьому мета державно-управлінських рішень – досягнення та реалізація державних цілей і основних функцій державної політики [4, с. 57].

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини – природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об’єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об’єктів державної власності в процесі приватизації у безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Навіть ринковий механізм саморегулювання не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов’язує виконувати їх в інших формах і другими методами, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною й дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохоченням науково-технічного прогресу та ін., тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою владну природу. Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Це – заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов’язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби [4, с. 58].

Отже, характеристика соціальної сутності державного управління включає такі риси:

1. Суспільство та держава як соціальна організація – це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому державне управління є способом існування самої держави та її суспільства, це її іманентний елемент.

2. Державне управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм у суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.

3. Кожному типу правління державою, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи державного управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Державне управління – елемент системи державно-управлінських відносин і його характер та зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, державне управління зводиться до впорядкування та розвитку відносин у державній сфері.

5. Матеріальний зміст державного управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об’єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов’язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, у розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, у контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

6. Мета є найважливішою характеристикою державного управління – визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень у державному розвитку і здійснюється державне управління. Не можна вважати державним управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

7. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий *період застою* колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв’язків у структурному відношенні, а в функціональному – сталістю завдань державного управління, несприйнятих народом; збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища; суспільного застою, а не розвитку; статичності, а не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим [4, с. 60].

8. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю державного управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада; в соціальній організації державного управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без державного управління, як і немає державного управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

Таким чином, державна влада виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, і реалізується вона через державне управління. Це означає, що державне управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на

основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми.

9. Практичне здійснення державних управлінських процесів залежить від наявних суспільних умов, а останні, в кінцевому підсумку, зумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки державна управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, які працюють на благо держави, відтак вона залежить і від суспільного досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань, які стоять перед державою [4, с. 61].

Визначені соціальні особливості державного управління являють собою найсуттєвіше в його змісті. Якщо в цілому управління в суспільстві являє собою загальносоціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільно значущих завдань, то державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить у цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми державного правління, поділу державної влади, правотворчості, правозастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

Все це робить зміст державного управління значною мірою юридично спеціалізованим, обумовлюючи першочергове значення таких пізнавальних об'єктів, як суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління, та право як вирішальний засіб їх унормування й впорядкування.

У державному управлінні, як системі діяльності, можна виділити три напрями:

– *державне будівництво*: охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади у відповідності із функціями держави та її стратегічними цілями;

– *формування державної політики*, яке полягає в розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формуванні плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);

– *реалізацію державної політики*, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному етапі її історичного розвитку.

Державне управління має низку специфічних властивостей:

- 1) суб'єктом управління є держава;
- 2) державне управління спирається на владні повноваження і поширюється на все суспільство;
- 3) за характером і обсягом управлінських явищ державне управління охоплює вирішення спільних справ, узгодження дій всіх громадян, захист спільного інтересу, задоволення потреб суспільства, а не певних громадян і соціальних груп;
- 4) державне управління містить не лише комплекс методів і засобів правових, політичних, економічних (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а й примус із допомогою правоохоронних органів.

У межах діяльності органів влади державне управління здійснюється:

- у процесі реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;
- у процесі виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що виконавчій владі ці повноваження первинно не належать;
- у процесі керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;
- у процесі керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньо організаційної сфери) [4, с. 64].

Все ж, не слід забувати, що низка повноважень виконавчої влади (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників тощо) хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, однак не містять ознак прямого державного управління.

Що ж стосується законодавчої і судової гілок влади, а також решти державних органів (органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій, оскільки обмежується суто внутрішньо організаційними межами. Відносно цих структур державне управління має похідний, певною мірою обслуговуючий характер. І все ж, ми не маємо права ігнорувати цей вид державного управління [4, с. 65].

Поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів – у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);
- всередині державних підприємств, установ, організацій – у процесі керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згаданого внутрішньоорганізаційного управління);
- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;
- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб [4, с. 68].

Соціальний зміст державного управління виражається через ще одне поняття – «система державного управління». Вона визначається як цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством.

1.3 Закони, закономірності та принципи державного управління

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності. Це безпосередньо залежить від міри пізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей державного управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

Теоретичні засади державного управління, відпрацьованість категоріально-понятійного апарату створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління, що займають різні рівні в їх загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

по-перше, вони носять об'єктивний характер;

по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Однак, між законами та закономірностями управління є й відмінні риси.

Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому, частіш за все, вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. У теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспекти. Склад основних законів управління наведений на рис. 1. 2 [10].

Єдність системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи.

Єдність системи управління	Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління
Послання	Співвідносність
централізації та	керуючої та
децентралізації	керованої систем

Рис. 1.2. Основні закони управління

Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

Послання централізації та децентралізації. Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління, централізація – безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглисть кожної ланки вищим органам управління; децентралізація – самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому.

Співвідносність керуючої та керованої систем. Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

Принципи управління. Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець Анрі Файоль (1841-1925). В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї, у 20-х роках ХХ ст., Файоль визначив чотирнадцять принципів управління, які, на його думку, придатні для всіх без винятку сфер адміністративної діяльності: 1) поділ праці, 2) повноваження і відповідальність, 3) дисципліна, 4) єдиноначальність, 5) єдність керівництва, 6) підпорядкування особистих інтересів загальному, 7) винагорода, 8) централізація, 9) ієрархія (скалярний ланцюг), 10) порядок, 11) справедливість, 12) стабільність штату, 13) ініціатива, 14) корпоративний дух. Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, по суті, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій можна було б формувати організації та здійснювати управлінські функції.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми. Їх склад і спрямованість залежать від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів державного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів: адміністративно-правові, системно-цільові, системно-функціональні, системно-організаційні, адаптивні [10].

Види принципів державного управління

1. *Адміністративно-правові* принципи державного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

2. *Системно-цільові* принципи державного управління:

- розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;
- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- розподіл цілей за функціями державного управління;

3. *Системно-функціональні* принципи державного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- сумісність функцій органів державного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

4. *Системно-організаційні* принципи державного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;
- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- делегування повноважень та відповідальності;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

5. *Адаптивні принципи* державного управління:

- уточнення мети при зміні обставин;
- відповідність елементів системи визначеній меті;
- орієнтація на постійне оновлення;
- встановлення нормативів за елементами системи;
- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів державного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Антонова Е.Г.* Государство как целостная система социального управления / Е.Г. Антонова. – М., 1996. – 357 с.
- Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / Пер. с англ.; Под ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.
- Воронько О.А.* Керівні кадри : державна політика та система управління : Навч. посібник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 156 с.
- Державне управління : Теорія і практика /* За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – 432 с.
- Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія.* / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
- Державне управління : Навч. посіб.* / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
- Дзвінчук Д.І.* Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 190-194.
- Дзвінчук Д.І.* Освіта в історико-філософському вимірі : тенденції розвитку та управління : Монографія. – К. : ЗАТ Нічлава, 2006. – 378 с.
- Нижник Н., Мосов С.* Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56-62.
- Одінцова Г.С.* Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Сурмін Ю.* Тенденції розвитку державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5-14.
- Фаренік С.А.* Управління соціальними процесами : побудова та реалізація соціальних моделей : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 368

Лекція 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

2.1 Влада в системі суб'єктно – об'єктних управлінських відносин у державі

Подальший розвиток демократії, становлення правової держави, становлення громадянського суспільства в Україні потребують наукового переосмислення місця влади у державному управлінні. Державне управління, як різновид соціального управління й об'єкт дослідження науки «державне управління», певним чином корелюється із владою та її механізмами. Проте органи державного управління часто отожднюються з владою, що пов'язано з традиційним сприйняттям суспільством цих органів як носіїв влади, і з їхнім функціональним навантаженням.

У той же час, влада в сучасному українському суспільстві набуває, по відношенню до недалекого минулого, нової структурної і функціональної змістовності у системі управління державою. Впровадження принципу розподілу державної влади, поступове формування дієвої системи органів місцевого самоврядування, докорінна зміна орієнтирів взаємовідносин влади і суспільства – усе це певною мірою ускладнює процес державного управління, створюючи низку проблем. Йдеться, зокрема, про забезпечення балансу між політичною й адміністративною складовими державного управління, відтворення гармонії у взаємодії влади (механізмами впливу на суспільство) і суспільства, підвищення ефективності й продуктивності управлінської діяльності в сучасних умовах.

Характерним для окремих науковців є думка про те, що при розв'язанні цих проблем часто пропонується спрощене (механічне) копіювання управлінських найдосконаліших структур сучасних демократичних держав. Однак, це не може призвести до очікуваних позитивних результатів, оскільки не враховуються якісні особливості сучасного світу з існуючими в ньому комунікаціями мультикультурних суспільств. Постійні ж протистояння між складовими системи влади знижують ефективність її діяльності і гальмують трансформаційні процеси в суспільстві.

Можна виокремити декілька основних напрямків наукової думки щодо усвідомлення змісту влади в державному управлінні, які сприяли розробці теми. Перш за все, це дослідження історичних аспектів становлення влади і владних відносин (В. Селіванов, С. Серьогін, А. Слюсаренко, М. Томенко та ін.), філософських проблем політики і влади (В. Андрущенко, В. Бурлацький, І. Варзар, Б. Гаєвський, Г. Горак, Н. Корабльова, П. Кравченко, О. Кривуля, М. Култаєва, М. Михальченко, В. Мушинський, В. Ледяєв, О. Осипова, С. Рябов, В. Халіпов, Л. Шкляр та ін.), влади в контексті її правового забезпечення (О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Козюбра, Л. Кривенко, О. Рябенко, В. Шаповал, П. Юзьков та ін.), соціально-психологічних складових механізмів влади (Є. Бистрицький, О. Білий, А. Дегтярьов, А. Демидов, В. Крамник, М. Кругов, В. Ладиченко, С. Сьомін, Г. Філіппов та ін.), влади і державного управління як об'єктів для дослідження науки державного управління (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Данільян, А. Кім, В. Князєв, В. Корженко, Є. Кушнар'єв, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Ребало, В. Сіренко, С. Телешун, Ю. Тихомиров та ін.).

Суттєву допомогу в осмисленні наявних механізмів влади у сучасному державному управлінні надають праці відомих американських і західноєвропейських науковців (Б. Беррі, П. Блау, Р. Даля, К. Дейча, Р. Тауні, Д. Ронга, Д. Істона, Дж. Френча, А. Етціоні, Т. Парсонса, П. Моріса, Г. Лассуела, Е. Кеплена, Г. Саймона, Н. Полсбі й інших), в яких визначаються два концептуальних підходи: 1) влада як кінцевий результат соціальної взаємодії («*влада як потенціал*»), 2) влада як певна діяльність соціального суб'єкта («*влада як дія*»). Позитивні ідеї цих двох підходів дозволяють з'ясувати основні елементи моделі влади в управлінні сучасною державою.

Статичну структуру системи влади становлять дві підсистеми: публічна і громадянська. Вони мають певне функціональне призначення: 1) інтегрування приватних інтересів у публічний із подальшою його трансформацією у вплив (публічна підсистема); 2) артикуляція й агрегування приватних інтересів (громадянська підсистема). Публічна і громадянські складові, з одного боку, є автономними структурами, кожна з яких має власні специфічні компоненти, а з іншого – взаємозалежними елементами єдиної системи. Внутрішня організація, функціонування та їх взаємодія визначають зміст механізмів публічного врядування в державі [3].

Основним призначенням влади стає формування і досягнення публічної мети діяльності. Водночас, механізм формування публічної мети передбачає узгодження приватних інтересів у єдиний публічний інтерес, а механізм реалізації публічної мети полягає у перерозподілі наявних ресурсів між соціальними групами таким чином, щоб забезпечити її реалізацію з найменшими витратами. Відтак, у діяльності системи влади враховуються інтереси якомога більшої частини населення держави, а управління державою відбувається через механізми публічного врядування.

Влада – це певні взаємозв'язки, що передбачають наявність суб'єкта і об'єкта, особливе вольове ставлення, яке полягає у спонуканні до дії, яку об'єкт повинен здійснити за бажанням суб'єкта. Це реальна здатність суб'єкта влади втілювати в життя певні ідеї, погляди, власну волю, нав'язуючи їх, коли це необхідно, іншим.

Необхідною рисою влади є воля. Здійснення влади – це волевиявлення народу або інших суб'єктів влади. Перша основна ознака влади полягає у тому, що вона не може належати нікому, крім правового повноваження. Влада, яка зовсім не має правової санкції, є юридично індиферентним явищем, оскільки вона немає правового виміру. Цю правову санкцію влада здобуває як від Конституції, так і від правосвідомості людей. Саме тут виникає проблема співвідношення волі і права. Очевидно, варто погодитися з тим, що влада взагалі і державна, зокрема, за своєю родовою сутністю є воля, вольова сила, а по видовій ознаці – правова сила. Згадана властивість виявляється у тому, що держава повинна бути спроможна застосувати силу. Держава, а звідси й державна влада, зі слабкою волею (силою) є нежиттєздатною.

Призначення влади полягає у тому, щоб створювати у людей впевненість і водночас виконавчість, щоб не лише вирішувати, а й інших підводити до погодженого рішення. Владарювати означає немов накладати власну волю на волю інших, проте так, щоб це накладання добровільно приймалося тими, хто підкоряється. Завдання держави полягає у такій погодженості волі, яка, залишаючись по суті добровільною координацією, набуває форми вольової субординації (підпорядкування).

Державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб щодо здійснення їх функцій і повноважень шляхом прийняття правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами [9].

Характер державної влади, її походження і призначення, суть, зміст і форми здійснення виявляються у принципах та функціях. Єдина за своєю сутністю державна влада будує свою організацію і діяльність на підставі двох основоположних

принципів, закріплених у Конституції України. Перший з них у більшій мірі стосується організації державної влади, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (структурний аспект). Відповідно до цього визначається і система державних органів, які здійснюють державну владу в Україні: єдиний законодавчий орган, органи виконавчої та судової влади (системний аспект).

Другий принцип стосується переважно діяльності цих органів, тобто їх функціонування. У процесі розбудови правової держави, складовими якої є народний суверенітет як джерело влади і Конституції, як основи всіх інших правових норм; верховенство закону над усіма іншими нормативними актами; принцип народного представництва; рівність усіх перед законом; поділ влади як гарантія забезпечення громадянських прав і свобод особи та інші, одним з головних серед перелічених слід вважати принцип поділу влад.

На організацію та функціонування державної влади, в тому числі і в Україні, безпосередньо впливає політична влада. Оскільки представники останньої відображають власні погляди щодо політики, яку необхідно реалізувати через державний апарат, вони безпосередньо впливають на здійснення державної влади, яка за визначенням є підпорядкованою особам, що визначають політику держави.

2.2 Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади

У сучасній демократичній, соціальній, правовій державі політичні права повинні сприйматися як одна з базових демократичних цінностей, що забезпечує громадянам участь у здійсненні державної влади, у чому й полягає їх головне призначення.

Провідне місце в системі політичних прав належить праву громадян на участь у здійсненні державної влади, яке є окремим, самостійним, важливим і комплексним політичним правом, що одночасно виступає і принципом взаємовідносин між державою та її громадянами, а також включає в себе певний обсяг дієздатності.

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами – це передбачена Конституцією і законами України можливість кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства й держави.

За своєю суттю воно є його правом на участь у здійсненні народовладдя.

Оскільки основною ознакою політичних прав є участь громадян України у здійсненні народовладдя, в управлінні державними справами, пропонується їх розуміти як можливість кожного громадянина у формах і порядку, передбачених Конституцією і законами України, брати участь у політичному житті і політичній діяльності, здійсненні належної народу влади, вирішенні державних і місцевих справ, впливати на визначення і здійснення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами у системі політичних прав є головним, пріоритетним і співвідноситься з іншими політичними правами як пріоритетне політичне право. Основною кваліфікаційною ознакою, що відокремлює його від інших політичних прав, є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у здійсненні безпосереднього народовладдя, вирішенні державних справ у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування.

За структурою дане право є загальним, комплексним правом, яке включає політичні права, що мають самостійне значення: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, брати участь у здійсненні правосуддя.

Громадяни України у процесі реалізації в індивідуальних та колективних формах права участі в управлінні державними справами фактично беруть участь у здійсненні різних форм політичної влади, вступають для цього у конституційно-правові правовідносини з суб'єктами політичної системи України (державою, політичними партіями, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування), виступають об'єктивно необхідними суб'єктами цих відносин, які є складовою відносин політичної системи України [1].

Закріплене в національному законодавстві України право громадян на участь у здійсненні державної влади цілком відповідає міжнародним стандартам. Однак проголошене право є декларативним без наявності тих правових засобів, які зможуть його реалізувати, перенести з суто теоретичної площини в саму практику суспільних відносин. Про це переконливо свідчать непоодинокі негативні явища політико-правової дійсності (неприхована конфронтація гілок влади, формальне відношення посадових осіб до забезпечення реалізації прав громадян тощо), які фактично усувають громадян від процесу реалізації влади, зокрема державної, спотворюючи їх дійсне волевиявлення, нівелюючи соціальну цінність ідей народовладдя та демократії [4].

На сьогоднішній день право громадян на участь у здійсненні державної влади недостатньо досліджене в теорії, а також потребує подальшого вдосконалення та відпрацювання механізму його реалізації, завдяки якому можливо було б вирішити нагальні практичні завдання: сприяти свідомому, активному, вільному вибору громадянами власної політичної позиції, сформуванню у них відповідальне ставлення як до власних, так і суспільних та державних інтересів, забезпечити включення у сферу прийняття та реалізації державних рішень.

До органів, які повинні забезпечувати реалізацію права громадян на участь у здійсненні державної влади, належать державні органи, які передбачені Конституцією України (Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Кабінет Міністрів України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації, Конституційний Суд України), а також інші державні органи (Центральна виборча комісія, Міністерство юстиції України тощо).

Особливою гарантією права громадян на участь у здійсненні державної влади є юридична відповідальність, яка проявляється у двох формах: 1) юридична відповідальність органів та посадових осіб за неналежне виконання покладених на них функцій та повноважень; 2) юридична відповідальність за протидію участі громадян у здійсненні державної влади.

З метою посилення реалізації принципів правової держави в сфері виконавчої влади *А.П. Засць* цілком слушно пропонує:

1. Забезпечити конституційну вимогу щодо виключного регулювання законом прав і свобод людини й громадянина та збільшення питомої ваги законів у системі нормативно-правових актів. Нинішній стан нормативно-правового регулювання суспільних відносин свідчить про значну кількісну перевагу підзаконних актів.

2. Впровадити досконалі і ефективні процедури реалізації прав і свобод людини й громадянина та вирішення адміністративно-правових спорів. Реформувати (уточнити) юридичну природу адміністративно-правових відносин, які тривалий час ототожнювались з адміністративною відповідальністю громадян, та запровадити в повному обсязі адміністративну юстицію в Україні. Предметом адміністративної юстиції, сформованої на нових засадах, мають стати рішення органів виконавчої влади, їх дії або бездіяльність, які порушують права й свободи людини і громадянина.

3. Розширити участь громадян у прийнятті рішень органами виконавчої влади. У цьому відношенні має бути подолана тенденція відчуження від громадської думки, яка має глибоке коріння в нашій дійсності і бере початок у домінуванні держави над особою. Потрібно кардинально переглянути практику роботи зі зверненнями і скаргами громадян, які мають кластись в основу реальних адміністративних рішень, слугувати засобом їх апробації.

4. Посилити участь громадськості у контролі за виконанням адміністративних рішень. Для цього слід було б запровадити процедуру громадського запиту з метою отримання громадянином інформації про рішення органів виконавчої влади, заплановані дії.

5. Покращити нормативно-правову регламентацію порядку розробки, прийняття та вступу в силу підзаконних актів виконавчої влади. У формі закону мають регламентуватись такі питання, як види нормативно-правових актів виконавчої влади, їх юридична сила, єдині технічні вимоги до підготовки проектів, мовні та термінологічні стандарти, прийняття та введення в дію актів виконавчої влади. І лише на цій основі кожним нормотворчим органом може бути прийнятий акт, який регулював би питання нормотворчої процедури, властивої окремому органу. Слід було б запровадити постійну наукову експертизу найбільш важливих відомчих та урядових законопроектів відповідно до законодавства з питань наукової та науково-технічної експертизи в частині статусу, повноважень та відповідальності експертів, гарантій об'єктивності експертизи та реалізації її висновків [2].

2.3 Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації.

Реформування політичного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства потребують підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів, викладачів, організаторів для системи державного управління, партій і рухів, засобів масової інформації, центрів, фондів та інших структур, систематичного підвищення їх кваліфікації.

Процес розробки й впровадження державної політики є багатограним і різноплановим, тому, досліджуючи його, не можна застосовувати шаблони й кліше, оскільки кожна проблема потребує індивідуального розв'язання. Для аналізу в суспільних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи, схеми та моделі.

Актуальні наукові розвідки щодо дослідження різних складників аналізу державної політики містять праці сучасних дослідників О. Кілієвича, Б. Кравченка, О. Кучеренка, В. Ребкала, В. Романова, О. Рудіка та інших. Загалом в Україні опубліковано чимало праць з державної політики та її аналізу (напевне, найбільше серед країн СНД чи навіть Центрально-Східної Європи).

Цікавими й оригінальними для дослідження різноманітних аспектів процесу формування державної політики є публікації Ю. Бадзя, І. Біласа, В. Бондаренка, О. Валецького, І. Варзара, Б. Гаєвського, А. Гальчинського, О. Дем'янчука, С. Здіорука, В. Лісничого, М. Логунової, В. Лугового, В. Майбороди, М. Михальченка, М. Пірен, А. Пойченка, Г. Почепцова, І. Розпутенка, П. Ситника, В. Скуратівського, І. Солоненка, Ф. Рудича, Ю. Римаренка, С. Рябова, Ю. Шарова, Л. Шкляра, В. Юрчишина та інших. Плідно працюють дослідники Національного інституту стратегічних досліджень та Національного інституту проблем міжнародної безпеки.

Актуальні проблеми теорії й практики державного управління та його взаємозв'язок з державною політикою досліджували В. Авер'янов, В. Бабкін, В. Бакуменко, В. Бебик, В. Бодров, С. Дубенко, М. Головатий, В. Князєв, Ю. Лебединський, С. Майборода, В. Марущак, С. Мосов, П. Надолішний, І. Надольний, Н. Нижник, С. Пирожков, Н. Плахотнюк, В. Ребало, В. Рижих, В. Скуратівський, С. Телешун, В. Тертичка, В. Цветков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Г. Щокін, В. Якушик та російські науковці В. Амелін, Г. Атаманчук В. Афанасьєв, А. Дегтярьов, Ю. Тихонравов та інші.

Наповнення науково-методологічним змістом поняття аналіз державної політики потребує насамперед чіткого визначення його складників: політика, аналіз, держава. Розмежування англійських термінів *policy* і *politics* та утвердження чистоти змістового контексту в українській дійсності сприятиме кристалізації аналізу державної політики в Україні (адже інколи досить складно пояснити відмінності об'єкта і сфери дослідження *Policy Science* і *Political Science*). Вимогою сьогодення є уникнення термінологічної плутанини як у науковій літературі, так і в публіцистиці, чітке розмежування сфер *аналізу політики* і *політичного аналізу* й відповідно, *політичної аналітики* і *аналізу політики* та відмежування їх від *аналізу для політики* (своєрідне обстоювання, обґрунтування) й пропагування.

Сучасна наукова думка загалом обстоє такі підходи до процесу аналізу державної політики: *теорії прийняття рішень* (мікрорівень): розглядаються детермінанти зовнішнього середовища, плюралізму, теорії суспільного вибору, неомарксистський аналіз; *теорії формування процесу політики* (макрорівень): індивід та плюралістичний підхід, кожен з яких не є взаємовиключним, а має свої особливості й підходи. Також вони не є універсальними й всеохоплюючими і лише презентують концептуальні напрями процесу аналізу державної політики. Окрім того, класифікаційні підходи до визначення аналізу

державної політики сприяють утвердженню в Україні оптимального визначення державної політики, що обґрунтовує її як *відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану дію/бездію (як пролонгацію наявної політики) державних інституцій (не випадковою, безсистемною поведінкою учасників процесу політики) і містить не окремі абстрактні, а конкретні рішення щодо розв'язання проблем або сукупності проблем і є відповіддю на суспільні вимоги* [8]. Невід'ємним компонентом державної політики є її легітимність, монополія держави на законний примус та безпосередня конкретна дія чи бездія, що й аналізується, адже оцінюється безпосередня дієвість/пасивність державних інституцій у дослідженні позитивних/негативних її результатів і наслідків. Окремо слід наголосити, що впровадження напрямку політики можливе як через владні структури, так і шляхом створення спеціальних інституцій чи приватних фірм.

Результатом аналізу державної політики є *порада-рекомендація*, оскільки значна кількість фундаментальних сфер державної політики містить широке коло інституційних засад, академічних орієнтирів, інтересів, і тому логічним є виокремлення підсистем державної політики: ефективна економіка в аналізі й процесі державної політики; концепція суспільного вибору; соціальна структура; інформаційні перетворення або поділ інтересу індивідами та організаціями; психологія політики – є ключовими чинниками утвердження аналізу державної політики в Україні як наукової сфери та навчальної дисципліни.

Цілі держави обумовлюють відповідні напрями її політики. Для України характерним є визначення цілей її політики з ґрунтуванням на таких базових суспільних цінностях:

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством;
- державність, добробут населення та національна безпека;
- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;
- послідовне утвердження гуманістичних і правових засад розвитку суспільства, поваги й толерантності, професійності й авторитету, доброчинності й шляхетності у відносинах між людьми, становлення громадянського суспільства.

Впровадження у життя державної політики є надзвичайно відповідальним моментом усього процесу аналізу, адже політика й управління є тісно взаємопов'язані. Державне управління є своєрідною формою і засобом практичного втілення в суспільну практику державної політики. Для дослідження сутнісно-функціональних особливостей державного управління методологічно важливим є застосування теорії ризику, мережевого планування й управління як системи органів та установ, призначених здійснювати рішення влади. У контексті європейської інтеграції України перспективним є виокремлення принципів державного управління, спільних для країн Західної Європи: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність.

Загалом аналіз політики складається з трьох головних етапів: аналіз проблеми; аналіз розв'язання проблеми; обговорення аналізу (кваліфіковане пояснення суті поради замовникові).

Систематизація класифікацій процесу політики дає змогу виокремити такі його характерні етапи:

- усвідомлення проблеми (формулювання);
- пошук варіантів (альтернатив) розв'язання проблеми;
- прийняття рішення;
- впровадження;
- результат, оцінка;
- аналіз політики як зворотний зв'язок [7].

Для оцінювання результатів політики застосовують різні типи критеріїв, але найвідомішими є: ефективність, продуктивність, адекватність, справедливість, відповідність, результативність, економічність. Важливим є розмежування ефективності як співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами і результативності як міри досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей політики. В оцінюванні результативності й ефективності переважно застосовуються два методи: аналіз вигід-витрат та аналіз витрат і результативності, або аналіз ефективності.

Розглянемо декілька важливих рис державної політики:

- державна політика є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою;
- політика охоплює напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі абстрактні рішення. Політика містить не тільки рішення з прийняття закону чи постанови, але й подальші заходи щодо їх втілення;
- не вся урядова політика може втілюватися в життя органами державного управління та державними службовцями. Сьогодні до виконання державних програм та надання послуг населенню все частіше на конкурсній основі залучаються приватні організації та індивіди;
- державна політика з'являється як відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань, які надходять від громадян, представників груп інтересів, законодавців до урядовців та урядових агентств. Ряд вимог закликають до дії, а інші ще й уточнюють, яка саме дія є бажаною;
- політика – це те, що уряд дійсно робить, а не має намір чи тільки планує робити. Саме в такому контексті державна політика аналізується й оцінюється;
- державна політика може бути або негативною (уряд може вирішити не вживати ніяких заходів щодо деяких проблем), або позитивною (дії уряду з розв'язання певної проблеми);
- державна політика ґрунтується на законі і є легітимною. Члени сучасного демократичного суспільства сприймають фіскальні, регулятивні та контрольні дії уряду як легітимні, хоча легітимність – це необхідна, але недостатня умова ефективної державної політики. Інколи державна політика може масово порушуватись, як, наприклад, у США за часів дії сухого закону, в Україні щодо митних та податкових правил, або як це відбувається повсюдно при перевищенні швидкості на автомагістралях;
- державна політика, на відміну від політики приватних організацій, ґрунтується на монополії держави на законний примус чи навіть насильство. Уряд має право ув'язнювати порушників, а приватні організації – ні;
- існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряд щодня ухвалює безліч рішень, продиктованих як політикою, так і просто обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є

політикою. Наприклад, рішення уряду підвищити митні тарифи не є свідченням політики протекціонізму. Скоріше його можна вважати реакцією на економічні умови, спрямовану на поповнення державного бюджету [8].

Таким чином, державна політика має складний та інтерорганізаційний характер. Державна політика (як вплив на повсякденне життя суспільства) виступає підсумком великої кількості програм, законодавчих дій та організаційних взаємодій.

Список використаної і рекомендованої літератури

Грибильніков А.В. Громадянин України – суб'єкт політичної системи // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 24. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 196-204.

Засць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 248 с.

Солових В.П. Влада і її прояв у суспільстві // Актуальні проблеми державного управління : Наук. зб. – Х. : УАДУ (ХФ), 1999. – № 3 (5). – С. 31.

Снігур І.Й. Право громадян на участь у здійсненні державної влади // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К. : НАВСУ, 2005. – № 3. – С. 107-117.

Тертичка В. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства // Командор. – 2000. – № 2-3. – С. 20-22.

Тертичка В. Методологічні засади аналізу державної політики // Зб. наук. праць УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 38-48.

Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

Тертичка В.В. Державна політика : аналіз і впровадження в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01. – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентіві України. – Київ, 2004. – 41 с.

Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування / Ю.О. Фрицький. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.

Чехович Т.В. Сутність та юридична природа державної влади // Часопис Київського університету права. – К. : Київський університет права, 2003. – № 3. – С. 18-21.

Лекція 3. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1 Формування «дерева цілей» державного управління та його забезпечення

Цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему державного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління також є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи. Державне управління – це система, що побудована для вирішення багаточільових завдань, що відображає різні неперівнянні аспекти та характеристики об'єкту, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління).

Суб'єкт управління може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади у демократичному суспільстві виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам управління – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право в межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямований вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів державного управління.

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів державного управління притаманні такі ж властивості, як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто, кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця також є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. Із розвитком цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

Також, слід звернути увагу, що поняття «*об'єкт управління*» розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами державного управління, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.).

Виходячи з того, що держава є спеціальним інститутом для здійснення управління великою соціально-економічною територіальною системою, доречно звернутися до термінів, які пов'язані з механізмами управління. У словнику-довіднику за редакцією В.М. Князева та В.Д. Бакуменка «*механізми державного управління*» визначаються як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [5, с. 116]. Виходячи з запропонованого підходу до визначення механізму управління як сукупності різноманітних засобів та важелів здійснення державної влади, «практичні заходи» мають бути віднесені не до механізмів, а до їх реалізації, застосування.

Наприклад, якщо розглядати державне управління з точки зору процесуального підходу, то його послідовність може бути представлена таким чином:

- при розробці державної політики ставляться стратегічні цілі розвитку держави та через принципи обмежуються шляхи їх досягнення;
- виходячи з державної політики, приймаються рішення, які втілюються у тому числі у відповідних механізмах управління;
- механізми державного управління та інші доведені до стадії впровадження рішення реалізують необхідний вплив держави на об'єкти державного управління;
- об'єкти державного управління під цим впливом здійснюють конкретні дії;
- дії дають той результат, який сприяє просуванню до цілей державної політики. Ця послідовність повністю відповідає представленій схемі і доводить, що використовувані у державному управлінні конкретні механізми є лише одним з засобів здійснення цілеспрямованого управлінського впливу з боку держави.

Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином являючись суб'єктивним відбитком об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Цілепокладання в державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.

Сутність управління вимагає налагодженого цілепокладання, а в ньому логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього – до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до планування – вибору належним чином дій та їх неухильного втілення в життя.

Велике соціологічне значення має ієрархія цілей державного управління. Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси й ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

За джерелом виникнення й змістом, складною та логічною послідовністю *основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:*

- *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- *соціальні*, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- *економічні*, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому – з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

- *діяльнісно-праксеологічними*, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;
- *організаційними*, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- *виробничими*, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;
- *інформаційними*, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;
- *роз'яснюючими*, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

Цілі державного управління також поділяють на: *стратегічні*, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; *тактичні*; *оперативні*.

У процесі цілевизначення важливе значення має побудова «*дерева*» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління, представлені у певному «*дереві*», мають відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;
- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;
- бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;
- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні та часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;
- бути забезпеченими у ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі [4].

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Перш за все, – це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Виятково багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення цілевизначення в державному управлінні, є *демократія* – певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчувають співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.

3.2 Поняття й види функцій державного управління

У науці управління є загальновизнаною думка, що зміст державного управління найбільш виразно проявляється в його функціях. «*Функція*» як поняття має кілька тлумачень і в найбільш загальному розумінні означає обов'язок виконання певної роботи, прояв діяльності, призначення, виконання тощо.

Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління.

В управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Виходячи з того, що мета діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, в тому числі життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління. Тому забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування і розвитку об'єкта й системи управління в цілому – досягнення максимально корисного ефекту при найменших зусиллях і затратах. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність функцій управління. Потреби

об'єкта управління, будучи різноманітними і багаточисленними, зумовлюють цілі управлінської діяльності, що охоплюють окремі блоки завдань. Водночас, найбільш загальним групам потреб і блокам завдань притаманна відносна самостійність і однорідність.

Тому можна вважати, що у найбільш узагальненій формі функції управління є частинами управлінської діяльності, спрямованими на забезпечення саме цих груп потреб, а тому мають відносну самостійність та однорідність.

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції зумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами [4].

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку зі специфікою їх параметрів поділяються на види.

Так, за критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяють на загальні й спеціальні.

Загальними є функції управління, які відображають сутнісні моменти державного управління, його об'єктивно необхідні взаємозв'язки і мають місце практично в будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади з об'єктами управління. За характером і послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль.

Спеціальні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються в основному запитами об'єктів управління (економічними, духовними тощо).

Залежно від спрямованості й місця впливу можна виділити внутрішні й зовнішні функції управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури і рівня самокерованості управлінських суспільних процесів.

Функції управління: а) обумовлені цілями (завданнями) управління; б) носять об'єктивний характер; в) є складовими частинами змісту управлінської діяльності; г) є відносно самостійними та однорідними; д) безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади; е) реалізуються в процесі управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта управління); є) спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

Функції управління розрізняються між собою за специфічними особливостями, виходячи з цілей та завдань виконавчої влади. Тому, на думку В. Малиновського, цільова спрямованість функцій та характер виконуваних завдань управління є об'єктивною і методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою систематизації управлінських функцій. На основі даного класифікаційного підходу всю різноманітність управлінських функцій можна розподілити в межах єдиної системи на три найбільш загальні види: а) основні; б) загальні; в) допоміжні.

У свою чергу, зазначені види складаються з таких категорій:

основні функції – політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні;

загальні функції – стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

допоміжні функції – управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю [11].

О.С. Конотопцев виділяє 4 групи функцій:

1. Функції державного суверенітету (оборона, міжнародне представництво, охорона порядку, контроль, регламентація).
2. Економічні функції (забезпечення функціонування фінансової системи та загальне регулювання економіки).
3. Соціальні функції (соціальний захист та охорона здоров'я).
4. Гуманітарні функції (освіта, культурний розвиток та забезпечення умов наукової діяльності) [9].

Автори навчального посібника «Теорія та історія державного управління» (Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.) вважають за доцільне виокремити наступні види функцій.

I. Головні функції державного управління

Політико-адміністративні:

- забезпечення державного суверенітету;
- здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції і законів України;
- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки;
- забезпечення та координація роботи органів влади;
- регулювання демографічних та міграційних процесів;
- створення та діяльність політичних партій;
- перегляд територіального устрою країни;
- формування громадсько-правової відповідальності.

Економічні:

- гарантія економічної безпеки та самостійності;
- координація економічної політики;
- реалізація фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики;
- забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності;

- розробка та здійснення державних програм соціально-економічного, науково-технічного розвитку;
- організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення виконання бюджету (країни, регіону);
- формування грошової політики та регулювання обігу;
- забезпечення якості товарів та послуг, застосування національних та міжнародних стандартів.

Соціальні:

- розробка та здійснення державних програм розвитку соціальної сфери;
- формування та реалізація заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення;
- регулювання трудових відносин між найманими робітниками та роботодавцями.
- формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення;
- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- регулювання відносин в сім'ї, охорона дитинства, материнства, батьківства;
- забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин.

Культурно-освітні:

- забезпечення розвитку фундаментальних наук;
- розробка та впровадження державних програм загальної, технічної, гуманітарної освіти;
- здійснення заходів щодо забезпечення спортивного виховання дітей та підлітків;
- поширення інформації неополітичної спрямованості;
- створення умов для розвитку мистецтва та культури;
- забезпечення можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань;
- формування системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації.

II. Допоміжні функції державного управління

Управління персоналом:

- формування служби управління кадрами;
- застосування сучасних методів кадрового менеджменту;
- формування ефективної системи добору та підготовки кадрів;
- оновлення управлінської еліти;
- запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності при формуванні кадрового потенціалу;
- посилення соціальної та політичної захищеності службовців;
- утвердження нової культури державної служби;
- розробка та впровадження сучасних методів визначення потреби в кадрах;
- запровадження механізмів розвитку персоналу, що забезпечують якісно новий рівень кадрового потенціалу.

Організація служб та процедур:

- визначення ефективної побудови організаційної структури державного органу;
- урахування рівня керованості та факторів ресурсного забезпечення при створенні підрозділів та розмежуванні їх повноважень;
- розробка оптимальних схем делегування повноважень за рівнями ієрархії;
- розмежування збалансованих повноважень і відповідальності органів влади щодо забезпечення державних та громадських послуг;
- розробка і впровадження сучасних організаційних регламентів та управлінських процедур.

Технічне забезпечення управління:

- визначення потреб щодо технічного забезпечення управління;
- формування сучасної технічної бази здійснення управлінського впливу;
- збереження, обслуговування та ремонт управлінської техніки;
- своєчасне оновлення технічних засобів;
- застосування сучасних технологій управління;
- розробка нових технологій.

Формування бюджету:

- формування пропозицій щодо доходної та витратної частин бюджету;
- підготовка бюджетних рішень;
- розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу;
- регулювання бюджетного процесу.

Юридичне забезпечення:

- прийняття легітимних законодавчих актів;
- забезпечення якості правового регулювання;
- запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади;
- недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур;
- правове регулювання відносин між гілками влади;
- здійснення діяльності, пов'язаної із судовими позовами.

Діловодство:

- фіксація управлінських дій, створення документів за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях;
- зберігання документації, що стосується основних напрямів і процедур роботи органів державного управління та прийняття рішень;
- регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення (надходження) до відправлення (передачі в архів);

- впровадження комп'ютерних технологій опрацювання документальної інформації відповідно до вимог державних стандартів та відповідних інструкцій;
- дотримання термінів діловодства та зберігання документів;
- організаційно-методичне забезпечення роботи з документами у структурних підрозділах.

Контроль та аудит:

- визначення об'єкта та предмета контролю;
- складання правил та регламентів проведення контролю;
- одержання та співставлення інформації з різних джерел;
- прийняття рішень за підсумками контролю;
- доведення рішень до адресата, а в разі необхідності – до громадських та правоохоронних органів;
- надання допомоги підконтрольним структурам у наведенні порядку;
- сприяння недопущенню помилок у подальшій роботі;
- запровадження аудиту при встановленні реального становища з проблемних питань.

Інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю:

- формування вертикальної та горизонтальної мережі прийняття та поширення інформації;
- забезпечення релевантності інформації при прийнятті рішень;
- спрощення адміністративних процедур одержання інформації щодо діяльності органу управління;
- забезпечення прозорості у діяльності органу влади;
- створення каналів постійного обміну інформацією з громадськими організаціями та громадянами.

3.3 Функціональна структура державного управління

Функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління.

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі» [4].

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме:

- сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави;
- стан розвитку громадянського суспільства;
- форма державного устрою;
- форма правління;
- розвиток місцевого самоврядування;
- рівень самоуправління об'єктів управління;
- рівень централізації й децентралізації.

Тому є реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, – з іншого.

Результати дослідження основних функцій державного управління (політико-адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних) дають підстави *В. Малиновському* зробити наступні висновки:

- 1) основні функції становлять засадничу парадигму діяльності апарату державного управління, адже саме для їх виконання політичною владою й були створені органи виконавчої влади;
- 2) основні функції є різноманітними, але їх спільною ознакою є забезпечення колективних потреб усього суспільства;
- 3) з розвитком і вдосконаленням держави як політичної організації суспільства, політичним, економічним і соціальним реформуванням зазнають відповідної трансформації й функції державного управління, що належать до основних;
- 4) сучасні політичні та соціально-економічні зміни зумовлюють реалізацію цих функцій у принципово нових формах і за допомогою інших, ніж раніше, методів;
- 5) з метою реалізації основних функцій апаратом державного управління запроваджуються інші (загальні, допоміжні) види функцій [12].

Дослідження стану реалізації основних функцій державного управління органами виконавчої влади на сучасному етапі державотворення дають змогу наголосити на такому:

По-перше, поліпшення ситуації в країні неможливе без зміцнення законності та правопорядку, утвердження принципів верховенства права, справедливості та гуманізму, пріоритету прав і свобод людини, розбудови правової держави і становлення громадянського суспільства. Досягнення вищезазначених цілей здійснюється шляхом реалізації політико-адміністративних функцій.

По-друге, розвиток і стабільність економіки можливі лише за умови посилення дієздатності держави та її спроможності забезпечити всіма доступними засобами сприятливі та рівноправні умови для всіх суб'єктів господарської діяльності.

По-третє, соціальні функції покликані істотно посилити вплив держави на розвиток соціальної сфери. Адже нехтування нею може не лише дискредитувати ринкові перетворення, а й становитиме потенційну загрозу національній безпеці.

По-четверте, гуманітарні функції, метою яких є підвищення духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, спрямовуються на забезпечення високотехнологічної конкурентоспроможності держави, збереження і примноження культурного і освітнього надбання українського народу.

Отже, виходячи з того, що основні функції є метою діяльності органів виконавчої влади, за рівнем їх реалізації можна судити про ефективність апарату державного управління, а відповідно – про дієспроможність державного механізму в цілому.

Саме рівень їх здійснення визначає міцність державного організму, демократичність суспільства, а отже, потенційні можливості та силу держави. Через це перед Україною як молодою демократією стоїть непросте завдання оптимізації основних функцій та приведення системи органів виконавчої влади, які їх реалізують, у відповідність із реаліями сучасного суспільного розвитку, національними інтересами та демократичними парадигмами сучасності. Без цього становлення України як демократичної, соціальної, правової держави та її інтеграція до європейського співтовариства будуть украй ускладненими.

Оптимізація основних функцій державного управління дозволить забезпечити основні права і свободи людини, досягти реального економічного зростання, соціальної стабільності, дієвості соціального захисту населення, динамічного підвищення якості життя та добробуту населення шляхом гарантованого широкого доступу до освіти, культури, медичного обслуговування, інших базових послуг, які сприяють формуванню гармонійних відносин у суспільстві.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
- Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. / В.Д. Бакуменко; Редкол. : В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
- Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
- Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
- Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія. / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
- Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
- Конотопцев О.С. Територіальна організація влади в Україні : Навч. посіб. для слухачів короткотермінових тематичних семінарів. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – 36 с.
- Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.
- Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
- Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України : теоретико-методологічні засади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02. – політичні інститути та процеси. – Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002.
- Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.
- Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник НАДУ. – 1996. – № 2. – С. 102-113.
- Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.
- Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Сурмін Ю. Енциклопедія державного управління України як національний стандарт знання галузі державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 5-13.

Лекція 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1 Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує у собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій позначають поняттям *ланка державно-управлінської системи* (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набуває певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є *організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління*. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- *субординаційні* (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління);
- *реординаційні* (знизу вгору, від керованого до керуючого).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти й можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Спільними ознаками є те, що і субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних – керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

4.2 Основи побудови організаційної структури державного управління

Організаційна структура – один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організацій.

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і totoжність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв'язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, в той час як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідністю динамічні, оскільки мають йти вслід за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних та суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії. Організаційне проектування здійснюється зверху вниз і охоплює наступні етапи:

- визначення вертикальних рівнів управління;
- виконання горизонтального поділу організації, тобто закріплення видів діяльності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;
- встановлення зв'язків між різними підрозділами;
- визначення повноважень і відповідальності посад;
- визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

В ієрархічній побудові організації ті рівні управління, які відображають її виробничо-господарську структуру, утворюють лінійну організаційну структуру управління.

Необхідність збору, переробки та використання інформації, встановлення зв'язків, забезпечення виробничо-господарської діяльності зумовили появу у системі управління функціональних служб (штабів), які формують функціональну організаційну структуру управління.

Сукупність лінійних і функціональних органів утворює організаційну структуру управління. Таким чином, організаційні структури управління поділяють на: лінійні, функціональні та комбіновані.

Результатом комбінування лінійних і функціональних структур з іншими критеріями цільового призначення організацій стала поява і використання в практиці управління організаціями структур наступного переліку: продуктові, споживчі, територіальні, раціональної бюрократії, дивізійні, лінійно-штабні, лінійно-функціональні, бюрократичні, проектні, матричні, програмно-цільові, конгломератні та ін.

Лінійна організаційна структура. Складається із взаємо- підпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному зверхнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього. Переваги структури: простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління. Недоліки: може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

Функціональна організаційна структура. Передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях. Переваги: керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами. Недоліки: процес управління дробиться на множину окремих слабо пов'язаних підфункцій, з виникненням нескоординованих дій і дублювання.

Лінійно-штабна структура. При лінійних керівниках створюють штаби (служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права приймати рішення вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій розробляють положення, які забезпечують підготовку якісних управлінських рішень, які приймаються і доручаються для виконання лінійним менеджером. Недолік – тенденція до збільшення числа і розширення штабних служб.

Лінійно-функціональна структура. За цієї структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

Бюрократичні організаційні структури. На початку ХХ ст. німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920) запропонував концепцію бюрократії як своєрідну нормативну модель – ідеал, назвавши її моделлю раціональної (традиційної) бюрократії. Для цієї моделі характерні наступні особливості:

- чіткий поділ праці, що забезпечує формування висококваліфікованих спеціалістів;

- ієрархічність рівнів управління, за якої нижчий рівень контролюється вищим;
- наявність взаємопов'язаної системи формальних правил і стандартів;
- формальна безособовість, згідно з якою офіційні особи виконують свої обов'язки;
- домінування кваліфікаційних вимог під час формування штатів організації.

Недоліками цієї моделі є негнучкість, неадекватне реагування на нові рішення, консервативне відношення до змін, конфліктність.

Дивізійні організаційні структури. Використовують в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі, а також у міжнародних організаціях. Серед дивізійних виділяють продуктові, споживчі й територіальні організаційні структури управління.

Споживча організаційна структура. Утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів).

Територіальна організаційна структура. Формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держави чи її регіонів.

Адаптивні організаційні структури. Існує чотири основні типи: проектні, матричні, програмно-цільові, координаційні. Ці структури здатні швидко пристосовуватись до змін у ринковому оточенні.

Проектні – створюються для реалізації конкретних завдань (проектів) з виключною концентрацією зусиль групи на цьому проекті. *Матричні* – тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно. *Програмно-цільові* – керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватись. *Координаційні* – використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, при яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам.

Конгломератна організаційна структура формується шляхом об'єднання різних типів організаційних структур шляхом використання останніх у різних службах.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
- Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. / В.Д. Бакуменко; Редкол. : В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
- Дерець В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.
- Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
- Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Державне управління : теорія і практика. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
- Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
- Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.
- Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
- Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.
- Новий курс : реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
- Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Соціально-економічний стан України : наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
- Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
- Юр'єва І. Ефективність управлінських рішень в контексті психології управління // Соціальна психологія. – 2007. – № 6. – С. 102-110.
- Якубовський О.П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : Навч.-метод. посібник. / О.П. Якубовський, Л.Л. Приходченко. – О.: ОФ УАДУ, 2001. – 172 с.

Лекція 5. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

5.1 Поняття та загальні риси управлінської діяльності

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється *інтелектуальним характером*, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей. Вона має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається у ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її удосконалення і переведення на новий рівень.

За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є *інформаційною*. Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється у необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і, перш за все, управлінської інформації.

Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично постійно здійснює розумові та вольові операції аналізу, оцінювання, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування і виконання, команди й контролю тощо. Це створює в колективах органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний мікроклімат, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки й діяльності.

Управлінська діяльність завжди виступає *колективістською*, оскільки здійснюється у колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління.

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, й інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності та ефективності.

Рисами державної управлінської діяльності також є: *юридична заданість, чіткість і виразність*. Тобто, це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому – кожної посади державного службовця. Тому більшість елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, а й «прив'язуються» до конкретних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм.

5.2 Форми управлінської діяльності

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уявлення про те, що і як робиться в органах зі здійснення їх компетенції.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються, головним чином, при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення, було чітко задокументовано, тобто представлено в належній правовій формі.

У більшості випадків *управлінські рішення є правовим актом*, співвіднесеним з компетенцією органу, а також чинними матеріальними й процесуальними правовими нормами. Роль правового акта у державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і вимог при його підготовці і прийнятті та який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, у які оформляється все пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні й посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався у режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян.

Управлінське рішення як вид соціальної діяльності ефективне, якщо:

– воно приймається з приводу ситуації, що старанно вивчена, максимально враховані можливі фактори і деталі (тобто зібрана достовірна інформація з існуючої проблеми, розглянуті можливі наслідки рішення);

– на підставі зібраної інформації вироблена чітко усвідомлена ціль;

– ціннісні орієнтації, норми й диспозиції суб'єкта прийняття рішення збігаються з цілями-цінностями об'єкта керування. У випадку неузгодженості цих компонентів ефективність можлива лише за умови підпорядкування суб'єктивного фактора цінностям керованої організації;

– у рішення, яке приймається, вкладаються значні інтелектуальні і несвідомі (інтуїція, чуття) можливості суб'єкта прийняття рішення;

– розроблена реальна програма дій, у якій розподілені ролі виконавців і зазначені терміни виконання;

– впроваджено суворий контроль за виконанням прийнятого рішення.

При цьому максимальна ефективність прийнятих рішень можлива тільки за умови, якщо:

– прийняте рішення відповідає сформованій ситуації;

– воно виглядає доцільним із погляду виконавців;

– його виконання реальне у реально поставлені терміни;

– застосовуються стимулюючі методи впливу на колектив;

– застосовуються методи оцінки і контролю.

Суб'єкт управлінського рішення – це індивід, наділений відповідними повноваженнями, який несе адміністративну або юридичну відповідальність за прийняті організаційно-господарські рішення; крім вище сказаного, це – індивід, наділений цілою системою особистісних характеристик: таких як політичні й ідеологічні цінності, схильність до ризику або авторитарності, минулий господарський досвід і т. д.

Правила прийняття рішення – це критерії (формальні або неформальні), якими керується особа, що приймає рішення; критерії, які встановлюють процедуру перетворення альтернативного проекту в рішення, обов'язкове для даної організації.

Прийняття управлінського рішення як вид мотивованої поведінки в межах соціальної організації передбачає врахування сформованої системи різноманітних норм.

Дотримання правових форм необхідне також під час виконання управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів із зазначенням дати отримання; типові документи щодо оперативного і контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок та статистичні дані.

До об'єктивних факторів, що впливають на процес прийняття рішення, відносяться:

- соціально-економічне середовище;
- здатність організації адаптуватися до несприятливого середовища;
- спроможність організації мобілізувати внутрішні соціальні ресурси;
- зовнішня підтримка;
- специфіка сфери діяльності;
- локалізація сфери діяльності в державному соціальному просторі.

Головними суб'єктивними причинами, які визначають ефективність прийняття рішення, на думку *С.В. Романенко*, виступають:

- управлінський досвід, знання і навички, придбані завдяки освіті та навчанню;
- уміння діяти за обставинами;
- ірраціональні компоненти свідомості, такі як інтуїція, чуття, схильність до ризику;
- володіння інформацією;
- уміння сполучати раціональний і ірраціональний підходи до процесу прийняття рішення;
- високий професіоналізм.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлені різні погляди і підходи, обговорення і дискусії, компроміси й узгодження.

В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як *сесії, засідання, колегії, наради, конференції, оперативки* і т. ін. Важливо, щоб при використанні організаційних форм їм надався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективних пошуків, була таким же управлінським рішенням, як і правовий акт.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів при прийнятті правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування.

Використання форм управлінської діяльності має базуватись на комплексному підході до організаційних і правових форм. Їх слід застосовувати в поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм, диференційовано й конкретно, виходячи з управлінської проблеми і ситуації.

5.3 Методи управлінської діяльності

Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Вони застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати певним вимогам:

- володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;
- бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні;
- бути реальними і гнучкими.

Методи управлінської діяльності зазвичай класифікують за двома основними групами:

- 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління [2].

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Їх класифікація базується на вищезгаданих вимогах, які дозволяють більш чітко виділити групи методів управління. Так, за змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність у сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом

повноважень. Це створює умови чіткого регулювання, налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

- організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них належать: регламентування, нормування, інструктування;
- методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них належать: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій;
- методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та системи відповідальності.

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Вони певною мірою обмежують свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Превалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керуючою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих повноважень.

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів державного управління безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація. Важливим способом впливу на свідомість населення є популізм, який широко використовується політичною елітою під час виборчих компаній, забезпечуючи простоту подання та доступність для розуміння людей власних програм лідерів чи очолюваних ними політичних партій.

Соціально-психологічні методи управління спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Психологічні методи спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом відбору та розстановки персоналу. До них належать: комплектування малих груп, гуманізація праці, психологічне тестування при доборі кадрів тощо.

продолжение

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу, а також на процеси, що в ньому здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонійний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності всього колективу. Тобто, вони переважно стосуються формування відносин у середині організації. Будь-яке втручання зовнішніх сил, у тому числі і з боку керуючого суб'єкта, може призвести до втрати самостійності об'єкта управління, до порушення внутрішньої збалансованості зв'язків, що склалися. Зовнішні соціальні методи можуть бути спрямовані на мотивацію всього колективу керованого об'єкта при вирішенні проблем регіону із застосуванням відповідних форм.

Морально-етичні методи державного управління спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету в представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс «загрозливого авторитету» такими засобами, що шкодять діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням встановлених моральних норм [8].

5.4 Стадії управлінської діяльності

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Г.В. Атаманчук виокремлює сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (в суб'єкті й об'єктах державного управління);
- розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- контроль виконання й оперативне інформування;

• узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій та несе певне функціональне навантаження.

При оцінюванні й аналізі досліджуваних процесів формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності та організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об'єктів.

На стадії прогнозування і моделювання враховуються обмежуючі фактори й умови та відстежуються оптимальні варіанти рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- багатоальтернативне рішення;
- інноваційне (новаторське).

Розробка правових актів і організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської ланки й оперативного виконавчого персоналу.

Обговорення і прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії має бути подано об'єктивну характеристику питання, що розглядається; пояснено причини, що зумовили вибір варіанта рішення; виділено ресурси, достатні для реалізації; встановлено термін вирішення і виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.

Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя.

Контроль забезпечує підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виділення критичних точок.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась у результаті управлінських дій [2]. Уміле застосування можливостей стадій управлінської діяльності сприяє її упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління.

Список використаної і рекомендованої літератури

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління. Навч. посібник. – К. : Нічлава, 2000. – 278 с.

Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.

Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.

Романенко С.В. Управлінське рішення як вид соціальної діяльності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.07. – соціологія управління. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2001.

Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.

Лекція 6. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

6.1 Державно-управлінські рішення в системі державного управління

Процес становлення державності в Україні набув сталого й безповоротного характеру. У зв'язку із цим, усе більша увага приділяється питанням розвитку науки і практики управління суспільними системами й процесами, насамперед розробленню та впровадженню нових ідей і підходів, спрямованих на підвищення ефективності державно-управлінської діяльності. Підтвердженням цього є перехід до стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни, посилення роботи з підвищення якості й систематизації правотворчої діяльності, а також увага, що останніми роками приділяється аналізу політики.

Проте, в Україні ще приймаються управлінські рішення державного рівня, яким бракує необхідної системності та обґрунтованості, що найбільш суттєво виявляється при розробці політики та в законотворчості. Сьогодні основна причина цього – в елементах політичної нестабільності у країні. Але й не тільки у них. Причина цього у відсутності достатніх ресурсів, недосконалості системи управління, невідповідності частини управлінських кадрів, слабкому використанні досягнень сучасної науки управління [1].

Підвищення ефективності державного управління пов'язується з удосконаленням існуючих і розробленням нових методів та процедур прийняття й реалізації управлінських рішень, застосуванням сучасних засобів їх підтримки. Теорія прийняття рішень сформувалася протягом кількох десятиків років досліджень у сфері науки управління й охоплює різні напрями, підходи, концепції та ідеї. Отримані при цьому теоретичні та методологічні напрацювання не втратили своєї актуальності й використовуються на практиці та в наукових дослідженнях як сучасного менеджменту, так і державного управління.

Водночас проблема вдосконалення підготовки й прийняття управлінських рішень залишається однією з найактуальніших. Головними її особливостями є численність і неоднорідність управлінських циклів, ситуацій, суб'єктів та об'єктів управління, різноманітних зв'язків між ними, здебільшого неможливість однозначного визначення критеріїв їх ефективності, а також динаміка змін зазначених факторів у процесах розвитку [2].

Державно-управлінські рішення характеризуються спрямованістю на вирішення проблем державного рівня, належністю до державно-управлінських відносин, прийняттям вищими або центральними органами державної влади, оформленням у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів або організаційно-розпорядчих рішень, формуванням на їх основі державно-управлінських впливів, обов'язковістю виконання всіма зазначеними в них органами державної влади, підприємствами, організаціями, установами та особами, першочерговістю забезпечення необхідними державними ресурсами.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути: стратегічні, тактичні, оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розробки рішень виділяють: одноособові, колегіальні, колективні.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на:

- ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів;
- програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів;
- ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності;

– епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розробки управлінські рішення бувають:

- графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення;
- орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи;
- нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання цілі – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти й зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки й реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [3].

6.2 Організаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень

Особливістю системи державного управління є масштабність і значущість рішень, які стосуються широких верств населення. Вони приймаються в умовах обмежених часових і фінансових ресурсів, невизначеності, інформаційної асиметрії. Прийняття необґрунтованих рішень у державному управлінні може призвести до негативних наслідків. В Україні проблема

підвищення якості державно-управлінських рішень (далі – ДУПР) є особливо актуальною. Це зумовлено процесами формування відкритого громадянського суспільства, які супроводжуються глибокими трансформаціями й потребують дієвого аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації науково обґрунтованих ДУПР. Основними складовими компонентами цього механізму є його інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення, від якості яких залежить ефективність не лише управлінських рішень, а й державного управління в цілому, оскільки цей вид діяльності є перманентним процесом прийняття стратегічних, оперативних і тактичних рішень.

Наукове забезпечення даного процесу передбачає синтез міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплексний науковий підхід до побудови ефективної системи аналітично-організаційного забезпечення прийняття і реалізації ДУПР. Такий підхід передбачає проведення широкого кола досліджень, передусім упровадження математичних методів у теорію та практику державного управління. Їхнє цілеспрямоване використання в системному дослідженні суспільних процесів має понад півстолітню історію. За цей час розроблено та запропоновано численні методи та моделі дослідження функціонування різних складових соціальних систем. Але часто дослідження прикладних завдань управління з використанням методів математичного моделювання завершуються лише розробкою вербальної моделі чи її математичною формалізацією, а не висновками щодо прийняття відповідного управлінського рішення, а результати системних досліджень багатопланових процесів суспільного розвитку не пов'язані з конкретними ДУПР. Таким чином, побудова аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації цих рішень є актуальною науковою проблемою.

Залежно від характеру умов, за яких приймаються рішення, вони поділяються на три групи:

- 1) рішення, що приймаються за умов визначеності (тобто результат кожної дії відомий);
- 2) рішення, що приймаються за умов часткової визначеності (кожна дія приводить до одного з можливих випадкових результатів, причому кожен з них має відому ймовірність);
- 3) рішення, що приймаються за умов невизначеності (наслідком тієї чи іншої дії є множина випадкових результатів, але ймовірність цих результатів невідома) [7].

Існує декілька відправних точок, імпульсів для розробки і прийняття ДУПР. По-перше, норми законодавчих та інших актів, якими делегуються державним установам і їх посадовим особам повноваження щодо прийняття окремих рішень у певний час (рішення у сфері планування, фінансування, розподілу державних ресурсів, охорони громадського порядку і т. ін). По-друге, звернення громадян щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав. По-третє, директивні настанови вищих органів, що зобов'язують відповідні органи приймати рішення на виконання чи розвиток їхніх актів. По-четверте, факти, виявлені у процесі контролю та виконання рішень вищих органів і своїх власних, що потребують уточнення, оцінки, генералізації нового управлінського впливу. І, по-п'яте, проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують для їх розв'язання оперативного втручання державних органів і їхніх посадових осіб – ці імпульси діють у зоні компетенції державних органів і посадових осіб, безпосередньо залежать від їхніх бажань, ініціативи, волі, зацікавленості, у силу чого вони заслуговують на особливу увагу.

Проблемна ситуація виникає у випадку відхилення від заданих параметрів діяльності керованих об'єктів чи підлеглих керуючих компонентів (органів, посадових осіб, учасників управлінських процесів). Тоді виникають сумніви щодо можливості досягнення поставлених цілей, особливо коли мова йде про взаємозалежну, кооперовану діяльність. Саме тому виникає об'єктивна необхідність у зміні заданих раніше цілей і параметрів діяльності. Проблемна ситуація породжується діалектикою життя, неузгодженістю між стабільністю і мінливістю, старим і новим. Важливо правильно визначити зміст проблеми, обставини і причини, що її зумовлюють, глибинне і суспільне значення, джерела і фактори позитивного розв'язання. В інформаційному відношенні проблемна ситуація спирається (чи повинна спиратися) на первинні, фактологічні відомості і дані, оскільки кожен рівень обробки інформації суб'єктивно змінює її і передає у більш узагальненому вигляді, в результаті чого проблемна ситуація при ухваленні управлінського рішення сприймається дещо іншою, ніж вона є насправді. Взагалі, вирішення проблемної ситуації потребує гранично точної, своєчасної і повної первинної інформації.

Проблема, що розглядається, пов'язана із забезпеченням інформаційного рівня управлінських рішень, визначенням актуальності, достатності й адекватності інформації, необхідної для ухвалення рішення. Актуальність означає, що інформація має бути «свіжою» і відповідати сучасним проблемам. Достатність свідчить, що інформацію виокремлено стосовно блоку системно пов'язаних питань, вона вичерпно розкриває предмет дослідження, вказує на рушійні пружини явища і зовнішні детермінанти, характеризує процес у цілому, визначає передумови прогнозування і моделювання можливих нових станів даного процесу. Особливою вимогою є адекватність інформації, тому що будь-які її перекручення на попередньому етапі переносяться потім в управлінське рішення, викривляють передумови (констатацію фактів, подій) і управлінський вплив. Тому пошук і обробку підготовчої інформації варто розглядати як безпосередню і визначальну умову забезпечення належного інформаційного рівня управлінських рішень [6].

Одержання підготовчої (попередньої) інформації потребує зосередження зусиль на пошуку, аналізі й оцінці практичної інформації, тобто такої, що відображає і характеризує реальні, життєві процеси, котрі виступають предметом передбачуваного (підготовленого) рішення. Це, безперечно, основна частина інформації, що визначає зміст рішення і відомими своїми елементами входить до його структури.

Але щоб рішення відповідало сучасним вимогам, такої інформації для підготовчого етапу буває недостатньо. Необхідне залучення наукової інформації, котра стосується процесу дослідження, щоб розглядати його не лише за результатами і параметрами власного функціонування, але й з теоретичних позицій.

Велике значення має участь в інформаційній підготовчій роботі керівних кадрів.

Завершальним результатом підготовчої інформаційної роботи виступає управлінське рішення. Тому питання його інформаційного змісту є в державному управлінні одним із головних.

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, має бути аналітичним документом з певного питання, яке необхідно розглядати, тобто давати управлінську оцінку стану справ і визначати напрямки й засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни.

Забезпечення повноти інформації в рішенні з конкретного питання, особливо в частині резолютивній (накреслює мету, що організує), є одним з дієвих засобів підвищення раціональності державного управління.

Проблема інформаційного забезпечення ДУПР не завершується прийняттям інформаційно насичених актів; вона має «прохід» і в етап їхньої реалізації, оскільки безпосередньо його визначає. Тут варто виділити наступні моменти.

1. Забезпечення швидкості передачі інформації, що викладена в ДУПР, та забезпечення її ідентичності.
2. Розуміння, коментування інформації, що виражена у відповідному ДУПР.
3. Організація зворотних інформаційних зв'язків, оперативного інформаційного контролю, що дозволяють вчасно й об'єктивно знати про те, як пройшла передача інформації, як вона збереглася і розуміється, як сприйнята, засвоєна і прийнята до виконання [7].

Дієвості аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації ДУПР можна досягти за умов зростання гнучкості системи державного управління, готовності її до змін як на стадії розробки стратегії, так і на стадії її реалізації. Науково обґрунтовані ДУПР і успішний процес їхньої реалізації є необхідною умовою підвищення ефективності та результативності державного управління.

6.3 Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Процедура прийняття рішень передбачає висунення на перший план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дається оцінка альтернативних варіантів і відбирається альтернатива з найбільш сприятливими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- 3) з ким погоджується рішення;
- 4) яка періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- 5) хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- 6) хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;
- 8) хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні *системи методів*, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні.

Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоступенна процедура анкетування).

В основі *кількісних методів* прийняття рішень лежить вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації [4].

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем як лобізм. *Лобізм* – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивільзованої лобістської діяльності включає: збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважаємо, що вміння передати завдання виконавцям є важливим джерелом ефективності прийнятого рішення.

У зв'язку з цим, розрізняють чотири основні причини невиконання рішень:

- 1) рішення було не досить чітко сформульоване;
- 2) рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив;
- 3) рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання;
- 4) рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої згоди з варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому випадку може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення даної проблеми.

Головний зміст усієї роботи з *доведення завдань до виконавців* полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності.

Список використаної і рекомендованої літератури

Бакуменко В.Д. Державне управління і державно-управлінські рішення : вступ до досліджень // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 68-79.

Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення як предмет досліджень // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 363-374.

Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

- Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Дегтяр А.О.* Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : Монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. – 224 с.
- Дегтяр А.О.* Аналітично-організаційне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. – механізми державного управління. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2005.
- Дзвінчук Д.І.* Психологія ефективного стилю управління // Джерела (науково-методичний вісник ППОП). – 1999. – № 1-2. – С. 3-7.
- Дзвінчук Д.І.* Психологічні основи ефективного управління : Навч. посібник. – К. : ЗАТ НІЧЛАВА. – 2000. – 280 с.
- Малиновський В.Я.* Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
- Одінцова Г.С.* Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Щекин Г.В.* Теория и практика управления персоналом : Учеб.-метод пособ. – 2-е изд. стереотип. – К. : МАУП, 2003. – 280 с.

Лекція 7. ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

7.1 Зміст законності в державному управлінні

Сучасний етап розвитку української державності та суспільства в цілому характеризується тривалим процесом оновлення всіх сфер життєдіяльності соціальних суб'єктів. У стані формування залишаються організаційні, управлінські та правові засади зорієнтованої на цивілізовані ринкові відносини економіки. Поруч з конструктивними змінами в суспільстві відбуваються й деструктивні процеси, які супроводжуються поглибленням кризових проявів, загостренням соціально-економічних та політико-правових проблем. Одна з основних причин несприятливих тенденцій суспільного розвитку полягає подекуди в неспроможності нинішньої системи державного управління забезпечити ефективний перехід суспільства до нового якісного стану та у відсутності відповідної ідеології управління державою.

Політичні, економічні та соціокультурні умови, що існують в суспільстві та державі обумовлюють необхідність формування відповідної системи та механізмів соціально-орієнтованого державно-правового регулювання. Значно зростає роль регулятивного впливу органів та посадових осіб державного управління, підвищується вагомість реалізації принципів справедливості та законності в суспільному та особливо державному житті.

Трансформація соціально-економічної, політико-правової, культурної та всіх інших сфер буття української держави, діяльність її органів та посадових осіб, що виконують регулятивно-управлінські функції повинна відбуватись на підставі проголошених нині діючою Конституцією України загальноцивілізаційних цінностей: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; розвиток і зміцнення демократизму, гуманізму; верховенство права та розбудова громадянського суспільства. Одним з найвагоміших чинників досягнення цих цілей є державно-правове регулювання – результативний, здійснюваний за допомогою правових засобів нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку у відповідності з суспільними потребами.

Основоположними принципами державно-правового регулювання в сучасних умовах повинні стати принципи справедливості, законності, єдності справедливості та законності як найважливіші соціальні цінності; вихідні положення, на яких ґрунтується державне управління, правотворчість, правореалізація і правоохорона. Саме ці принципи визначають найважливіші структурні зв'язки у предметі, методи та механізми державно-правового регулювання як у середині правової системи, так і поза її межами, здійснюючи управлінський вплив на соціальне середовище.

Законність як принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді являє собою загальну вимогу дотримання та виконання законів. Виділяють декілька концептуальних підходів до розуміння законності. Перший – визначає її сутність за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, керуючий принцип правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий – розглядає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає її як режим (стан) діяльності всіх соціальних суб'єктів, котрий ґрунтується на точному та неухильному дотриманні існуючого законодавства.

Модель державного управління, сформульована в Конституції, законах та інших документах, а також виражена у них нормативна модель державного й суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління, набувають реального значення за умови, коли вони дійсно стають орієнтиром, фактором і складовою свідомості, поведінки та діяльності людей. Для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації.

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, дозволи використано, заборон дотримано, закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства і конкретної людини. Тому під *законністю* доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів.

За такого підходу законність має відповідати певним *властивостям*:

- бути однаково зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми й організаційними структурами і в різних життєвих обставинах;
- бути універсальною, тобто тільки єдиною, й охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватись усіх і бути однаково обов'язковою для кожного в державі, причому на всій її території і під час реалізації будь-яких приватних і суспільних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню;
- поширюватись як на самі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і державних службовців, так і на громадські структури та громадян;
- забезпечувати рівність у правовідносинах сторін;
- забезпечуватись публікацією закону (неопубліковані закони не застосовуються);
- бути гарантованою і стійкою, що досягається за допомогою спеціальних заходів забезпечення законності.

7.2 Забезпечення законності в державному управлінні

Надати законності бажаний (людьми, суспільством) стан може тільки узгоджена система зусиль всього суспільства, кожної людини з використанням ними всього арсеналу засобів «боротьби» за законність.

Важливе місце серед таких засобів належить побудові державної влади, з одного боку, її поділу по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральных органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади), а з іншого – формуванню між її підсистемами необхідних стримувань і противаг, а також відносин взаємного контролю. Законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, у випадку таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону.

Визначальна роль у забезпеченні законності в державному управлінні відводиться судовій владі. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначається: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Великі можливості для забезпечення законності в державному управлінні має Конституційний Суд України, який згідно зі статтею 147 Конституції України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Розгортання у правовій державі судового контролю за законністю в державному управлінні не знижує, а навпаки, підвищує роль у цьому процесі прокуратури.

Особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні займають органи виконавчої влади. У системі виконавчої влади використовують різні засоби забезпечення законності в державному управлінні. Їх сутність зводиться до того, що у даній системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам,

Йдеться, перш за все, про *зовнішній контроль*, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють стосовно інших. Оскільки виконавча влада має строгу ієрархію, у ній вищі за організаційно-правовим статусом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за статусом органів. Це так званий *загальний контроль*, який полягає у нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом.

Крім того, має місце *спеціалізований зовнішній контроль* за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи і їх підсистеми, наприклад митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів народного вжитку, екологічний контроль тощо.

Суттєвим для забезпечення законності в державному управлінні є *внутрішній контроль*, який здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці. Проте розвиток правової культури державних службовців, зміцнення в цілому стану законності у державному управлінні здатне позитивно впливати і на внутрішній контроль.

Дедалі більшу роль у забезпеченні законності в державному управлінні саме демократичної держави має відігравати саме суспільство. Громадські об'єднання та інші структури громадян, засоби масової інформації, профспілкові організації, трудові колективи, соціальні прошарки і професійні групи мають навчатися захищати свої законні інтереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб.

Законність у державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку, – це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з другого — це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «*правопорядок*» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, і які забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок виступає кінцевим пунктом реалізації права.

Закони є набором загальних норм поведінки, орієнтованих на застосування невизначеним числом людей у невідомих наперед обставинах. У цьому розумінні законність інтерпретують як механізм «законного» пристосування законів до конкретних відносин конкретних осіб у конкретних умовах.

Закони створюють і забезпечують органи законодавчої влади з метою задоволення юридичних потреб та інтересів суспільства в цілому. Оскільки суспільство складається з вільних особистостей, які мають свої потреби та інтереси, при реалізації законів доводиться робити вибір між суспільно доцільним і особистісно бажаним.

Без належної законності й правопорядку демократична, правова державність не може розвинути. Якщо управлінська система не впорядкована, не введена в рамки законності та правопорядку, допускає високу частку свавілля, корисливості, егоїзму і суб'єктивістських поглядів, то важко сподіватись, що вона може зробити щось корисне для керованої системи, позитивно вплинути на свідомість, поведінку і діяльність людей, суспільства в цілому.

Законність і правопорядок у державному управлінні згуртовують персонал державного апарату, створюють між його членами належні формальні й неформальні відносини, посилюють координацію різних рівнів і видів управлінської діяльності, в цілому посилюють результативність і раціональність державного управління.

7.3 Дисципліна і відповідальність у забезпеченні законності

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є дисципліна. *Дисципліна є формою суспільного зв'язку*, яка свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

В інституціональному аспекті дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається.

Дисципліна в державному управлінні розглядається як фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому)

спілкуванні. Вона формує такі основні показники державного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність.

Характерною ознакою дисципліни є *виконавський зміст*, який виражається в тому, що службовці органу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних «зовнішніх» умов: характеру регламентування, якості нормування та інструктування управлінської діяльності, повноти управлінської інформації, технічного обладнання та обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної і професійної підготовки кадрів, продуманості морального і матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

За *критерієм спрямованості і змісту* дисципліну в державному управлінні поділяють на: планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну тощо.

Фінансова дисципліна пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави і суспільства. Вона відіграє виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

Службова дисципліна – це добросовісне і відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на обійманій посаді державного службовця. У складному, багатоланковому, ієрархічно організованому державному апараті тільки поведінка державного службовця згідно з юридично встановленими і морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень у змозі забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування.

Штатна дисципліна, яка стосується в основному керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів.

Обліково-статистична дисципліна зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення численних документів. Якість статистики залежить перш за все від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості, то не можна зробити узагальнення, а відповідно, статистика втрачає інформаційний характер.

Оскільки в державному апараті відбуваються відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає свою роль *трудова дисципліна*, яка означає поведінку відповідно до умов трудової угоди і трудового законодавства.

Навчальна дисципліна передбачає дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, при навчанні персоналу державного апарату [3].

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються *відповідальністю*, яка є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та гарантуються суспільством і державою.

З теоретичного і нормативного поглядів найбільш дієвою є *юридична відповідальність*, тобто відповідальність за порушення конкретних норм законів, яка застосовується в певних процесуальних формах уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування. Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з неправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб'єкті державного управління – з правопорушеннями з боку посадових осіб та інших державних службовців.

Законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними. Як відомо, правопорушення поділяються на злочини та провини (делікти).

Протиправне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати *посадовою (дисциплінарною) провинною*. Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов:

- якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта;
- якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (іншими словами, невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать: недостатня кваліфікація або працездатність, відсутність належних умов роботи, неотримання службовцем інформації й матеріалів, потрібних для виконання посадових обов'язків і т. д., – така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не винний у її невиконанні);
- якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що впливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадових обов'язків, зокрема, є недотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомі державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі та гідності громадян).

Дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності.

Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення.

Варто зазначити, що звільнення як міра дисциплінарного покарання державного службовця допускається лише за наявності підстав, зазначених у законах України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією».

Дисциплінарне стягнення накладається органом державної влади або його керівником, які мають право на призначення державного службовця на посаду. Це правило зумовлене характером стягнень. Право попереджати про неповну службу

відповідність і вирішувати питання про звільнення з посади надається тим органам і керівникам, які мають право призначати на посаду.

Сфера державного управління, покликанням якої є забезпечення всебічного здійснення захисту прав і свобод громадян, потребує найсуворішого і прискіпливішого ставлення до правопорушень у сфері державного управління. Особливої уваги потребує адміністративно-правове регулювання статусу посадової особи в сфері державного управління. Адже керівники всіх рівнів та інші державні службовці, завдяки особливостям свого соціального статусу та наданим державою повноваженням мають можливість впливати на значну кількість людей. У разі ж протиправного використання посадовими особами наданих повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг маємо порушення прав і свобод інших громадян.

Дослідження та розбудова реального механізму протидії проявам адміністративних правопорушень у сфері державного управління, з огляду на зміни до Конституції України та посилення в державі ролі виконавчої гілки влади, є наріжним каменем реформування системи державного управління в Україні та особливо актуальним питанням юридичної науки сьогодення. Міжнародне співтовариство визначає такі правопорушення загрозою національній безпеці та суспільному ладу держави. Тому надзвичайно важливим є запровадження європейських принципів відповідальності посадових осіб у сфері державного управління. Однак це потребує системного наукового підходу до застосування комплексу практичних заходів правового механізму оновленого на демократичних засадах управління суспільством, визначення політичних, правових, методологічних та концептуальних засад протидії адміністративним правопорушенням у цій сфері [6].

Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності являє собою врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Попередження правопорушень у сфері державного управління має суттєве значення для забезпечення прав і свобод громадян та зміцнення громадського порядку, а стабільний громадський порядок, у свою чергу, забезпечує ефективне державне управління [8].

Чинним законодавством передбачено *кримінальну відповідальність* посадових осіб за зловживання посадовими повноваженнями, перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара, службовий підлог і халатність. Залежно від характеру цих суспільно небезпечних дій суд призначає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також застосовуватися *матеріальна відповідальність*. Вона виконує правовідновну функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Тому, на думку *А.В. Маміос*, до працівника як при вступі на державну службу, так і при виконанні посадових повноважень повинні ставитись наступні етичні вимоги:

- неухильно дотримуватись верховенства права, всіляко сприяти реальній дієвості Конституції та законів України;
- дотримуватись етичних норм та принципів поведінки державного службовця;
- ставити державні інтереси вище індивідуальних, приватних інтересів;
- не лобювати інтереси політичних партій і блоків та об'єднань громадян;
- не уникати виконання функціональних обов'язків за своєю посадою, використовувати найбільш ефективні та раціональні способи їх виконання;
- не використовувати конфіденційну інформацію з метою отримання особистої вигоди та на шкоду громадянам;
- не займатися комерційною діяльністю з метою отримання прибутку;
- протидіяти корупції у сфері державного управління, запобігати зловживанням службовим станом, корисливій або іншій особистій зацікавленості;
- уважно ставитись до проблем громадян при виконанні покладених обов'язків, демонструвати ввічливе, коректне звернення, безпристрасність, принциповість, прагнення глибоко розібратись у сутності питання, вміння вислухати і зрозуміти іншу позицію;
- сприяти утвердженню позитивного іміджу державного службовця, вести себе з гідністю у критичних ситуаціях;
- демонструвати глибоку обізнаність та об'єктивність у процесі прийняття управлінських рішень, не боятись висловлювати публічно особисту думку щодо правової та економічної ситуації в державі [7].

Таким чином, можна стверджувати, що в процесі становлення державної служби одним з першочергових завдань є високий професіоналізм посадових осіб органів державного управління, їх об'єктивна та принципова поведінка при виконанні функціональних обов'язків, пріоритетність забезпечення прав і свобод громадян. Даний процес ускладнюється тим, що найбільш проблемні питання етики норм і правил поведінки державних службовців недостатньо врегульовані законодавчо та підзаконними нормативно-правовими актами.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Гаврилов Н.И.* Мера государственности демократического государства. – К. : Наук. думка, 1997. – 115 с.
- Гаврилов Н.И.* Феномен государственной власти народа. – Севастополь : Вебер, 2003. – 300 с.
- Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Дзвінчук Д.І.* Методичні рекомендації з проведення самостійної та індивідуальної роботи з студентами та слухачами магістратури спеціальності «Державна служба» в умовах інтенсифікації навчання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 92 с.

Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2004.

Матіос А.В. Зміст та сутність адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 1. – С. 33-37.

Околита С.В. Законність та справедливість як принципи державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – с. 185-194.

Околита С.В. Законність у державному управлінні : філософський аспект// Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – с. 319-330.

Старцев О.В. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності // Право України. – 2000. – № 11. – С. 112-114.

????????? ?????????? ?????????????????? ?????????

????????????? ?? ???? ?????????????? ?????????????

Лекція 8. КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

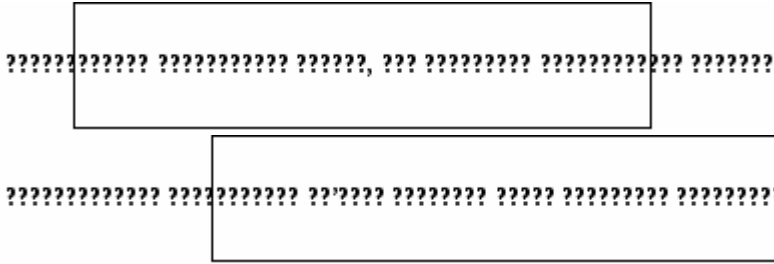
8.1 Методологічні засади організації контролю в сфері державного управління

Об'єктивна необхідність, сутність і значення контролю визначаються структурою державного та суспільного устрою країни. При цьому, слід зауважити, що управління будь-якими процесами в державному управлінні не є можливим без належної організації. Основною метою функції контролю є запобігання відхиленням у діяльності суб'єктів управління від заданої програми, а в разі виявлення відхилень – приведення керованої системи в стійке положення за допомогою всіх існуючих регуляторів.

Починаючи аналіз сутності поняття «*контроль*», потрібно передусім приділити увагу безпосередньо завданням, вирішення яких являється метою усього контрольного процесу (рис. 8.1.) [5].

??? 8.1. ?????????? ?????????? [5]

Стосовно адаптування до змін зовнішнього середовища. У сьогодишньому складному та змінному навколишньому середовищі, де досить часто змінюється політична ситуація, загальнодержавні пріоритети, усі організації й установи мають досить чітко справлятися із змінами. Правильно побудована система контролю може допомагати діяти, проводити вчасний моніторинг та реагування на зміни. Натомість неправильно спроектована система контролю може призвести до значних організаційних втрат.



Обмеження нагромадження помилок. У будь-якій діяльності час від часу трапляються помилки. Невеликі до певного часу не перешкоджають діяльності та є практично непомітними. Проте із часом вони можуть акумулюватися і ставати серйозними. Впровадження системи безперервного чіткого контролю дасть змогу ліквідувати процес «нагромадження помилок».

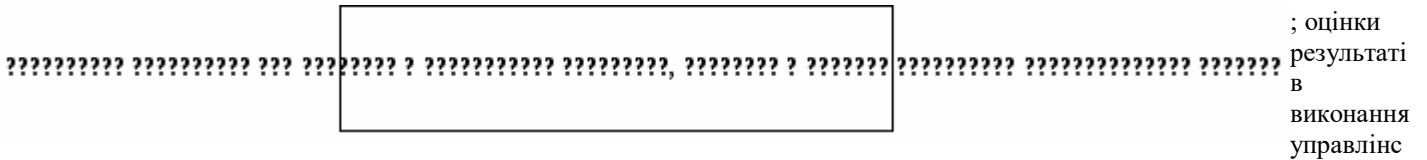
Подолання складних організаційних проблем. У галузі

державного управління існують складні організаційні системи, які постійно мають адаптуватися до змін навколишнього середовища, перед якими постійно постають складні проблеми для розв'язання.

Мінімізація витрат. Якщо контроль проводиться ефективно, то він допомагає знизити витрати часу, персоналу, фінансових ресурсів тощо [13].

Сутнісне значення терміну «контроль» означає, в тому числі, й управління. В англійській мові він є в ряді термінів, що включають поняття «управління» (дієслова «administrate», «kontrol», «direct», «govern»). Розшифровуючи поняття «контроль», необхідно враховувати, що воно означає – володіння, панування, повноваження, функції та людей, які їх виконують; вказує на взаємодію, координацію, субординацію, посадове чи службове становище. Але на сучасному етапі контроль асоціюється не з управлінням у цілому, а більше з владним впливом на відносини в суспільстві.

У процесі управління контроль є зв'язуючим елементом між його етапами. Як видно з рис. 8.2. процес управління складається з наступних функціонально-логічних етапів: прийняття управлінського рішення; контролю і перевірки його



ького рішення.

У процесі контролю виявляють: якість самого управлінського рішення; ефективність тих організаційних заходів, яких було вжито до його виконання; відповідність організації об'єкта цілям успішного виконання настанов управлінського рішення, а також розстановку кадрів, які виконують рішення.

У контролі, як функції управління, яскраво виявляється його інформаційна і коригуюча суть. Контроль є універсальним засобом одержання інформації за каналом оберненого зв'язку. Без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес управління втрачає чіткість та цілеспрямованість.

Рис. 8.2. Етапи процесу управління [5]

Для того, щоб успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління. Контроль дає змогу отримувати оперативну інформацію, яка об'єктивно відтворює стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності затвердженій програмі, виявити недоліки у прийнятих рішеннях, в організації виконання, способах і засобах їх реалізації, вивчити ділові якості працівників.

Якщо на інформаційному етапі контрольної діяльності здійснюється пошук і збирається інформація про підконтрольний об'єкт, зіставляється фактичне виконання з накресленими цілями, прийнятими рішеннями, то на коригуючому етапі, встановлюючи спосіб усунення виявлених розбіжностей між фактичним станом і програмою, формулюється рішення для нормалізації функціонування підконтрольного об'єкта.

Контроль, виступаючи, з одного боку, формою впливу на підконтрольні об'єкти, а з другого – формою демократичного керівництва, є складовою управлінського процесу, а також частиною державно-суспільного устрою, важливим засобом удосконалення управління в цілому.

Отже, *контроль* – це система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт шляхом виявлення відхилень, допущених у ході виконання цих рішень [2].

У процесі переходу від адміністративно-командної системи управління до ринкових відносин контроль в Україні, природно, зазнав певних змін.

По-перше, в даний час втрачає своє значення і ефективність відомчий контроль.

По-друге, контроль все більше набирає ознак формального, тобто застосовується контроль виконання термінів: недопущення відхилень у виконанні програм соціально-економічного розвитку, контроль виконання термінів актів і доручень Президента України, контроль виконання постанов і доручень уряду України, термінів виконання звернень народних депутатів України тощо, і при цьому втрачає своє значення контроль якісний (експертний).

По-третє, контроль, в основному зорієнтований на перевірку та оцінку кінцевих результатів діяльності.

По-четверте, зростає роль і значення нової форми контролю – аудиту.

При дослідженні суті контролю доцільно розглянути класифікацію його видів за ознаками, яка зображена на рис. 8.3.

Контроль класифікується за часом здійснення, його прийнято розподіляти на попередній, поточний і наступний.

Попередній (превентивний) контроль – це такий вид контролю, який здійснюється ще до початку управлінського процесу. Його головна мета полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено у процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального



проблем, що виникають, виявлення мета полягає у з'ясуванні стану об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюється через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; корегує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто, зворотній зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану. *Підсумковий (наступний) контроль* проводиться всіма контрольними органами після завершення певного управлінського процесу. Його мета полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими.

?? ?????????????? ?????????????? ??

?????????????

?????????

?? ??????????? ????????????

??????????

???. 8.3. ?????????????? ?????? ?????????? [11]

Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими матиме справу організація [11].

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності:

1) дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін;

2) використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів;

3) виконання природоохоронного законодавства;

4) підбір та розстановка кадрів у державному секторі;

5) виконання соціальних програм;

6) стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо.

Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них у цілому залежить поступовий розвиток держави.

На думку *В.М. Гаращука*, контрольна діяльність у державному управлінні включає ряд послідовних дій, які можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями. При здійсненні підготовчої стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити); визначається засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення. Під час центральної (аналітичної) стадії ведеться збирання та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадають. До підсумкової стадії належать такі дії, як: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю [3].

Безумовно, стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою досить часто користуються.

Контроль у державному управлінні можна класифікувати:

1) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян тощо);

2) за підконтрольними об'єктами (контроль за державними структурами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими особами та ін.);

3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль);

4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо);

5) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.);

6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання у господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури);

7) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу – пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане);

8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);

9) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються (вибірковий або повний);

10) на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін.

Органи, які здійснюють контроль, підрозділяються на такі великі групи:

1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України);

2) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні комітети та відомства, їх органи на місцях, місцеві державні адміністрації та їх підрозділи тощо);

3) судові органи (Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди);

4) спеціальні контролюючі органи – різні державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції; контроль-ревізійна служба, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба та ін.);

5) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи).

Таким, що має прикладне (практичне) значення, на нашу думку, є розподіл контролю на види за сферою діяльності, яка підлягає контролю: внутрішній (відомчий), міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий).

Під *внутрішнім (відомчим) контролем* розуміють такий контроль, що здійснюється всередині міністерства, іншого органу виконавчої влади або окремого підприємства, організації, установи органом (посадовою особою), пов'язаною з підконтрольною структурою відомчими зв'язками. Відомчий контроль – один з основних засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він є обов'язковим елементом державного управління, важливою функцією будь-якого керуючого органу (посадової особи). Відомчий (внутрішній) контроль здійснюють не лише державні органи. Будь-яка вища ланка (посадова особа) недержавного сектора економіки у межах повноважень та за підлеглистю всередині своєї структури контролює нижчу. Контроль з їх боку також буде мати ознаки адміністративного вже на тих підставах, що здійснюється адміністрацією, тобто управляючим органом, але він не буде елементом державного управління, оскільки здійснюється недержавною структурою. Відомчий контроль, що сьогодні здійснює держава, може розглядатися як явище, якому притаманні різні аспекти виявлення. Його призначення сьогодні полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного

підконтрольного об'єкта відомчої належності; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни на ньому; вжитті заходів з попередження та усунення порушень законності і дисципліни; встановленні причин та умов, які сприяють відхиленню від вимог правових норм, правил організації процесу виробництва, надання послуг тощо; вжитті заходів щодо виправлення ситуації на об'єкті (поновленні законності й дисципліни); притягненні до відповідальності осіб, винних у порушенні встановленого порядку.

Відомчий контроль здійснюється органами управління як загальної, так і спеціальної компетенції. Його предмет – організація та функціонування відносин усередині об'єкта, тобто стан справ у внутрішніх структурах міністерств, відомств, інших центральних органів державної виконавчої влади, окремих підприємств, установ, організацій [14].

Відомчий контроль дозволяє отримати необхідний обсяг інформації, аналіз якої надає змогу найбільш доцільно та раціонально вирішити питання подальшого розвитку різних сфер управління та способів досягнення оптимізації роботи управлінських структур у цих сферах.

Форми здійснення відомчого контролю практично нічим не відрізняються від форм, які застосовують інші контролюючі органи. Це ревізії; планові та позапланові перевірки; подача документів, звітів; обстеження; попередній аналіз управлінських рішень, що готуються для прийняття, тощо.

Відомчий контроль здійснюється, як правило, особами, які добре обізнані в суті справи, причому не завжди це професійні контролери. Зрозуміло: ніхто інший, крім особи, яка працює у системі спеціального контролюючого підрозділу того відомства, підприємства, установи, організації, структурні підрозділи яких вона контролює, не може так повно уявляти собі весь стан справ, проблемні сторони діяльності об'єкта контролю. Наведене стосується і контролю з боку вищої посадової особи. Її знання характеру роботи підконтрольної ділянки – наслідок того, що завдання, цілі (частково і функції) контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта збігаються. Водночас відомчий контроль має й істотний недолік, який іноді зводить нанівець його сильні сторони. «Захист» так званої «честі мундиру», небажання «вносити сміття з хати» суттєво послаблюють результативність відомчого контролю.

У державному управлінні відомчий контроль здійснюється в усіх сферах управлінської діяльності: господарській, соціально-культурній, адміністративно-політичній. Тут можна виокремити два основні напрямки відомчого контролю: контроль з боку органів державного управління за сферою виробництва та надання послуг і контроль з боку вищих органів державного управління за управлінськими структурами нижчого рівня.

Оскільки відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами, іншими органами управління всередині відповідної структури, то він тісно пов'язаний із завданнями, які стоять перед ними.

Характерною ознакою відомчого контролю є те, що за його наслідками, за наявності правових підстав, до винних у порушенні діючого законодавства осіб застосовуються заходи адміністративного примусу у вигляді дисциплінарних стягнень. Таке право чинним законодавством надано тільки органу відомчого контролю.

Суть *міжвідомчого контролю* полягає у тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств, установ і організацій вимоги, слідкують за їх виконанням. На відміну від відомчого, який здійснюється контролюючою структурою однієї з підконтрольних відомчої належності, міжвідомчий контроль проводиться органами іншої відомчої належності. Його наявність обумовлена необхідністю забезпечити єдине та одноманітне вирішення комплексних завдань, котрі стосуються ряду галузей, у масштабах всієї держави. Коло питань, яке має право перевіряти такий орган, вкрай вузьке, спеціалізоване, прив'язане до фахових завдань, покладених на нього. Орган міжвідомчого контролю досліджує реалізацію конкретної функції об'єкта контролю. До міжвідомчого контролю слід віднести контроль з боку міністерств, державних комітетів, служб, інших відомств та їх структурних підрозділів, що мають міжвідомчі повноваження (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та ін.), різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежна, автомобільна, по контролю за цінами та ін.).

За результатами контролю згадані органи застосовують заходи адміністративного примусу, самостійно накладають адміністративні стягнення, чого не можуть робити органи відомчого контролю. Наслідком проведення міжвідомчого контролю може стати і притягнення правопорушника до кримінальної відповідальності, що не виключає можливості застосування до нього дисциплінарного стягнення з боку вищої посадової особи, яка паралельно здійснювала відомчий контроль.

У літературі виокремлюють і *контроль надвідомчий*. У сфері державного управління він здійснюється органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) з усіх питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва за межами внутрішньої структури. Надвідомчим (його ще називають позавідомчим) цей контроль визнається тому, що здійснюється органами над- або позавідомчої компетенції, тобто органами, до компетенції яких належить керування всіма галузями народного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва.

Характерною рисою надвідомчого контролю є те, що за його результатами порушника можна притягти до дисциплінарної відповідальності, оскільки контролюють посадові особи, які наділені правом приймати підконтрольну особу на роботу, хоча і не до штатів структури, яку очолюють (наприклад, директор середньої загальноосвітньої школи призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до ст. 20 Закону України «Про освіту» відділом освіти відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації).

Таким чином, за результатами відомчого та надвідомчого контролю (за наявності підстав) особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності, тому що перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу контроль можна поділити на *безпосередній* та *опосередкований*. Безпосереднім контроль визнається тоді, коли компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу, примушує його діяти тим чи іншим чином (наприклад, скасовує дію акта, зупиняє роботу

об'єкта та ін.). Опосередкованим є такий контроль, коли контролюючий орган лише звертає увагу на недоліки в діях підконтрольної структури, вимагає їх усунути, але сам активних дій з реалізації вимог не здійснює (наприклад, вимоги органу виконавчої влади у сфері охорони праці щодо усунення порушень законодавчих й інших нормативних актів про охорону праці).

8.2 Досвід здійснення контролю в державному управлінні у зарубіжних країнах

продолження

У зарубіжних країнах існує значний досвід державного контролю за органами виконавчої влади. Контроль часто має різні організаційні форми, відрізняється обсягом повноважень органів, що його здійснюють. Так, у США це Головне контрольне управління Конгресу, яке очолює генеральний контролер; у Великобританії – Національна ревізійна рада, яку очолює головний ревізор; у Канаді – Генеральний контролер; у Індії – парламентські комітети державної звітності, бюджетних передбачень, комісії у справах державних підприємств; у ФРН, Франції та Угорщині – Лічильні палати.

Зважаючи на потребу в контролі за правильним і ефективним витрачанням бюджетних коштів виконавчими структурами, повноваження органів, що його здійснюють, у залежності від обставин, можуть бути розширені і на органи можуть бути покладені додаткові функції, або ж навпаки – цей контроль звужений до виконання тільки функцій щодо контролю за бюджетними витратами. У 1974 році повноваження Головного контрольного управління (ГКУ) США були значно розширені. До них був долучений і аналіз федеральних програм за методом «витрати – результат». Основним обов'язком ГКУ є підтримка Конгресу. Воно проводить ревізії, перевірки і дає оцінку реалізації федеральних програм та діяльності федеральних органів, а також за дорученням Конгресу та його комітетів готує відповідні огляди.

Головне контрольне управління США виконує доручення голів комітетів Конгресу, а також може виконувати і окремі доручення членів Конгресу.

Діяльність ГКУ стосується широкого кола питань: воно розглядає практично кожну федеральну програму, контролює діяльність федеральних органів, «масштаб його діяльності охоплює широке коло сфер від ракет до ліків, від інвентаризації до контролю над озброєнням, від космосу до міського господарства» [8].

У процесі своєї діяльності ГКУ аналізує, перевіряє і з'ясовує, чи відповідає виконання урядових програм чинному законодавству, а також перевіряє достовірність даних про хід їх виконання, чи раціонально використовуються державні кошти і який рівень ефективності програм, що розробляються. Контрольна функція Конгресу США за діяльністю органів адміністрації реалізується Головним контрольним управлінням шляхом проведення перевірок, ревізій, аналізу й оцінки діяльності виконавчих органів, результатом яких є аналітичні доповіді, довідки, цифрові та фактичні дані з конкретних питань, звіти.

Отже, контрольна діяльність ГКУ охоплює широкий спектр роботи адміністративних органів США. ГКУ детально аналізує її і дає свою оцінку, яку доводить до відома Конгресу та його комітетів. Результати роботи Головного контрольного управління висвітлюються у засобах інформації для ознайомлення з ними громадськості.

Парламент Норвегії здійснює нагляд за діяльністю державних адміністрацій. Для реалізації функції парламентського нагляду створюється Державна ревізійна комісія, яка підпорядковується парламенту. Вона здійснює контроль за витрачанням державних коштів у відповідності з їх призначенням. При формуванні системи контролю, визначенні повноважень органів контролю керуються конкретною потребою здійснення контролю у відповідній сфері.

Розширений огляд контрольних функцій парламенту Канади дає Ф. Шелютто [15]. Депутати Палати громад парламенту Канади здійснюють контроль за діяльністю урядових структур шляхом так званих «урядових опитувань». Парламент Канади здійснює контроль за силовими структурами, банками, кредитними відносинами, валютою і банкрутством, поштовою службою, рибальством, національною статистикою та іншими відносинами.

Парламентський контроль здійснює Служба Генерального ревізора. Правовий статус Генерального ревізора визначається законом. Основним завданням Генерального ревізора та його апарату є перевірка державних рахунків Канади.

Генеральний ревізор Канади відповідає за проведення ревізій у міністерствах і відомствах, у корпораціях, які є державною власністю і контролюються державою, а також у великих нецентралізованих відомствах з широкою сіткою філіалів по всій країні, за кордоном і порівняно невеликих організаціях. Він висловлює свою думку щодо щорічних фінансових звітів тих міністерств, відомств і державних корпорацій, які безпосередньо перевіряє [9].

Вищий контрольний орган Франції веде свій початок ще з середніх віків [7]. Конституція Франції 1958 року визначає, що Національна Лічильна палата допомагає парламенту і уряду здійснювати перевірки належного виконання національного бюджету. В 1982 році у регіонах були утворені регіональні лічильні палати, підпорядковані Національній лічильній палаті.

Національна лічильна палата перевіряє рахунки держави, державних відомств, компаній, що належать державі, рахунки незалежних підрозділів, що керують системами медичного страхування і соціального забезпечення.

Конституція Польщі виділяє розділ, що має назву «Органи державного контролю і захисту прав». У ньому зазначено, що головним органом державного контролю в Польщі є Верховна Палата Контролю, яка підпорядкована Сеймові.

Верховна Палата Контролю Польщі контролює з точки зору законності, ощадливості, цілеспрямованості і чесності діяльність органів урядової адміністрації, Народного Банку Польщі, державних юридичних осіб та інших державних організаційних підрозділів. До повноважень цього органу віднесено контроль за законністю й ощадливістю діяльності органів територіального самоврядування, комунальних юридичних осіб та інших комунальних організаційних підрозділів, а також суб'єктів виробництва у тому обсязі, в якому вони використовують державне або комунальне майно або виконують фінансові зобов'язання від імені держави.

Окрім основного елементу системи контролю у Польщі, такого як Верховна Палата Контролю, існує ще два не менш важливих. Перший пов'язаний із зростанням сектора самоврядування в структурі державного управління. Незалежність самоврядування, яка задекларована у Конституції Республіки Польща та Законі про територіальне самоврядування, поставила питання про відносини між державними органами контролю та місцевого самоврядування. Це призвело до заснування окремих органів контролю, названих Регіональними Рахунковими Палатами, які здійснюють фінансовий аудит всіх органів місцевого

самоврядування. Основна функція такого аудиту спрямована на контроль за розробкою та реалізацією бюджетів органів самоврядування.

Другим елементом системи польського аудиту є внутрішня система контролю, що існує в системі державного управління від Канцелярії Прем'єр-Міністра до найнижчого органу місцевого самоврядування [1].

Конституція Білорусі 1996 року у ст. 129 передбачає, що державний контроль за виконанням державного бюджету, використанням державної власності, виконанням актів Президента, Парламенту, Уряду та інших державних органів, що регулюють відносини державної власності, фінансові і податкові відносини, здійснює Комітет державного контролю. Президент утворює Комітет і призначає голову Комітету державного контролю.

Правовою основою створення і функціонування державного фінансового контролю в Росії з 1996 року є Конституція Російської Федерації, якою було визначено, що Лічильна палата Російської Федерації створюється для здійснення контролю за виконанням федерального бюджету.

Зарубіжні країни мають не лише розвинені інститути парламентського контролю [12]. Контроль у системі виконавчої влади у більшості з них здійснюється по жорсткій вертикалі. Так, міністерства і центральні відомства (публічні корпорації) Великої Британії є галузевими і функціональними органами управління. Міністри і глави центральних відомств наділені правом видавати нормативно-правові й індивідуальні акти. Міністри наділені значними повноваженнями щодо контролю за діяльністю центральних відомств і органів місцевого самоврядування. Більшість центральних органів мають підпорядковані їм самостійні відділи на місцях. Що стосується публічних корпорацій, то уряд Великої Британії контролює їх діяльність у всіх напрямках і може втручатися у поточні справи корпорації. Щодо соціальної сфери, то крім міністерств, які здійснюють контроль у сфері зайнятості, освіти і науки, соціального забезпечення, існують адміністративні трибунали, які розглядають спори між адміністрацією і приватними особами. Значні контрольні повноваження мають міністерства над органами місцевого самоврядування. Перш за все, вони стосуються фінансових питань, дозволів на отримання позик, переоцінки вартості майна.

І хоча уряд та міністерства можуть втручатися у місцеві справи, але на практиці такі випадки бувають дуже рідко, оскільки британці високо цінують місцеву автономію.

Відповідно до Конституції Німеччини федеральний уряд може направляти своїх уповноважених у відомства земель для нагляду за виконанням федеральних законів. Землі зобов'язані дотримуватися законів, що їх приймає держава. З цим пов'язаний нагляд держави за діяльністю самоврядних територіальних земель. У сфері власних повноважень земель нагляд обмежується контролем за відповідністю їх дій законодавству і виконанням ними своїх обов'язків; по відношенню до делегованих повноважень нагляд поширюється також і на виконання доручень.

Отже, аналіз стану здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади деяких зарубіжних країн дають можливість зробити висновок, що такий вид контролю за діяльністю органів виконавчої влади як парламентський контроль існує в багатьох країнах. Але «інструменти для виміру ефективності різних видів контролю ще належить винайти, зокрема у порівняльній перспективі» [7]. Слід лише зауважити, що реалізацію функції контролю за витратами державного бюджету здійснює державний орган, який створюється парламентом. Він має різну назву у різних країнах і в залежності від повноважень сфера його діяльності може бути ширшою або обмеженою.

У системі виконавчої влади зарубіжних країн прослідковується ієрархічність у здійсненні контролю. Уряди країн наділені відповідними повноваженнями щодо міністерств і відомств та державних корпоративних утворень. Міністерства та відомства і їх керівники наділені контрольними повноваженнями щодо виконавчих органів на місцях, а також органів самоврядування, які обмежені законами.

8.3 Організаційні засади здійснення контролю в органах виконавчої влади України

Ефективність роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади великою мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, рішень інших органів вищого рівня і їхніх власних рішень та від організації виконання.

Контроль являє собою систематичну конструктивну діяльність органів державного управління, їх керівників і підрозділів щодо забезпечення відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним рішеннями органів вищого рівня.

Крім зовнішнього державного контролю, за допомогою якого реалізуються загальна і спеціальна функції контролю органами законодавчої, судової влади, Президентом та прокуратурою за виконавчою владою, існує внутрішній контроль, що його здійснюють органи виконавчої влади та органи управління, а також їх посадові особи. Як і зовнішній державний контроль, він складається з різних видів, що виділяють при його класифікації. У залежності від повноважень органів, що здійснюють державний контроль у системі виконавчої влади, він може бути загальним, функціональним, який ще називають надвідомчим, відомчим та спеціальним.

Загальний контроль у межах своїх повноважень здійснюють майже усі органи виконавчої влади та їх посадові особи, бо функція контролю об'єктивно притаманна управлінській діяльності, є її невід'ємною частиною і може у найрізноманітніших формах здійснюватися у процесі їх управлінської діяльності.

На відміну від контролю, що його здійснює законодавча влада, контроль органів виконавчої влади за своїм характером має внутрішню спрямованість і стосується, в основному, об'єктів сфери державного управління. Конституція України не дає чіткої ієрархічної структури виконавчої влади і обходить увагою функціональну діяльність центральних органів виконавчої влади. Тому при визначенні структури органів контролю у системі виконавчої влади слід виходити саме з принципу ієрархічної побудови її органів.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади та спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, тобто здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади. В першу чергу має бути посилений інформаційно-аналітичний характер такого контролю за органами виконавчої влади, характер діяльності яких у ході адміністративної реформи має набути якісних змін.

Державний контроль, який здійснюється центральними органами виконавчої влади, має свої особливості порівняно з контролем центрального органу виконавчої влади. Такий контроль відіграє важливу роль у зміцненні законності, виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку в сфері державного управління.

Державний контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами міністерств, має значно менший обсяг, але він найбільш наближений до контрольованих об'єктів, а отже і значення його досить вагоме.

До основних об'єктів внутрішнього контролю слід віднести діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення:

- реалізації єдиної державної політики у різних сферах;
- прав і свобод громадян;
- надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень;
- дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства.

Основними засадами правової регламентації внутрішнього контролю є законодавчі акти (деякі з них лише в стані підготовки) щодо правового статусу органів виконавчої влади всіх рівнів – «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», в яких визначаються завдання контролю, обсяг і межі його здійснення. Важливо, щоб контроль отримав більш детальну регламентацію в положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління. Причому така регламентація не має обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, вона має містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Контроль в органах виконавчої влади не повинен зводитися лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій, а має враховуватися і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та забезпечуватись концентрація зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань. Особлива увага до контролю у сфері виконавчої влади зумовлена характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою у постійному зворотному зв'язку за динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах та контролю за поведінкою учасників цих відносин.

Спрямовуючи зусилля виконавчої влади на організацію управління суспільними справами, держава має звернути особливу увагу на забезпечення органами виконавчої влади надання громадянам необхідних управлінських послуг та забезпечення захисту їх прав і свобод.

Контроль у системі виконавчої влади має здійснюватися системно, з використанням усіх контрольних засобів, а результати його та висновки обов'язково мають надходити до вищого органу в порядку підпорядкованості.

У залежності від галузей, сфер діяльності та суб'єктів, що здійснюють контроль у системі виконавчої влади, виділяють і відповідні види контролю. До них, в першу чергу, слід віднести: фінансовий контроль, який в свою чергу поділяється на банківський, податковий і бюджетний; контроль за виконанням управлінських рішень та дотриманням виконавчої дисципліни; контроль у сфері природоохоронної діяльності; митний, статистичний, антимонопольний та інші.

Важливим видом загальнодержавного контролю є фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного управління [2].

Здійснення ефективного контролю вимагає високої організації роботи щодо його проведення, своєчасної, повної і достовірної інформації про сам об'єкт контролю, його стан – організаційний, фінансово-господарський, потенційний у плані подальшого розвитку. Для забезпечення такої інформації необхідно створити активну інформаційно-аналітичну систему, яка б базувалася на використанні сучасних комп'ютерних технологій.

Удосконалення контролю повинно йти і шляхом остаточного законодавчого закріплення понять: «відомчий», «міжвідомчий» та «надвідомчий» (або «позавідомчий») контроль, вирізнення їх особливих рис, умов та процедур здійснення. Відомо, що такі поняття, як «міжвідомчий» та «надвідомчий» контроль існують лише у науковій та навчальній юридичній літературі. Незважаючи на наявність відповідних нормативних актів, у яких йдеться мова про відомчий контроль, скільки-небудь прийняттого законодавчого визначення такого контролю теж немає. Щоправда, Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685, визначення внутрішнього (відомчого) контролю наводить, але воно обмежене фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, тоді як до предмета такого контролю *de facto* входять і трудова, виконавська та інші види дисциплін, контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства тощо.

Узагальнюючи викладене, висновки та пропозиції різних дослідників проблем контролю та нагляду, вважаємо, що реформа контролю повинна йти в напрямках:

чіткого окреслення предмета державного контролю, контролю в органах виконавчої влади, інших сферах, підконтрольних державі;

законодавчого відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової діяльності тощо);

перегляду системи контролюючих органів, окреслення та законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі;

розробки механізму взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами;

подальшої деталізації у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого державний контроль може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх контрольних повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів та ін.) контролю;

удосконалення та законодавчого закріплення контрольних проваджень, правил оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності та ін.);

законодавчого вирішення питань використання в ході контролю технічних та інших спеціальних приладів контролю;

посилення відповідальності контролюючої структури (посадової особи – контролера) перед підконтрольною структурою (особою) за достовірність результатів контролю та прийняття рішення, відпрацювання механізму захисту своїх прав об'єктами контролю тощо.

Список використаної і рекомендованої літератури

Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

Андрійко О.Ф. Роль і тенденції розвитку державного контролю в сфері державного управління // Юрид. вісн. – 1994. – № 4. – С. 33-36.

Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : Навч. посіб. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – С. 55.

Гаврилов Н.И. Феномен государственной власти народа. – Севастополь : Вебер, 2003. – 300 с.

Гріфін В., Яцура В. Основи менеджменту. – Львів : Бак, 2001. – С. 465.

Довженко Г.С. Віддача контролю // Уряд. кур'єр. – 2001. – 8 лютого. – № 24. – С.4.

Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : Порівняльний аналіз. – К., 1996. – С. 420.

Конституционный контроль и надзор в зарубежных странах. – М. : ВНИИ сов. гос. строительства и зак-ва, 1990. – С. 52.

Марисюк К. Парламент Канади // Право України. – 1999. – № 7. – С. 132-134.

Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.

Полінець О.П. Контроль у державному управлінні : сутність, види та форми його здійснення // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 71-76.

Райт Г. Державне управління : Пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – С. 191.

Робінс П. Стефан, де Ченцо А. Девід. Основи менеджменту. – К. : Основи, 2002. – С. 671.

Чиркин В.Е. Контрольная власть // Гос.-во и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.

Шелютто Ф. Высшие контрольные органы Канады // Контролинг. – 1991. – № 3. – С. 28-63.

Лекція 9. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

9.1 Загальна соціальна ефективність державного управління

Сучасна українська реальність свідчить про порушення зв'язків людини із соціальним світом. Воно характеризується втратою державою керованості суспільними справами і процесами; неефективним використанням грошей платників податків; зниженням якості послуг, що надаються населенню; посиленням бюрократизму при прийнятті рішень; значним падінням довіри з боку споживачів державних послуг до органів державної влади; проявами дисфункціональності в управлінні і т. ін. До того ж, за даними експертних оцінок, за останні 10-12 років прями та непрями суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд. дол. США [7, с. 44]. Саме тому є всі підстави констатувати наявність кризи застарілої моделі держави в цілому та неефективність діяльності її органів й адміністративного апарату державних службовців зокрема.

Для кардинальної зміни ситуації на краще необхідно, щоб концепція адміністративної держави поступилася місцем концепції ефективної держави. При цьому головний мотив оновлення державних інститутів з метою сучасного сприйняття держави кожним її громадянином має бути сформульовано так: *«Держава для людей, а не люди для держави»*.

Тому не випадково на сучасному етапі ставиться питання про необхідність задля підвищення ефективності діяльності органів влади в цілому переходу до нових моделей державного управління (*«нового публічного менеджменту»*), які мають:

- запроваджувати форми управління, які, на відміну від традиційної бюрократії, орієнтовані на споживача, ринок і власних співробітників, тобто здійснювати перехід від адміністрування до менеджменту;
- приділяти значно більше уваги, порівняно з традиційною моделлю, досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;
- бути спрямованими на створення більш гнучких організацій;
- приділяти значну увагу чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей;
- відмовитися від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності, – вище керівництво органів влади не повинно розглядатися як політично нейтральне стосовно діючих політиків;
- бути зорієнтованими на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності;
- підтримувати тенденцію до зменшення ступеня й сфери впливу органів влади, чому сприяють приватизація, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів і т. п. заходи [6].

У новому публічному менеджменті організаційна та персональна ефективність безпосередньо пов'язана з *досягненням визначених цілей, отриманням певних результатів*. Це дозволяє встановлювати конкретні вимірні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями.

Впровадження нового публічного менеджменту передбачає здійснення певних заходів, а саме: перетворення керівників публічних організацій на професійних менеджерів; зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом; опрацювання яasnих стандартів та індикаторів ефективності; дезагрегування організаційних одиниць; запровадження елементів конкуренції; акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів; запозичення й адаптації деяких управлінських практик приватного сектора.

При останньому необхідно враховувати те, що в управлінні публічними і приватними організаціями існують як подібність, так і відмінність. Подібність полягає в тому, що управління будь-якою організацією передбачає здійснення стратегічних виборів, визначення цілей, забезпечення їхнього досягнення при ефективному використанні ресурсів і гарантію якості кінцевого продукту (результату). При цьому як ті, так і інші організації, відповідальні й підвітні перед своїми основними реципієнтами. А відмінність визначається специфічними особливостями публічних і приватних організацій. Так, якщо приватні організації в основному залежні від ринку, то публічні – від політичної і соціальної сфери. У той час, як приватний сектор орієнтований на задоволення споживчих потреб і запитів, публічний – переважно на задоволення політичних запитів, як засобу досягнення політичної та соціальної стабільності. Однак, тенденції сучасного світу є такими, що подібність в управлінні публічними і приватними організаціями збільшується, а відмінність – зменшується.

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Врешті-решт, йдеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, *ефективність управління* – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прями витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження [4].

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначити рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

Д.М. Павлов вважає за доцільне виділити за рівнем загальності такі групи критеріїв: 1) критерії комплексної соціальної ефективності, в яких акцент робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення основних проблем розвитку суспільства. В якості інтегрованого критерію цього рівня може розглядатися соціальний ефект як сукупний і загальний позитивний результат, який отримує суспільство як при створенні, так і при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ; 2) критерії спеціальної соціальної ефективності (доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управляючої підсистеми, її підструктур та ланок, витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управляючої підсистеми, складність її організації і діяльності), які є визначальними при оцінці ефективності організації та функціонування системи органів виконавчої влади; 3) критерії конкретної соціальної ефективності, за якими ефективність визначається на рівні кожного державного органу через його управлінські рішення; 4) наступна група критеріїв – індивідуальної соціальної ефективності – за якими має оцінюватися ефективність посадових осіб органів виконавчої влади (державного управління) [11].

Механізм перетворення організації на високоефективну складається з:

- формування передумов для змін: визначення термінів, уточнення мети змін, сканування зовнішнього середовища, повторний аналіз реципієнтів, розширення зони впливу;
- визначення бачення місії і цінностей організації;
- здійснення організаційної оцінки;
- розробки плану змін, в якому слід визначити необхідні зміни в спрямованості діяльності, робочих процесах і організаційній культурі;
- застосування перетворюючих технологій.

9.2 Організаційно-технологічні засади забезпечення ефективності функціонування системи органів державного управління

Підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту.

Раціоналізація управління має відбуватися на наукових засадах. Це обумовлює потребу подальшої теоретичної розробки методологічних основ організації державного управління, наукового пошуку та обґрунтування конкретних шляхів впровадження в практику управління нових методів роботи.

Програмним документом, відповідно до якого здійснювалося вдосконалення державного управління, була *Концепція адміністративної реформи в Україні* [8], де визначено, що метою адміністративної реформи є «створення ефективної системи державного управління», а її завдання – «формування ефективної організації виконавчої влади». Відповідно до мети реформи актуальним напрямом наукового дослідження є подальша розробка поняття «ефективність управління» та показників (критеріїв), за допомогою яких має здійснюватися оцінка ступеня ефективності державного управління. Вказані проблеми набувають наразі нагальної потреби вирішення у зв'язку з підписанням Україною низки міжнародно-правових актів, які містять певні вимоги щодо надійності, відкритості, ефективності та результативності державного управління.

З метою підвищення ефективності діяльності щодо реалізації функцій вдосконалення системи державного управління доцільно дотримуватися комплексу вимог, що забезпечують цілеспрямованість заходів щодо виконання зазначеної функції. Передусім, вдосконалення державного управління має охоплювати всі ланки управлінської системи та внутрішню організацію органів виконавчої влади, що дозволить уникнути неузгодженості в удосконаленні окремих ланок системи державного управління (прикладом такої диспропорції сьогодні може стати запізнення судової, парламентської та муніципальної реформ порівняно з реформою центральних органів виконавчої влади), що може призвести до зниження ефективності системи в цілому [1].

До найбільш діючих перетворюючих технологій, що дозволяють стало підвищувати організаційну ефективність, належать *суцільно-якісне управління, реінжиніринг і маркетинг*.

Суцільно-якісне управління передбачає здійснення змін основних робочих процесів і підтримку цих змін у часі, зв'язуючи при цьому те, що, як і для кого робить організація.

Під час впровадження суцільно-якісного управління в організації необхідно брати до уваги три стратегічних фактори, що впливають на його успішність, – планування діяльності, організаційну реструктуризацію і зміну політики в управлінні трудовими ресурсами, – а сам процес впровадження включає шість основних складових: участь співробітників, їх постійне навчання, взаємодію із зовнішніми реципієнтами, реалізацію спочатку локальних проектів, використання як основи вже існуючих процедур, зміну організаційної культури.

Як свідчать результати емпіричних досліджень у органах влади України, незалежно від їхнього статусу, є необхідні підстави для впровадження суцільно-якісного управління, особливо у «високоефективних» організаціях. До таких підстав слід віднести:

- поширення розуміння працівниками органів влади необхідності підвищення ефективності діяльності;
- прагнення до впровадження системи оцінки ефективності діяльності як окремих співробітників, так і організації в цілому;
- тенденція все більшого спрямування своєї діяльності на задоволення інтересів і потреб клієнтів;
- поступове посилення взаємодії із зовнішніми реципієнтами;
- надання переваги таким чинникам як професіоналізм і компетенція при доборі нових працівників на роботу;
- широке запровадження системи постійного професійного навчання або підвищення кваліфікації співробітників;
- наявність в основному командної роботи співробітників, тобто намагання спільного розв'язання проблем, що існують.

Однак, ті ж самі результати свідчать і про необхідність здійснення певних заходів, без яких неможливе впровадження суцільно-якісного управління в організаціях, що розглядаються, а саме:

- усвідомлення співробітниками думки про можливість підвищення ефективності власними силами;
- визначення і «формалізації» показників ефективності діяльності організації та окремих співробітників;
- посилення зворотного зв'язку із клієнтами організації, більш активного застосування засобів безпосередньої взаємодії з ними;
- налагодження більш дійової взаємодії між окремими підрозділами;
- вдосконалення інформаційних потоків усередині організації [6].

Реінжиніринг, який можна визначити як перегляд фундаментальних основ організації шляхом радикального переконструювання її процесів, систем і структур для досягнення визначених результатів, схожий із суцільно-якісним управлінням у своїй спрямованості на підвищення ефективності, але є більш стратегічним. Основними принципами реінжиніринга є такі:

- організація діяльності навколо результатів, а не функцій;
- встановлення паралелей у послідовному багатоетапному процесі;
- перетворення спадної інформації у висхідну;
- одержання інформації відразу, з її джерела;
- забезпечення для клієнтів, за можливості, однієї точки контакту;
- досягнення безперервності у здійсненні основних видів діяльності;
- запобігання «рутинізації» діяльності.

Методологія реінжиніринга являє собою поєднання трьох компонентів: бачення і моделювання процесів, оцінки реципієнтів і картографії внутрішніх процесів. А безпосередньо проект реінжиніринга складається з виконання чотирьох кроків: створення «карти» процесу діяльності в його нинішньому стані, визначення кінцевої мети і повернення назад, встановлення «перебільшених» цілей, діяльність з початку [6].

Таблиця 9.1 - Необхідність, можливість застосування принципів реінжиніринга і перешкоди для їхньої реалізації [6]

<i>Принципи</i>	<i>Необхідність / підстави</i>	<i>Перешкоди</i>
Організація діяльності навколо результатів, а не функцій	Визнання переважною більшістю як керівників, так і рядових співробітників необхідності оцінювати ефективність організації за конкретними результатами діяльності	Надмірна бюрократизація діяльності (особливо в МДА); «звичка» працювати за старою системою, організованою навколо функцій; спокійне зовнішнє середовище
Встановлення паралелей у послідовному багатоетапному процесі	Збільшення зорієнтованості діяльності на клієнтів; збільшення функцій в організаціях без збільшення кількості працівників	Недостатня наявність в організаціях, особливо в РДА, комп'ютерної та оргтехніки; невміння багатьох працівників користуватися комп'ютерною технікою
Перетворення спадної інформації у висхідну	Зростання необхідності оперативного прийняття рішень	Наявність у більшості організацій одного центру прийняття рішень; відсутність у багатьох організаціях комп'ютерних мереж (за винятком ОДА і міськвиконкомів обласних центрів);
Одержання інформації відразу, з її джерела		
Забезпечення, за можливості, однієї точки контакту для клієнтів	Визнання задоволеності клієнтів як одного з найважливіших критеріїв оцінки ефективності діяльності організацій; наявність у багатьох співробітників широкої спеціалізації	Недостатній реальний перехід у діяльності від зорієнтованості на функції до зорієнтованості на результати

<p>Досягнення безперервності у здійсненні основних видів діяльності</p>	<p>Збільшення кількості функцій, відповідно і обсягів робіт; недостатнє фінансування соціально-економічних програм</p>	
---	--	--

Результати проведених досліджень дають можливість дати відповідь на питання про те, наскільки необхідним і можливим є застосування відзначених принципів, за винятком останнього, котрий має, радше, «ідеологічне» значення в органах влади в Україні, виходячи з їхньої специфіки, і які перешкоди можуть виникнути при реалізації принципів реінжиніринга (табл. 9. 1.).

Наведені характеристики дозволяють зробити два основних висновки: по-перше, для реалізації принципів реінжиніринга в організаціях, що розглядаються, є необхідні підстави; по-друге, їхнє впровадження дозволить підвищити організаційну ефективність, оскільки вимагає усунення перешкод, які належать до тих ключових проблем, що негативно впливають на ефективність діяльності їхніх організацій.

Маркетинг сприяє орієнтації послуг, що надаються, на потреби клієнтів, встановленню з ними більш тісного контакту. Крім негайних вигод від такого контакту, можна також очікувати поступового поліпшення ставлення клієнтів, які відчують увагу, турботу й інтерес до себе з боку органів влади, що надають послуги. Крім того, розвиток взаємин між постачальниками і споживачами послуг через певний час створить постійний потік інформації щодо того, яким чином можна і варто змінювати послуги, щоб вони максимально задовольняли потреби споживачів.

Однак, оскільки основні маркетингові методи було розроблено для приватного сектора, при їхньому використанні в публічному секторі вони повинні бути адаптовані як до специфіки цього сектора взагалі, так і до специфіки окремих послуг. У той же час, не існує універсальних підходів стосовно впровадження маркетингу, – кожна організація повинна сама прийняти рішення, застосовувати чи не застосовувати маркетинг у своїй діяльності, що залежить від того, наскільки вона дійсно орієнтована у діяльності на своїх клієнтів.

Відповідно ефективність діяльності публічних організацій варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (*внутрішня ефективність*); з іншого боку, через оцінку кінцевих результатів (*зовнішня ефективність*).

9.3 Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби

Аналіз управлінської діяльності у державних установах та організаціях пов'язаний із питанням аналізу її ефективності.

Остання як відображення практичного аспекту процесу управління є складовою загального підвищення ефективності управління в системі державної служби. Ефективність управлінського процесу не зводиться лише до успішної реалізації управлінських функцій, запровадження інноваційних управлінських технологій та економного використання фінансових, технічних, людських та інших ресурсів. Вона є більш широким поняттям, яке втілюється у подальшій реалізації всіма учасниками управлінського процесу свого потенціалу, і, як наслідок, актуалізує розвиток всієї управлінської системи.

Відповідно до цих аспектів ефективність управлінської діяльності у системі державної служби *Ю. Молчановою* визначена як соціально-економічна категорія, яка відображає результат здійснення управлінських дій через максимально можливу реалізацію керівником у професійній діяльності його особистісного, соціального та професійного потенціалів при одночасному задоволенні потреб усіх учасників управлінських відносин, тобто окремих керівників, працівників, соціальних груп (колективів), організацій тощо [10]. Основними принципами, що забезпечують ефективність управлінської діяльності у системі державної служби, є науковість, комплексність, наскрізність, гуманізація, демократизація, відповідність державним вимогам, урахування індивідуального підходу.

Під соціально-психологічною ефективністю управління розуміється результат здійснення управлінських впливів, що базуються на урахуванні соціальних, психологічних, тектологічних, акмеологічних особливостей учасників управлінського процесу й спрямовані на організацію та підтримання управлінської взаємодії з метою успішної реалізації функцій та виконання завдань, що стоять перед установою чи організацією. Соціально-психологічна ефективність управлінської діяльності проявляється на двох рівнях: рівні соціально-психологічної ефективності організації та рівні соціально-психологічної ефективності суб'єктів управлінського процесу. Відповідно критерії ефективності управлінської діяльності систематизовано за двома блоками – організаційним та особистісним.

Організаційний блок становлять критерії, що розкривають успішність діяльності установи чи організації як суспільної одиниці. До них належать: 1) цілеспрямованість організації (характеризує готовність організації до досягнення цілей); 2) згуртованість організації (характеризує стійкість та міцність міжособистісних взаємодій в організації, психологічний стан системи функціональної взаємодії співробітників в організації); 3) інтегративність організації (характеризує стан соціально-психологічного розвитку організації, визначає рівень узгодженості дій та структурованості професійних обов'язків); 4) відносна стабільність організації (визначає швидкість плинності кадрів в організації та пов'язану з нею динаміку соціально-психологічних станів в організації: соціально-психологічного клімату, рівня конфліктності тощо); 5) самоорганізованість організації (розкриває рівень розвитку в організації процесів управління та самоуправління, характеризує специфіку структурно-функціональної взаємодії членів організації у соціальних групах: малих, середніх, великих); 6) саморозвиток організації.

Особистісний блок включає критерії ефективності діяльності учасників процесу управління (суб'єктів управління): 1) активність суб'єктів управління як діяльнісний компонент психології особистості (свідчить про рівні психофізичної та соціально-психологічної життєдіяльності працівників); 2) задоволеність трудовою діяльністю (розкриває особистісне ставлення працівника до роботи, інших членів колективу, до самого себе; дає змогу проаналізувати соціально-психологічні характеристики функціонування організації); 3) умотивованість суб'єктів управління (розкриває наявність свідомої причини трудової, пізнавальної, комунікативної та іншої активності членів групи як обов'язкової умови її ефективності); 4) емоційність (характеризує емоційне ставлення людей до взаємодії у соціальних групах); 5) стресостійкість (розкриває індивідуальну особистісну властивість швидко мобілізувати власний емоційно-вольовий потенціал для протидії різним деструктивним силам, є проєкцією загального соціально-психологічного стану функціонування організації) [9].

Для забезпечення ефективності управлінської діяльності особливе значення при наборі, доборі, розстановці, моніторингу, навчанні, ротатії державних службовців має психограма.

Психограма – це психологічні якості, бажані для ефективного виконання професійної діяльності, спілкування, для професійного зростання, подолання екстремальних ситуацій у трудовому процесі. До психограми належать характеристики мотиваційної, вольової, емоційної сфери фахівця:

1. Мотиви, цілі, задачі, потреби, інтереси, відносини, ціннісні орієнтації людини, психологічні позиції.
2. Професійні намагання, професійна самооцінка, самоусвідомлення себе як професіонала.
3. Емоції, психічні стани, емоційний вигляд.
4. Задоволеність людиною працею, її процесом і результатом.

При формуванні психологічних характеристик професійного державного службовця можуть бути використані різні бази типологізації: рівень загальної і спеціальної культури, стиль мислення (інноваційний, активно-творчий, пасивно-виконавський), відношення до загальнолюдських цінностей, мотивація до роботи в державній організації (прагнення до самореалізації, задоволення матеріальних і духовних потреб, забезпечення нормальної кар'єри). Найважливішим критерієм типологізації є управлінські здібності у сфері соціального управління [12, с. 4-8].

У процесі типологізації державних службовців за критерієм «*професійні управлінські здібності*» важливо врахувати і оцінити такі здібності:

створювати команду управління;
визначати стратегічні орієнтири, цілі організації;
пропонувати декілька варіантів вирішення проблем;
визначати вірогідність реального втілення плану, програми, проекту з урахуванням наявних ресурсів і соціальних наслідків;
швидко розуміти суть змін як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, швидко реагувати на нові умови;
розробляти інноваційний проект вирішення проблеми, а також стратегію і тактику його реалізації;
управляти в умовах стресових ситуацій, максимально концентрувати розумову енергію, психіку, увагу на певній проблемі в умовах гострого дефіциту часу або максимальної небезпеки;
доводити управлінські навички до рівня автоматизму, діяти при необхідності на підставі вироблених раніше алгоритмів мислення;

швидко і точно орієнтуватися у психології і здібностях людей, їх здатності до тієї або іншої діяльності;
попередньо і настійливо проводити в життя ідеали гуманізму, демократії, соціальної справедливості [4, с. 512].

Для формування вказаних здібностей державному службовцю потрібні знання у галузях теорії і практики менеджменту (з поглибленими знаннями у галузі стратегічного управління), соціології, психології, правознавства. Світоглядний фундамент фахівця у галузі державного управління повинен формуватися на основі знань філософії і теорії систем. Світоглядний принцип усвідомлення єдності всього сущого особливо важливий для ефективного управління, оскільки попереджає ухвалення рішень зі «стратегічно негативним ефектом», що виникає в результаті неузгодженості цілей частини і цілого.

Наявність вказаних знань визначає можливість майбутнього державного службовця формувати необхідні професійні здібності і навички.

Тому набір, добір, розстановка державних службовців, окрім обов'язкових знань, повинен враховувати його психологічні характеристики:

- 1) метапрограмний профіль державного службовця (неусвідомлені установки);
- 2) параметр «альтруїзм-егоїзм» відносно суспільства (соціальні, напівсвідомі характеристики);
- 3) тип інформаційного метаболізму індивіда (характеристики свідомості) [3]. У сукупності дані характеристики після їх оцінки, визначають тип впливу державного службовця на державну службу: деструктивний, конструктивний, нейтральний.

Перша і третя характеристики індивіда є достатньо стійкими, а друга – динамічною. Метапрограмний профіль та тип інформаційного метаболізму не змінюються у часі. А параметр «альтруїзм-егоїзм» відносно тієї чи іншої соціальної системи значною мірою залежить від збігу цілей та цінностей індивіда і цієї системи, а вони є змінними, динамічними величинами.

У цьому контексті слухними виглядають наступні пропозиції *Ю. Молчанової*:

– урахувати особливості соціально-психологічних умов реалізації управлінської діяльності в системі державної служби під час формування організаційної та комунікативної структур управління, добору претендентів на керівні вакантні посади в державних установах та організаціях, кар'єрного просування працівників, їх атестації тощо;

– запровадити в практику діяльності державних установ та організацій систематичне навчання щодо соціально-психологічних основ здійснення управління з метою оволодіння керівниками та працівниками знань про зміст та структуру управління, усвідомлення ролі й значущості соціально-психологічних компонентів управління, формування в них умінь та навичок ефективного вирішення психолого-управлінських проблем;

– увести до організаційної структури державних установ та організацій структурний підрозділ (соціально-психологічний, психолого-акмеологічний, психолого-консультативний тощо), який би забезпечував виконання практичної психологічної роботи [10].

Список використаної і рекомендованої літератури

Артим І. Зміст та методологія поняття «ефективність державного управління» // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1/2. – С. 21-26.

Артим І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2003. – Вип. 3. – С. 68-74.

Гречко Т.К. Сутність і характеристика конструктивного, нейтрального та деструктивного потенціалів особистості державного службовця // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (21). – С. 216-226.

Государственная служба : теория и организация. Курс лекций. – Ростов н/Д. : Феникс, 1998. – 640 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. –

механізми державного управління. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2006.

Задорожний Г.В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства. / Г.В. Задорожний, О.В. Коврига, В.В. Смолівик. – Х. : ХІБМ, 2000. – 192 с.

Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політ.-прав. реформ, 1998. – 46 с.

Молчанова Ю. Сутність та основні характеристики соціально-психологічного підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 10-12 (16). – С. 32-39.

Молчанова Ю. Ефективність управлінської діяльності в системі державної служби : соціально-психологічний аспект // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 427-434.

Павлов Д.М. Ефективність системи органів державного управління : поняття, умови та критерії оцінки // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К.: НАВСУ, 2003. – № 1. – С. 217-223.

Пластун В.В. Професіограми посад державних службовців. – Донецьк : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, 2002. – 28 с.

Юр'єва І. Ефективність управлінських рішень в контексті психології управління // Соціальна психологія. – 2007. – № 6. – С.102-110.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

Визначте суть управління та його відмінності від об'єктивної саморегуляції і стихійних механізмів.

Оцініть переваги та недоліки основних теорій та шкіл управління.

Заповніть таблицю:

Школи управління

Школа управління	Основні ідеї	Представники
------------------	--------------	--------------

Обґрунтуйте зміст, специфіку та принципи державного управління.

Визначте специфіку державного управління як діяльності виконавчо-розпорядчого характеру.

Охарактеризуйте державну владу як атрибут державно-владного механізму.

Обґрунтуйте вимоги та підходи до формування «дерева» цілей державного управління.

Визначте співвідношення цілей державного управління та їх ресурсного забезпечення.

Виділіть основні види функцій та обґрунтуйте функціональну структуру державного управління.

Окресліть суттєві риси організаційної структури державного управління.

Оцініть переваги і недоліки типів основ побудови організаційної структури державного управління.

Розмежуйте особливості унітарної та федеративної організації державного управління.

Обґрунтуйте форми управлінської діяльності та комплексний підхід до їх застосування.

Назвіть основні проблеми удосконалення суб'єктно-об'єктних відносин у сфері державного управління.

Сформулюйте основні критерії прийняття оптимальних управлінських рішень з огляду на політичний розвиток сучасної України.

Які Ви знаєте механізми реалізації державно-управлінських рішень?

Чи спрацювала, на Вашу думку, українська національна ідея після здобуття Україною незалежності? Аргументуйте свої міркування.

Проаналізуйте зміст вислову Н. Ковалик: *«Життя – це ніби сходи. Ми ходимо ними уверх і вниз, переживаємо зачарування і розчарування, відчуваємося щасливими і нещасними, і людей сприймаємо то з висоти однієї сходинки, то з іншої»*.

Складіть психологічну характеристику даного політика, виходячи з аналізу його поведінки під час політичних дебатів:

«А. сидів рівно, прямо, виставивши перед собою затиснуті в кулаки долоні. Тон його мови був повчальним, достатньо категоричним. Сама мова – різка, з короткими, виваженими фразами, частими посиланнями на власний життєвий досвід. Слухав свого опонента з похиленою вправо – влік головою, його погляд при цьому був прямим, з-під лоба. Посміхався рідко, лукаво примружуючи очі, часто перебивав опонента, поправляв окуляри, озирався, неприродно притискував до себе лікті».

Складіть психологічну характеристику даного політика, виходячи з аналізу його поведінки під час політичних дебатів:

«Б. сидів у невимушеній позі, злегка нахилившись вперед. Тримався впевнено, спокійно. Вираз його обличчя був доброзичливим. Часто і щиро посміхався. Уважно слухав опонента, зважено і спокійно відповідав на запитання. Погляд його очей був прямим і іронічним, з частим відведенням влік та вгору. Це був гарний актор – його рухи були м'якими, пластичними, децю манірними. Б. часто розводив руками, заокруглюючи долонями простір перед собою, манірно загинав пальці, вказуючи на себе; посмикував плечима, реагуючи на їдкі випадки свого опонента».

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2. «СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ»

Лекція 10. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

10.1 Конституція України про гілки влади в Україні

За останній час у політико-правовому житті України відбулися масштабні зміни. Прийняття у 2004 році нової редакції Конституції України зумовило необхідність перегляду теоретичних підходів до позначення характеру взаємовідносин між різними гілками влади у межах дії конституційного принципу поділу влади. Це, в першу чергу, стосується системи стримувань і противаг.

Виникає необхідність теоретичного обґрунтування шляхів забезпечення у нових умовах самостійності гілок влади і шляхів їх співробітництва, ліквідації дисбалансів, що виникають у середині державного механізму, запобігання претензій будь-якої з гілок влади на пріоритет у відносинах із іншими гілками. Актуальним є теоретичне обґрунтування нової системи рівноваги всередині державної влади, зміни ролі політичних партій у системі поділу влади, що пов'язано із виробленням нових підходів до розуміння традиційних державно-правових інститутів.

Система стримувань і противаг між гілками влади є комплексним, багатоаспектним і багатофункціональним державно-правовим феноменом. Вплив стримувань і противаг на державну владу здійснюється у різних напрямках: встановлення та підтримання рівноваги між гілками; забезпечення їх взаємодії на базі конструктивної співпраці; здійснення виховно-стимулюючого впливу на гілки влади; перешкоджання трансформації політико-правових конфліктів між ними та кризи, що загрожують конституційному ладу; забезпечення спадкоємності влади і усталеності політичної системи. Система стримувань і противаг є основою саморегуляції державної влади.

Поділ засобів, які забезпечують взаєморівновагу та взаємостимування гілок влади, на стримування і противаги, є досить умовним. Противаги часто фактично схожі зі стримуваннями як по характеру, так і за умовами застосування. Водночас їх розмежування є у деяких випадках доцільним. Головну роль в урівноваженні гілок влади відіграють *стримування*, тобто техніко-правові засоби, що дозволяють кожній гілці впливати на сферу функціонального призначення інших гілок. *Противаги*, у свою чергу, покликані забезпечити максимально рівну значущість гілок у різних сферах відправлення державної влади [17].

Інститути, що охоплюються системою стримувань і противаг, є самостійними структурними або функціональними елементами державної влади, оформленими у правовому або організаційному відношенні, і спрямованими на забезпечення функціонування цієї системи. Їх основними ознаками є відносна відокремленість, можливість самостійного застосування і, водночас, єдність із іншими елементами цієї системи, наявність стійких зв'язків із демократичними принципами.

Розвиток демократії в Україні зумовлює необхідність створення системи державної влади, яка б здійснювала якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах.

Влада у демократичній державі у вигляді її трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народом. Будучи «поділеною», влада у державі повинна залишатися цілісною, єдиною, тому що йдеться про поділ не влади, а функцій здійснення цієї влади. І не лише про поділ, але й про взаємодію даних функцій.

Юридичний прояв єдності і гармонійності влади полягає у тому, що:

- 1) органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави;
- 2) різні органи держави не можуть приписувати тим самим суб'єктам за тих самих обставин взаємовиключні правила поведінки.

Поділ влади треба сприймати як загальний принцип, а не як жорсткий регулятор у процесі реформування державної влади України.

Для подальшого розгляду принципу поділу влад звернемося до більш конкретного визначення сутності законодавчої, виконавчої та судової влад.

Законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Сеймі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони. Її сутність полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність та поведінку людей та їх об'єднань за допомогою законів і правових актів (рішень), які приймаються представницькими органами влади (парламентом, радою). В інституціональному розумінні законодавча влада виступає системою державних закладів, які мають право приймати закони, обов'язкові для всіх громадян та їх об'єднань, а також для інших державних органів. У правовій державі законодавча влада приймає тільки такі закони, які не суперечать основному закону – Конституції даної держави. При виробленні та прийнятті законів законодавча влада керується такими принципами:

- будь-який закон, прийнятий законодавчою владою, мусить бути правовим, конституційним (не суперечити конституції). Право ж містить у собі сенс правильного, справедливого;
- пріоритетність та верховенство права, тобто право є невід'ємною властивістю людини, нації, народу, воно ніким не надається й ніким не може бути відчуженим;
- формальна рівність. Цей принцип вимагає визначення права, як рівного для всіх виміру свободи. Принцип формальної рівності припускає для законодавчої влади лише одне – закріплення у законі однакових стартових можливостей для кожного громадянина.

Парламент як спеціальний державний орган уперше було засновано в Англії в 1265 р. Згодом з'явилися іспанські кортеси, французькі штати й інші законодавчі органи, що одержали загальну назву в усіх країнах світу – парламент.

Сьогодні парламент, як найменування для позначення представницької влади, застосовується у більшості розвинутих країн. У США і деяких країнах Латинської Америки він називається конгресом, у Швеції – риксдагом, Фінляндії, Польщі – сеймом, Норвегії – стортингом, Росії – Федеральними Зборами.

Сучасний парламент є складним багатоелементним механізмом, що має різноманітні зв'язки і взаємини з іншими інститутами влади. Наявні в літературі дефініції містять кілька типових характеристик парламенту, найважливішими з них є ті, котрі дозволяють розкрити його двоєдину природу як представницького і законодавчого органу влади. Обидві ознаки

взаємозалежні, тому що виборність і «мандат народу» дозволяють парламентам приймати закони і виконувати інші владні функції.

Обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми державного правління, характеру політичного режиму, конституційних традицій та політичної культури суспільства. Так, у державах з парламентською формою правління їх компетенція найширша. Парламенти здійснюють або контролюють усі найважливіші сфери суспільного життя: крім законодавчої, виконавчої та судової функції, вони також мають вирішальний вплив на бюджетний процес. У країнах з президентською формою правління парламентам належить вужчий обсяг повноважень та компетенцій, а найголовніше те, що їх вплив на виконавчу владу здійснюється здебільшого опосередковано і насамперед шляхом бюджетної політики. У країнах так званої змішаної форми правління – президентсько-парламентської – повноваження парламенту дещо ширші. Він безпосередньо бере участь у формуванні уряду, впливає на його склад, та у такий спосіб визначає політичний курс держави в цілому.

Чисельність парламентів та їхніх палат відбиває певні закономірності. Кількісний склад нижніх палат практично завжди є більшим, ніж верхніх. Чисельність нижніх палат певною мірою відповідає кількості населення тієї чи іншої країни. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї (не може перевищувати 3000). Нижні палати парламентів: США – 435, Росії – 450, Польщі – 460, Японії – 512, Франції – 577, Італії – 630, Великобританії – 650, ФРН – 662 депутати. Верхні палати парламентів складають, наприклад, Японії – 252, Італії – 315, Франції – 319 депутатів.

Порядок формування верхніх палат має істотні відмінності. У низці країн застосовуються прямі вибори. Їх проводять не тільки на основі виборчого права з більш високим віковим цензом, а й з використанням інших виборчих систем. Свої особливості мають прямі вибори у верхні палати парламентів федеративних держав. Представництво в таких палатах враховує наявність суб'єктів федерації. Від регіонів обирається, призначається, делегується однакове число сенаторів, або представництво в ній залежить від числа жителів у суб'єктах федерації (сенат конгресу США обирається безпосередньо виборчим корпусом по два сенатори від кожного штату, у Бразилії по три, Німеччині – від трьох до шести членів верхньої палати від кожної землі, в Індії – від 1 до 34 від штату, в Італії не менш семи від області). В унітарній державі число сенаторів також залежить від чисельності населення регіону (в Польщі – від двох до трьох сенаторів від воєводства). Шляхом непрямих виборів формується сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні складають члени нижньої палати від цього регіону і радники різних муніципальних органів. В Іспанії, Бельгії частина сенаторів обирається безпосередньо громадянами, а частина обирається непрямими виборами – представницькими органами автономій. Члени верхньої палати призначаються урядами земель (у Німеччині), частина главою держави (в Італії, в Індії), цілком главою держави (у Канаді, Йорданії, Таїланді). У Великобританії місця в палаті лордів займають у спадщину дворяни (пери), що мають титул не нижче барона, та особи, яким такий титул подарований королевою, єпископи та архієпископи, члени, обрані шотландськими й ірландськими лордами, апелюючі (судові) лорди.

Строк повноважень членів верхніх палат, як правило, більш тривалий, ніж нижніх. У конгресі США членів нижньої палати обирають на два роки, а верхньої – на шість. Нижня палата й однопалатний парламент переобираються цілком. До верхньої палати часто застосовується принцип ротації: сенатори обираються на більш тривалий термін і палата обновляється вроздріб (у США на 6 років з відновленням на 1/3 через два роки, у Франції на 9 років з відновленням на 1/3 через три роки). У багатьох країнах верхня палата обирається на той же термін, що і нижня (Італія, Польща та ін.).

Важливою складовою внутрішньої структуризації парламенту є також його поділ на парламентську більшість та меншість, відповідно на парламентську владу та опозицію. Наявність парламентської опозиції є критерієм зрілості демократичного устрою країни.

Назва гілки влади «законодавча» не означає, що, крім основної законодавчої діяльності (законодавча функція), представницькі органи не здійснюють ніякої іншої діяльності.

Не менш істотною функцією законодавчої влади є фінансова, яка реалізується у праві щорічно затверджувати бюджет країни.

Є засновницька функція, яка здійснюється через участь парламенту у формуванні вищих виконавчих і судових органів. Показником прояву «стримувань і противаг» слугує контроль, здійснюваний законодавчим органом, за роботою уряду, інших посадових осіб виконавчої влади (контрольна функція). Вираження недовіри уряду, перевірка виконання законів, парламентські розслідування слугують потужними стимулами парламентського контролю. Проте головною особливістю організації та діяльності парламенту є його представницький характер. Парламент можна назвати владою прямого загальнонародного представництва. Таким чином, слід виділити такі укрупнені функції парламенту:

- представницьку;
- законодавчу;
- фінансову;
- засновницьку;
- контрольну.

Отже, обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми правління, характеру політичного режиму, державного устрою країни, конституційних традицій, політичної культури та стану розвитку суспільства. Разом з тим, при різній компетенції парламентів, функції їх тією чи іншою мірою схожі.

Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади у масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіш за все уряд має офіційну назву – Ради або Кабінету міністрів.

Виконавча влада організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої у законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини [1]. Призначення виконавчої влади є похідним від принципу поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, тобто створення такої структури влади, яка покликана її демократизувати, підпорядкувати законам і зробити більш ефективною, спираючись на об'єктивний механізм її організації та функціонування, а не на добро волю правителів.

Виконавча влада охоплює всю державну діяльність, яка не відноситься ні до законодавчої, ні до судової влади, становить широку сукупність державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у відповідній сфері і забезпечують реалізацію прийнятих законів і рішень на всій території країни. Вона являє собою своєрідну підсистему виконавчих органів державного апарату, в основі якої лежить розгалужений апарат управління. Уряд на чолі з його главою утворює адміністративний апарат шляхом створення та розпуску установ через внесення відповідних законопроектів. Головним інструментом управління уряду, підпорядкованою йому адміністрації є постанови і розпорядження.

Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядчу діяльність. У цих цілях з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер.

Таким чином, призначення органів виконавчої влади – управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо. Це створює основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади саме виконавчими органами. Тут важливі діючі механізми «стримувань і противаг» як із боку законодавчої (через розвинуте законодавство і контроль), так і з боку судової влади (через судовий контроль і конституційний нагляд) [14].

Судова влада – це самостійна і незалежна галузь державної влади, що формується згідно з процедурою та функціонує відповідно до демократичних принципів, встановлених Конституцією. Судова влада через сукупність певно визначених державних органів – безсторонні та незалежні суди, які наділені владними повноваженнями по вирішенню віднесених до їх компетенції виникаючих при застосуванні права питань, здійснює правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснює інші, передбачені законом функції.

Судова влада – незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Вона покликана запобігати можливості змови чи протистояння двох інших гілок влади (законодавчої і виконавчої), створювати перепони на шляху виникнення диктатури.

Основними функціями судової влади є конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне та інше судочинство у формі розгляду і вирішення судами відповідних справ. З одного боку, суд регулює конфліктні ситуації в суспільстві і підтримує правопорядок, додержання норм конституції всіма громадянами й суспільними інститутами, з іншого – маючи виключне право тлумачення конституційних норм, суд конституує політичні організації й форми політичної діяльності. Для того, щоб виконати цю досить складну функцію, суд посідає автономне становище щодо органів державної влади й управління. Забезпечується це високими кваліфікаційними вимогами, особливим порядком призначення судів.

Свої функції суд покликаний здійснювати, керуючись лише законом, правом. Він не повинен залежати від суб'єктивного впливу законодавчої або представницької влади. Роль судової влади полягає у стримуванні двох інших гілок влади у рамках права і конституційної законності шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними [16].

Розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади є поділом державної влади по горизонталі. По вертикалі влада розподіляється між усіма органами та посадовими особами, що належать до тієї чи іншої гілки влади.

У раціонально влаштованій державі влада здійснюється за допомогою спеціальних органів. Звідси різні галузі влади: законодавча, виконавчо-розпорядча і судова. Для того, щоб запобігти зловживанню владою і виникненню авторитарної, абсолютної влади, не зв'язаної правом, ці гілки не повинні поєднуватися в руках одного органу, тобто повинні бути розділені. Розподіл влад, таким чином, є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації і контролю.

10.2 Верховна Рада України та державне управління

Важлива роль у системі державного управління належить *Верховній Раді України* – єдиному органу, що забезпечує реалізацію функції законотворення. Через законотворчу діяльність Верховна Рада здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Відповідно до статті 85 Конституції України на Верховну Раду покладено виконання таких *основних функцій у сфері державного управління*:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;
- затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

В Україні відповідно до Конституції виключно законами України визначаються:

права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

права корінних народів і національних меншин;
порядок застосування мов;
засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
правовий режим власності;
правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
територіальний устрій України;
судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
засади місцевого самоврядування;
статус столиці України;
спеціальний статус інших міст;
основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
правовий режим державного кордону;
правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
організація і порядок проведення виборів і референдумів;
організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;
порядок використання і захисту державних символів;
державні нагороди;
військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
державні свята;
порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія [12, ст. 92].

Пріоритетною законодавчою функцією Верховної Ради є внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції може бути внесений Президентом України або не менш як третиною конституційного складу депутатів Верховної Ради [12, ст. 154]. Законопроект про зміни до Конституції попередньо схвалюється на сесії більшістю голосів, а потім на наступній сесії – конституційною більшістю [12, ст. 155].

Внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, що стосуються основ конституційного ладу, подається Президентом або не менш як двома третинами народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і повинен бути затверджений Всеукраїнським референдумом, який призначає Президент України [12, ст. 156].

Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України [12, ст. 87].

Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів здійснюється через заслуховування звітів Кабінету Міністрів на дні уряду чи під час парламентських слухань з того чи іншого питання.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Для контролю з окремих питань Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Важливою державотворчою функцією Верховної Ради є призначення виборів Президента України, який обирається громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада має також право усунути Президента України з поста з застосуванням процедури імпичменту у випадку вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Відповідно до Конституції України Верховна Рада може через закони унормувати організацію і діяльність органів виконавчої влади, національної безпеки, суду, прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, адвокатури, державної статистики та інформатики.

Верховна Рада України визначає територіальний устрій України, статус столиці України, спеціальний статус міст України. Верховна Рада України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за висновком Конституційного Суду про порушення нею Конституції України або законів України [12].

Верховна Рада України затверджує структуру, чисельність, функції Збройних Сил України, Служби безпеки України і Міністерства внутрішніх справ України.

Верховна Рада України у сфері зовнішньополітичних відносин має наступні повноваження:

- визначення засад зовнішньої політики;
- надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів;
- денонсація міжнародних договорів;
- прийняття законів про зовнішньополітичну і зовнішньоекономічну діяльність;
- оголошення за поданням Президента стану війни і укладання миру;
- схвалення рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших формувань у разі агресії проти України;
- схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил до інших держав, про допуск підрозділів інших держав на територію України.

Укладені і ратифіковані Верховною Радою міжнародні договори становлять невід'ємну частину законодавства України. Верховна Рада України плідно співпрацює з міжнародними організаціями, такими як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Парламентська Асамблея Чорноморського економічного співробітництва, Міжпарламентська Асамблея країн Співдружності Незалежних Держав тощо.

10.3 Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради Міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Відповідно до статті 136 Конституції України представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

До відання Автономної Республіки Крим належить:

- 1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;
- 2) організація та проведення місцевих референдумів;
- 3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;
- 4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
- 5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм;
- 6) визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;
- 7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;
- 8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;
- 9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;
- 10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях [12].

Територіальна автономія є особливою формою самоврядування, яка слугує цілям децентралізації державної влади, а тому їй притаманні, з одного боку, всі ознаки явища місцевого самоврядування у цілому, а з другого – певні особливості, за якими вона відрізняється від звичайного самоврядування. У сучасній Україні такий статус має Автономна Республіка Крим, яка за своєю природою, незважаючи на наявність у неї певних формальних ознак державного утворення, є формою самоврядування, яке також має певні особливості, за якими воно відрізняється від самоврядування, що здійснюється на рівні інших адміністративно-територіальних одиниць обласного (регіонального) рівня [2].

За умов демократичного режиму ключова роль у системі органів відповідних автономних утворень належить насамперед представницьким органам. В Автономній Республіці Крим таким органом є Верховна Рада, котрій також притаманні певні особливості, що відрізняють її від представницьких органів місцевого самоврядування, які функціонують у звичайних адміністративно-територіальних одиницях, зокрема, на рівні районів і областей. Ці відмінності полягають у наступному: правовий статус Верховної Ради АРК визначений у спеціальному органічному законі – в Конституції АРК, а органів місцевого самоврядування – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Верховна Рада АРК наділена ширшим колом повноважень, ніж обласні ради; вона має право формувати орган виконавчої влади – Раду міністрів, а обласні ради не мають права створювати виконавчі органи місцевого самоврядування.

Провідний характер Верховної Ради АРК відображається насамперед у способі визначення її компетенції, згідно з яким вона може вирішувати питання, віднесені до відання АРК, за винятком тих, щодо яких рішення приймаються республіканським (місцевим) референдумом або Радою Міністрів та іншими органами виконавчої влади.

Нормативно-правову основу діяльності Верховної Ради АРК становить розгалужена система законодавства, яка включає конституційний, законодавчий та підзаконний рівень. Важливим елементом даної системи є Конституція АРК, яка хоч і приймається Верховною Радою АРК, проте є органічним законом України, тобто актом Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Усі інші нормативно-правові акти Верховної Ради є підзаконними актами, які проте відрізняються від актів обласних рад.

Верховна Рада АРК, як і інші представницькі органи місцевого самоврядування, здійснює свої завдання, функції та повноваження переважно у правовій, організаційній та матеріально-технічній формах, що складають розгалужену систему форм її діяльності, серед яких ключова роль належить організаційно-правовим формам, що зафіксовані у відповідних законах та інших нормативно-правових актах автономії.

Важлива роль у здійсненні завдань, функцій і повноважень Верховної Ради АРК належить її апарату, який у структурному відношенні складається з двох підрозділів – Секретаріату та Управління справами Верховної Ради АРК. За своєю природою це допоміжні підрозділи, основне функціональне призначення яких полягає в організаційному та матеріально-технічному забезпеченні діяльності Верховної Ради як представницького органу автономії. Саме тому зазначені структурні підрозділи апарату Верховної Ради АРК здійснюють свої функції здебільшого в організаційній та матеріально-технічній формах, які, як правило, не мають зовнішнього виразу.

Так, основними завданнями Управління справами Верховної Ради АРК є фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності представницького органу автономії, її Президії, постійних і тимчасових комісій, депутатських груп і фракцій, депутатів, апарату Верховної Ради АРК [4].

Взаємовідносини Верховної Ради АРК як представницького органу автономії з Радою Міністрів будуються на принципі поділу повноважень, а не влади.

Список використаної і рекомендованої літератури

Авсєєвич В.П. Декларація про державний суверенітет як перший етап конституційного процесу в Україні // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 4. – С. 54-62.

Адельсеїтова А.Б. Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК. // Правове регулювання економіки : Збірник наукових праць. – К. : КНЕУ. – 2003. – Вип. 4. – С. 115-122.

Адельсеїтова А.Б. Особенности правового регулирования деятельности Верховной Рады Автономной республики Крым // Підприємство, господарство і право. – К., 2003. – Вип. 9. – С. 111-113.

Адельсеїтова А.Б. Організаційно-правові питання діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. – конституційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2007.

Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні : конституційно-правовий аспект / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. –Х. : Легас, 2004–191 с.

Бульба О. Деякі аспекти реалізації принципу поділу влади в державах Центральної та Східної Європи // Право України. – 2008. – № 4. – С. 151-155.

Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці : Рута, 1994. – 138 с.

Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.

Георгіца А.З. Доктрина розподілу влад : від Конфуція до сучасності (історико-правовий аспект) // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». Випуск 24. – Чернівці, 1998. – С. 33-44.

Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі : теоретико-правовий аспект : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : УПФ, Право, 1996. – 544 с.

Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року №2222 – IV. – К., 2006.

Корольова Н.В. Вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим : проблеми та реалії // Вісник Київського ун-ту. Юрид. науки. – К., 2003. – Вип. 52. – С. 17-20.

Мадіссон В., Шахов В. Система стримувань і противаг як гарантія демократії // Збірник наукових праць НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 235-246.

Регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23, № 24-25. – Ст. 202.

Силенко Л.М. Система «стримань і противаг» та закріплення її складових в Конституції України // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1998. – № 3. – С. 34-39.

Силенко Л.М. Система стримувань і противаг: теоретичні аспекти // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 4. – С. 89-97.

Фрицький Ю. Парламент України – Верховна Рада та його роль у реалізації законодавчої влади // Право України. – 2007. – № 7. – С. 3-7.

Чиркин В. Е. Государствоведение : [учебник] / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.

Political Oppositions in Western Democracies / Edit. by R. Dahl. – New Haven; London : Yale Univ. Press, 1966. – 458 p.

Лекція 11. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ, СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

11.1 Історичні витоки становлення президентства в Україні

Інститут Президента України як одноособового глави держави є порівняно новим явищем у політичному житті і державному будівництві України. Тривалий час в Україні функції глави держави виконували переважно Верховна Рада України, яка вважалася найвищим органом державної влади України, її Президія як постійно діючий орган державної влади та її Голова.

Теоретичною основою зосередження функцій глави держави у Верховній Раді України, в особі її постійно діючого органу Президії Верховної Ради України була концепція «*колективного президента*», яким вважалася президія та вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому: народ здійснює державну владу через ради народних депутатів України, що становить єдину систему органів державної влади і є політичною основою держави, а Верховна Рада України – найвищим органом державної влади.

Нинішній інститут президентства в Україні створився не відразу. Він пройшов кілька етапів за своєю назвою і статусом. Становлення інституту Президента України було основним у реформуванні державної влади, пов'язаному із проголошенням її незалежності та зміною конституційного ладу України.

Започаткувала процес реформування державної влади в Україні Декларація про державний суверенітет України, яка уперше в Україні проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Це зумовило введення інституту президентства. Приблизно через рік, 25 червня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила постанову «Про вибори Президента Української РСР», якою визнала за доцільне заснувати пост Президента України (Української РСР) до прийняття нової Конституції і провести вибори Президента у 1991 р.

Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут і Президент України мав обиратися не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу перш ніж стати реальністю. Відповідно, 5 липня 1991 р. було прийнято закони України «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» і «Про вибори Президента Української РСР». Прийняттю цих законів передувало внесення відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Зокрема, Конституцію було доповнено новою главою – 12-1, яка була присвячена посаді Президента України. У відповідних положеннях Конституції України і названих законах визначався статус Президента України, його функції, повноваження та порядок обрання.

Теоретичною основою становлення інституту президентства на даному етапі була насамперед Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р.

1 грудня 1991 р. відбулися перші у нашій державі вибори Президента України, під час яких було уперше на конституційній основі шляхом прямих виборів обрано Президента України. Проте конституювання інституту президентства активно і всебічно тривало у ході конституційного процесу, пов'язаного з підготовкою нової Конституції України і внесення ряду змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України у редакціях 1992, 1993, 1995 рр. та Конституційний договір, укладений між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995 р. За даними проектами Конституції України і Конституційним договором Президент України набував статусу глави держави і глави виконавчої влади. У правовому аспекті статус Президента України було закріплено Конституцією України 1996 р.

У 2005 році відповідно до внесених змін до чинної Конституції України Президента України позбавлено прямого права призначати та усувати з посади членів Кабінету Міністрів, керівників інших органів виконавчої влади. Значно обмежено можливість Президента України впливати на кадрові рішення, що стосуються «силового блоку»: призначати або звільняти з посади Генерального прокурора, Голову СБУ.

Значно обмежено вплив Президента України на урядові рішення, адже за Конституцією Президент має право скасовувати лише акти Ради міністрів Автономної республіки Крим, в той час як рішення Кабінету Міністрів – лише зупиняти у разі їх невідповідності Конституції України. При цьому істотно ускладнено нормативний формат: Президент повинен звернутися з офіційним представленням до Конституційного Суду щодо конституційності конкретного акта Кабінету Міністрів. Президента України також позбавлено більшості установчих повноважень, які він мав згідно з попередньою редакцією Конституції, наприклад, права конструювати та визначати характер діяльності виконавчої гілки влади: створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші органи центральної влади.

Нинішні повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України обмежують вплив Президента України на діяльність уряду зовнішньополітичною та оборонною сферами, що ставить під загрозу систему національної безпеки України.

Політико-інституційна модель парламентсько-президентської республіки, що сформувалася в Україні в 2005-2009 рр, стала результатом «українського іспиту на демократію» – наслідком вирішального консенсусу еліт часів Майдану, однак водночас своїм функціонуванням стало вказує на певні недоліки напівпрезиденталізму. Серед них слід виділити кілька.

По-перше, конкуренція між президентом і парламентом за вплив на політичні процеси, оскільки обидва інститути обираються всенародно і тому мають однакову легітимність (конфлікт легітимностей).

По-друге, конфлікт між президентом і урядом чи окремо прем'єр-міністром внаслідок розділеності виконавчої влади між президентом та урядом: постає проблема цілісного уряду і єдиного курсу в рамках виконавчої влади.

По-третє, конфліктність, що має місце, створює можливість для узурпації влади президентом чи прем'єр-міністром.

Функціонування нової форми правління додатково ускладнилося запровадженням з 2006 р. нових виборчих правил – виборів до парламенту на пропорційній основі за закритими партійними списками. Така формула виборів значно посилила вплив лідерів парламентських політичних сил на очолювані ними фракції аж до реальної загрози підміни вільного політичного вибору народних депутатів диктатурою цих лідерів, зменшила вплив суспільства на діяльність представницьких органів влади і політичний процес у цілому, значно знизила рівень довіри населення до всіх інститутів влади.

11.2 Елементи статусу Президента України

Виділення повноважень Президента України необхідно здійснювати, виходячи з того, що їх сукупність й визначає правовий статус Президента. Відповідно до правового статусу Президент виступає учасником конституційно-правових відносин, діючи у межах конституційно визначеної компетенції.

Наділення Президента України відповідними повноваженнями, можливостями їх практичної реалізації та вимогами щодо процедури реалізації, визначають формальне місце Президента України у конституційно визначеному механізмі реалізації державної влади в Україні. Відповідно до цього місця Президента України у механізмі державної влади та його компетенції (виступати від імені держави, бути гарантом дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина та ін.) Президент України наділяється відповідними повноваженнями. Практична ж реалізація главою держави його повноважень визначає його фактичне місце (фактичний статус) у механізмі державної влади та у політичній системі. Через повноваження стає зрозумілою і роль Президента України у державному механізмі. Не будучи включений у систему органів жодної з гілок влади, Президент водночас не знаходиться і зверху над ними. Він є рівноправним органом у системі вищих органів влади, який, виходячи з повноважень, тяжіє до органів виконавчої влади.

Як глава держави, Президент України наділений правом виступати від її імені. Це право реалізується двоюко: всередині держави і назовні. Усередині держави – шляхом послань Президента до народу, нагородження державними нагородами, здійснення помилювання, вирішення питань громадянства. Назовні – це представництво України на міжнародній арені як офіційне (під час укладення міжнародних договорів, ведення переговорів, призначення глав дипломатичних представництв), так і під час неофіційних візитів.

Визначення Президента України главою держави доповнюється іншими нормами (ч. 2 ст. 102 Конституції України), які визначають компетенцію Президента. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Для реалізації цієї загальної компетенції Президент України наділений досить значними повноваженнями, перелік яких дається у статті 106 Конституції України, а також формує відповідні органи, які безпосередньо вирішують питання, віднесені до компетенції Президента України. Як гарант додержання Конституції України, державного суверенітету і територіальної цілісності, Президент України, насамперед, має створювати умови для нормального функціонування всіх державних органів і посадових осіб. З іншого боку, Президент сам має дотримуватися Конституції і законів України. Відповідно будучи гарантом дотримання Конституції України Президент України виступає і гарантом дотримання прав і свобод людини й громадянина, оскільки останнє впливає з першого.

Компетенція Президента України реалізується у його повноваженнях, конституційно визначених у ст. 106 Конституції України [8]. При цьому конституційно закріплюючи президентські повноваження, законодавець чітко окреслює їх перелік, наголошуючи на тому, що Президент може здійснювати як інші лише ті повноваження, що визначені Конституцією України. Тому доволі неоднозначною є думка про прийняття окремого закону «Про Президента України», який повинен об'єднати як конституційні повноваження Президента, так і такі, що передбачені у законах України. Останні можуть лише іти у розвиток конституційних положень, а не встановлювати додаткові президентські повноваження.

11.2.1 Повноваження Президента України щодо органу законодавчої влади

Відносини між Президентом України та Верховною Радою України, іншими словами можна назвати відносинами по розподілу між ними повноважень. А сам розподіл повноважень є, у свою чергу, похідним від встановленої у країні форми державного правління [17, с. 105]. Встановлена в Україні парламентсько-президентська форма державного правління визначає і характер взаємних відносин між главою держави і її представницьким органом. У цих відносинах Президент України наділений досить значними повноваженнями по відношенню до парламенту. У той же час зворотній вплив не можна назвати значним.

Щодо формування Верховної Ради України Президент України конституційно наділяється правом призначення позачергових виборів, правом розпуску парламенту та правом вимагати скликання позачергової сесії парламенту. Право вимоги позачергової сесії взагалі не є похідним від встановленої у країні форми державного правління. Це скоріше данина традиціям наділяти такими правами глав держав. В Україні не існує норми, яка б регулювала усю процедуру скликання позачергової сесії на вимогу Президента України. Її порядок передбачений ч. 2 ст. 83 Конституції України, де сказано, що «позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України».

Право Президента України вимагати скликання позачергової сесії не можна вважати досить значним, яке тяжіє над парламентом. Таке ж право мають і президенти у інших республіках. Наприклад, ст. 39 Конституції ФРН наділяє Президента ФРН правом «вимагати від Президента Бундестагу дострокового скликання його сесій» [22, с. 171]; ч. 5 ст. 95 Конституції Республіки Білорусь встановлює, що «Палата Представників, Рада Республіки у випадку особливої необхідності скликаються на позачергову сесію за ініціативою Президента» [10]. Президент Грузії, крім права скликання позачергової сесії в період між сесіями має право скликати позачергове засідання в період роботи чергової сесії (ч. 2 ст. 61 Конституції) на вимогу Голови парламенту, не менше 1/4 членів парламенту чи за власною ініціативою [11].

Існування цього права у президентів багатьох країн пояснюється можливістю використання президентами парламентів для прийняття відповідних потрібних президентам законів. До цього права Президент України на практиці, за 5 роки після прийняття Конституції України, не вдався. Однак, відсутність правових норм, які мають детально регулювати питання скликання позачергових сесій, є недоліком інституту президентства. У цих нормах мають бути урегульовані питання: з яких питань Президент України має право вимагати скликання позачергових сесій; як часто; чи це право Президента є дискреційним, чи він має його узгодити попередньо з Головою Верховної Ради України тощо.

Маючи право вимагати скликання позачергової сесії, Президент України не наділений правом скликання чергової сесії парламенту та правом відкриття першої сесії парламенту після його чергових виборів. Останні права, наприклад, закріплені за Президентом Італії (як право визначати день першого засідання палат – ч. 2 ст. 87 Конституції) [11, с. 261], за Президентом Казахстану (як право «скликання першої сесії Парламенту і прийняття присяги його депутатів народу Казахстану» (п. 2 ст. 44

Конституції). Право президентів розпустити парламент є похідним від форми державного правління. Це право є характерним для парламентарних та змішаних республік, де праву розпуску парламенту президентом кореспондує право висловлення парламентом вотуму недовіри уряду.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України згідно статті 90 Конституції України.

У випадку розпуску парламенту, Президент України призначає позачергові вибори до Верховної Ради України, які проводяться у період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення її повноважень.

Повноваження Президента України щодо функціонування Верховної Ради України полягають у його участі в законотворенні, майже на кожному етапі законодавчого процесу. Насамперед це право законодавчої ініціативи Президента України. Законопроекти, які вносяться Президентом України до Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи є двох видів: звичайні законопроекти та законопроекти про внесення змін до Конституції України. При цьому законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

В Україні конституційно встановлені певні вимоги при поданні главою держави законопроектів про зміну Конституції України. У Конституції передбачені дві категорії законопроектів щодо змін Конституції України, які може вносити Президент України. Перші – загальні законопроекти, які стосуються будь-якого розділу чи статті Конституції (за виключенням р.р. I, III та XIII), другі – спеціальні законопроекти (які торкаються розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»). Що стосується першої категорії, то такий законопроект стає законом лише за умови, якщо за нього на наступній сесії проголосувало не менше як дві третини конституційного складу Верховної Ради. Що стосується другої категорії, то оскільки ці законопроекти торкаються положень Конституції України, які регулюють питання державної влади, державного устрою, влади народу тощо, то і сама процедура їх подання і прийняття є більш ускладненою. Законопроект має бути прийнятий не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України [8]. Прийнятий законопроект затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Сам порядок проведення такого референдуму регулюється Законом України «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року.

Для набрання чинності закон має бути промульгований Президентом, тобто підписаним протягом визначеного терміну і опублікований.

Хоча Президент України не є присутнім у сесійному залі Верховної Ради під час обговорення того чи іншого закону, однак право на існування кожного закону залежить від Президента України (при цьому Конституція України не встановлює винятків ні щодо самої Конституції, ні щодо Закону «Про Державний бюджет України»). Тобто, після прийняття законопроекту Верховною Радою, він стає законом і за підписом Голови Верховної Ради України направляється Президенту України для промульгації (підписання і обнародування). Сам термін «*промульгація*» означає обнародування, офіційну публікацію певного закону. Водночас, як відмічає *Л. Кривенко*, промульгація закону включає в себе декілька етапів: засвідчення закону і того факту, що він прийнятий за належною процедурою, підписання закону, розпорядження про його опублікування і виконання [12, с. 40]. Загальний термін підписання і оприлюднення закону Президентом України становить 15 днів (для прикладу, у Греції – 30 днів, у США – 10 днів). Скорочений термін промульгації закону щодо якого подолано парламентом вето Президента становить в Україні 10 днів. Оскільки між парламентом і Президентом України виникали конфлікти з приводу підписання і оприлюднення законів, Конституційний Суд України своїм рішенням №11-рп/98 від 7.07.1998 року визначив порядок перебігу 10-ти і 15-ти денного строку, передбаченого для підписання направленного Президенту України закону.

Крім промульгації закону, впродовж 15 днів (загальний термін) чи 10 днів (скорочений термін), Президент України може погодитись з законом (ст. 94 Конституції України, «якщо протягом 15 днів Президент не повернув закон для повторного розгляду», то такий закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений). З тексту цієї норми випливає, що підпис під законом і його оприлюднення має відбутися не пізніше 16-го дня з дня отримання закону Президентом України.

Встановлення 15-денного загального терміну для підписання закону є строком, необхідним Президенту України з залученням Секретаріату Президента та уряду прорахувати можливість реалізації закону його безпосередніми виконавцями – органами виконавчої влади. Таке вивчення є тим більше необхідним для України, оскільки у нас ще не створена парламентська практика при прийнятті закону погоджувати і заходи щодо його реалізації, які мають надаватися органами, наділеними правом законодавчої ініціативи, одночасно із законопроектом. Також не завжди існує узгодження між прийнятим законом і уже діючими законами. Порядок вивчення законів, що надійшли на підпис главі держави регулюється розпорядженням Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України» № 221/97-рп від 30 травня 1997 року. У розпорядженні передбачені органи, які приймають участь у підготовці на підпис главі держави закону та їх повноваження у цій сфері.

Після підписання закону Президент України оприлюднює його в офіційних друкованих виданнях чи іншим способом. На сьогодні, в Україні, такими офіційними друкованими виданнями є «*Відомості Верховної Ради України*», «*Офіційний вісник України*», «*Офіційний вісник Президента України*», «*Урядовий кур'єр*», «*Голос України*».

Право промульгації законів є характерним для президентів при будь-якій формі державного правління. Як правило, у парламентських республіках це право є єдиним у сфері законотворення для президентів, а у президентських і напівпрезидентських республіках президенти не лише промульгують закони, а й мають щодо них право вето.

Право вето Президент України може застосувати лише протягом 15 календарних днів. Разом з повернутим законом він має підготувати і спрямувати до Верховної Ради умотивовані і сформульовані пропозиції щодо закону, який повертається.

Одним з основних повноважень Президента України щодо функціонування парламенту України є його звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. Довго статус послань Президента України не був визначений, хоча у світовій практиці послання – це офіційний документ, який визначає дії уряду. І лише у 1997 році, відповідно до Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» №314/97 від 9.04.97 року в Україні «послання вважаються офіційними документами глави держави, в яких на основі аналізу внутрішнього і

зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку» (п. 1 Указу).

Президент України направляє чергові послання Верховній Раді України, як правило, у березні-травні кожного року, інформуючи в них про внутрішнє і зовнішнє становище України за минулий рік і намічаючи заходи вирішення основних завдань держави. Крім того, Президент України, як мінімум два рази на рік, має звертатися до парламенту з позачерговими посланнями.

11.2.2 Повноваження Президента України щодо органів виконавчої влади

У механізмі здійснення державної влади Президент України взаємодіє не лише з парламентом. Одними з основних його повноваження стосуються органів виконавчої влади.

Повноваження Президента України щодо функціонування органів виконавчої влади є визначеними конституційно і залежать від рівня органу виконавчої влади у ієрархії органів. У ієрархії органів виконавчої влади України нормативно і теоретично виділяють три рівні: вищі, центральні та місцеві органи.

Щодо Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади Президент України приймає участь у визначенні керівника Кабінету Міністрів України та вирішує питання відповідальності уряду.

Крім того, Президент України, не очолюючи уряд і не будучи главою виконавчої влади, в той же час наділений широким колом повноважень вищої виконавчої влади (він є Верховним Головнокомандувачем, має право видавати укази, має право законодавчої ініціативи, призначає значну кількість вищих посадових осіб держави). В українських науковців існує думка, що в даному випадку Президент України виступає як «носіє повноважень виконавчої влади» і входить до системи органів виконавчої влади функціонально – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади, на відміну від «носія» виконавчої влади, якими є конституційно визначені органи виконавчої влади.

Повноваження Президента України щодо уряду полягають, насамперед, у внесенні ним, за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України (п. 9 ст. 106 Конституції України).

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у строк, визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить до Верховної Ради України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (стаття 8).

Діяльність Президента України по формуванню уряду, крім подання кандидатури на призначення Прем'єр-міністра, полягає також у поданні на призначення двох членів Кабінету Міністрів України: Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10 ст. 106 Конституції України).

Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Ця вимушена відставка уряду може бути охарактеризована як форма колективної відповідальності уряду перед Президентом чи парламентом (ч. 2 статті 113 Конституції України). Однак, конституційно підстави відповідальності Кабінету Міністрів перед Президентом не визначені (на противагу цьому відповідальність уряду перед парламентом є результатом його підзвітності і підконтрольності.). Ними можуть бути як невиконання безпосередніх завдань, поставлених перед урядом парламентом чи Президентом, а також загальних завдань, перелічених в ст. 116 Конституції України, серед яких першочерговими є завдання по забезпеченню державного суверенітету, економічної самостійності, забезпеченню проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, організації виконання Державного бюджету тощо.

Органами виконавчої влади на місцях є відповідно до ст. 118 Конституції України обласні та районні державні адміністрації, а також державні адміністрації в містах Києві та Севастополі. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Президент України має повноваження по їх формуванню через призначення на посади та звільнення з посад голів адміністрацій та вирішення питання їх відповідальності. Щодо функціонування місцевих органів виконавчої влади, глава держави наділений правом скасовувати акти голів адміністрацій.

Призначення голів місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України).

11.2.3 Повноваження Президента України щодо органів судової влади

Повноваження Президента України по формуванню і щодо функціонування органів судової влади є досить значними, і полягають, зокрема, у формуванні судів. Повноваження у сфері судової влади Президент України виконує, поділяючи їх з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції України, який є відповідальним за акти глави держави, прийняті у судовій сфері.

Формування органів судової влади Президент України здійснює шляхом призначення суддів та формування мережі судів.

Призначення членів Конституційного Суду України разом з Президентом Україна здійснюють Верховна Рада України та з'їзд суддів України (по 6 суддів). Такий порядок формування Конституційного Суду України впливає з самого статусу Конституційного Суду який відповідно до п. 1 ст. 147 Конституції України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні і вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Саме з метою уникнення впливу на Конституційний Суд з боку якогось одного вищого органу держави, він і формується на паритетних засадах.

Президент України бере участь у функціонуванні Конституційного Суду, маючи право звернутися до нього з поданням щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість [6, ст. 272].

Крім Конституційного Суду України, судочинство в Україні здійснюється судами загальної юрисдикції, система яких будується за принципами територіальності і спеціалізації. Президент України при формуванні судів має наступні повноваження: визначення мережі судів (створення та ліквідація судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів) і

кількісного складу суддів місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів. У залежності від виду судів загальної юрисдикції вони утворюються Президентом України за поданням: 1) Голови Верховного Суду України; 2) голови вищого спеціалізованого суду (наприклад, Голови Вищого Господарського суду України); 3) Міністра юстиції України.

Президент України має право призначення на посаду професійного судді вперше строком на п'ять років. Рекомендації особі, що претендує на посаду, надає кваліфікаційна комісія суддів Вищій раді юстиції, яка у свою чергу виходить з рекомендацією про призначення до Президента України. Суддя може бути звільнений з посади Президентом України, відповідно до ч. 5 ст. 126 Конституції України у разі: закінчення строку на який його було призначено, досягнення суддею 65-річного віку, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, порушення суддею вимог щодо несумісності, порушення суддею присяги та за іншими підставами. Пропозицію про звільнення з посади судді Президенту України вносить Вища рада юстиції за пропозицією кваліфікаційної комісії суддів. Президент України призначає до Вищої ради юстиції 3 членів шляхом видання указу про призначення. Він також вирішує питання про припинення їх повноважень. Посвідчення Суддям Верховного Суду України, Голові Верховного Суду, його заступникам; Голові, заступникам Голови та суддям Вищого Господарського Суду України ті інших вищих судів видаються за підписом Президента України.

11.3 Допоміжні інституції Президента України

Президент України для реалізації наданих йому державою функцій, виражених у його компетенції, утворює свій апарат (Адміністрація, консультативні і дорадчі органи та служби). Однак не всі ці органи можуть бути охарактеризовані як органи державної влади. Більшість з них за своїм статусом є допоміжними органами при главі держави. Такий висновок можна зробити, виходячи з того, що орган державної влади виступає від імені держави і представляє державу, він наділяється відповідними державно-владними повноваженнями і приймає у межах цих повноважень рішення, обов'язкові до виконання. У той же час допоміжні органи при Президенті України лише забезпечують виконання главою держави його повноважень.

Статус допоміжних органів при главі держави і їх кількість визначається формою державного правління, оскільки саме з нею пов'язані межі компетенції самого глави держави і відповідно функції, які на нього покладаються. У структурі допоміжних органів при главі держави, незалежно від форми державного правління, виділяють три основні групи:

- органи, які мають забезпечити персональний статус глави держави (в Україні – Адміністрація Президента);
- органи, які координують діяльність інших державних структур (Рада Національної безпеки і оборони України, Представники Президента в Конституційному Суді, Верховній Раді та Кабінеті Міністрів України, комісії, ради та інші консультативно-дорадчі органи);
- органи, які представляють главу держави назовні, тобто формують імідж глави держави (прес-секретарі, патронатна служба).

На сьогодні існує дві моделі організації главами держав свого оточення [15, с. 97]:

1) «*кругова*». При круговій моделі декілька помічників мають право доповідати безпосередньо президенту. Її недоліками є жорстка конкуренція, суперництво і конфлікти серед помічників.

2) «*пірамідальна*». Більшість помічників доповідають по інстанції аж до керівника апарату який потім спілкується з президентом. Її недоліком є ризик отримати добре відфільтровану інформацію.

Визначені недоліки і обумовлюють необхідність поєднання главами держав цих моделей у залежності від ситуації, що спостерігається і в Україні.

Загальна кількість повноважень глави Української держави, навіть без звертання до їх змісту, говорить про неможливість одноособово їх здійснювати. А розкриття їх змісту приводить до висновку про складність процедур реалізації. Враховуючи, крім цих, такі фактори як необхідність ефективності реалізації повноважень, необхідність забезпечення як внутрішнього, так і зовнішнього представництва, при главі держави і створюються органи, які забезпечують виконання президентських функцій.

Секретаріат Президента України (з 25 лютого 2010 р. *Адміністрація Президента України*) є постійно діючим органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання його конституційних повноважень. Основними завданнями Адміністрації Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Адміністрація відповідно до покладеного на неї основного завдання:

- 1) аналізує політичні, соціально-економічні та інші процеси, що відбуваються в Україні та за її межами, і за результатами такого аналізу готує та подає на розгляд Президенті України оперативно-інформаційні матеріали, пропозиції щодо забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, їх захисту;
- 2) опрацьовує пропозиції щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження;
- 3) забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, доповідей та виступів Президента України;
- 4) забезпечує планування діяльності Президента України;
- 5) забезпечує підготовку, опрацювання і подання на підпис главі держави проектів указів, розпоряджень і доручень Президента України;
- 6) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенті України, готує главі держави пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;
- 7) забезпечує офіційне оприлюднення Президентом України законів, а також указів і розпоряджень Президента України;
- 8) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення і ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, переведення суддів, призначення суддів на адміністративні посади в судах;
- 9) забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

10) здійснює підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

11) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, та веде облік відповідних кадрів;

12) здійснює моніторинг актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності відповідних підстав вносить Президентові України пропозиції щодо зупинення дії, скасування таких актів, рішень;

13) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України;

14) вносить Президентові України пропозиції щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність глави держави, Секретаріату, здійснює видавничу діяльність;

15) організовує публічне обговорення ініціатив Президента України, проектів його актів;

16) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд главі держави пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними, розвитку нагородної справи та геральдики, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

17) забезпечує організацію та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, зарубіжних візитів, а також робочих поїздок глави держави;

18) організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, політичних партій, громадських та інших організацій, на основі аналізу таких звернень розробляє і подає Президентові України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем;

19) забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування;

20) сприяє підвищенню ефективності взаємодії Президента України з політичними партіями, громадськими організаціями, в тому числі професійними спілками, організаціями підприємців, релігійними та іншими організаціями, підприємствами, установами, утвердженню і розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцненню їх ролі у вирішенні питань загальнодержавного, регіонального та місцевого значення;

21) здійснює забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

22) забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та контроль за її збереженням;

23) здійснює матеріально-технічне, фінансове, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, його консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

24) виконує інші функції для забезпечення здійснення главою держави своїх повноважень [26].

Кадрова та установча функції у Адміністрації Президента значною мірою є прерогативою Глави Адміністрації Президента України. Глава Адміністрації Президента України здійснює загальне керівництво Адміністрацією, координує діяльність усіх його структурних підрозділів, постійних представників Президента України, розподіляє обов'язки між Першими заступниками та заступниками Глави Адміністрації, затверджує положення про структурні підрозділи Адміністрації.

Конституційно визначеним органом, який діє при Президентові України є **Рада національної безпеки і оборони України** (далі РНБО України), яка характеризується як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони. Цей орган діє на підставі Закону України «Про Раду Національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [4, ст. 482]. Президент України особисто очолює цей орган. Аналогічні органи існують і при президентах інших держав. У Грузії Президент головує на засіданнях Ради Національної Безпеки та призначає її членів (п. 4 ст. 73 Конституції), Президент Республіки Казахстан формує Раду Безпеки (п. 20 ст. 44 Конституції), Президент Російської Федерації формує і очолює Раду Безпеки Російської Федерації (ст. 83 Конституції), Президент Французької Республіки «головує у вищих радах і комітетах національної оборони» (ст. 15 Конституції). Водночас аналогічного права не мають президенти Узбекистану, Вірменії, Киргизії, хоча вони і є головнокомандувачами Збройними Силами [10].

По відношенню до цього органу держави Президент України: 1) формує персональний склад Ради Національної безпеки і оборони України (за виключенням призначення посадових осіб, які входять до її складу за своєю посадою: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України) та вирішує питання діяльності її Апарату; 2) головує на засіданнях Ради Національної безпеки і оборони України; 3) вводить у дію своїми указами рішення Ради Національної безпеки і оборони України; 4) опосередковано через Раду Національної безпеки і оборони України може контролювати і координувати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

У той же час Рада Національної безпеки і оборони України не є органом, який може підміняти Міністерство оборони України чи Генеральний штаб Збройних Сил України або ж інший вищий чи центральний орган державної виконавчої влади. Кожен з цих органів має виконувати свої повноваження як у звичайних умовах, так і при виникненні надзвичайних обставин. Рада Національної безпеки і оборони України має бути координуючим центром як центральних так і місцевих органів виконавчої влади з метою виявлення та подолання обставин, які деструктивно впливають на стабільне існування країни, її громадян, важливих суспільних і державних інституцій [4].

За рахунок коштів передбачених у Державному бюджеті Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Як правило, органи, які створюються при Президентові України носять назву комісії, міжвідомчі комісії, ради, комітети, робочі групи (групи) та інші структури. Їх кількість при главі держави постійно змінюється. Це пов'язано з тим, що одні з них утворюються на певний строк, інші для виконання певної функції, треті функціонують постійно.

При Президентіві України утворені і діють також Національна академія державного управління, Національний інститут стратегічних досліджень та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

Повноваження Президента України щодо допоміжних органів свідчать не лише про його політичний статус, урегульований нормами конституційного права, а й про його чисто адміністративні (управлінські) функції. До останніх належать: 1) організація, тобто формування та визначення структури органів, необхідних для забезпечення конституційно окреслених повноважень; 2) управління персоналом, насамперед підбір і призначення їх керівництва; 3) здійснення контролю і координації цих органів та 4) регулювання їх діяльності відповідними указами і розпорядженнями (наприклад, указами Президента України затверджуються положення про структурні підрозділи Адміністрації Президента України та про консультативно-дорадчі органи).

11.4 Президент України: перспективи розвитку

Основними напрямками удосконалення статусу президентства в Україні мають стати напрямки, пов'язані з:

1) реалізацією основних конституційних положень щодо характеристики України як правової, демократичної і соціальної держави. Лише законність та демократизм функціонування інституцій держави і, зокрема, Президента України стане реальною передумовою реального втілення цих характеристик;

2) визначенням президентської влади в Україні та її місця і ролі у системі державної влади;

3) формальним наділенням Президента України, поряд з існуючими функціями, функцією узгодження діяльності органів державної влади;

4) удосконаленням існуючих правових норм і прийняттям нових, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з діяльністю Президента України;

5) необхідністю удосконалення правового регулювання взаємовідносин Президента України з Верховною Радою України та органами державної виконавчої влади.

Основою реалізації цих напрямків має бути відповідне законодавство.

Подальший розвиток президентства в Україні є похідним від визначення статусу України як правової, демократичної, соціальної держави (ст. 1 Конституції України). З цих характеристик держави як соціальної, правової і демократичної, насамперед, важливою видається її характеристика як політичного арбітра у вирішенні внутрішніх питань. З політичним арбітражем держави (у даному випадку мова йде про Україну) прямо пов'язаний арбітраж її глави як уособлення цієї держави.

Для України є доцільним закріплення на конституційному рівні арбітражу глави держави між органами державної влади, а не її гілками. Президент (хоча і обраний всенародно) як орган в державі, не може стояти над гілками влади, бо це дає йому фактично неконтрольовану владу і відповідно ні про яку демократичну і правову державу не може йти мова. Саме у такому аспекті функція арбітражу Президента України є необхідною, оскільки «інститути державної влади, навіть за наявності розвинутої правової системи, не можуть залишатися, без авторитетного арбітра, який, перебуваючи з цими інститутами у прямих відносинах влади-підпорядкування, однак забезпечує злагоджене їх функціонування, здатний оперативно виводити державну систему із можливих тупикових ситуацій, які не завжди мають форму правового спору» [9, с. 468].

З метою вдосконалення правотворчості Президента України пропонується:

– проведення систематизації правотворчої діяльності Президента України з метою виявлення актів Президента України, які не відповідають Конституції та законам України, актів, існування яких втратило актуальність тощо;

– врегулювання процедури опрацювання проектів актів Президента України в Адміністрації Президента України шляхом затвердження спеціального регламенту чи внесенням змін і доповнень до існуючого Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України;

– упорядкування консультативно-дорадчих органів, утворених при Президентіві України з відповідних напрямів реалізації державної політики.

Список використаної і рекомендованої літератури

Вавженчук С.Я. Виконавча влада – Президент України : конституційно-правові аспекти структурної взаємодії // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 246-255.

Волощук О.Т. Конституційні проблеми взаємовідносин Президента та виконавчої влади // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 184-190.

Горбулін В.П. Діяльність Ради національної безпеки і оборони України з реалізації Концепції національної безпеки держави // Наука і оборона. – 1999. – № 3. – С. 3-6.

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Кармазіна М. Президентство : український варіант. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007. – 365 с.

Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации : схемы, комментарии. – М. : Право и закон, 1996. – 60 с.

Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.

Конституція України : огляд і коментарі / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Наукова думка, 2006. – 212 с.

Конституция Российской Федерации : Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М. : Юристь, 1997. – 716 с.

Литвиненко О. Україну нікому розколювати. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=683.

Конституции государств Европейского Союза. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.

Олексенко О. Політична еліта і демократія : дилема поєднання / О. Олексенко // Вісн. Черкаського ун-ту. Політологія та культурологія. – 2008. – № 5. – С. 166-168.

Окуньков Л. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 240 с.

Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект. – М. : Юристь, 1998. – 192 с.

Плахотнюк Н.Г., Мельниченко В.І. Інститут президентства в Україні : становлення та розвиток. Монографія. – К. : Вид. дім. Максимус, 2004. – 224 с.

Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Харків : Ксилон, 2001. – 280 с.

Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / [Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова]. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.

Тускоз Жан. Міжнародне право. – К. : АртЕК, 1998. – 416 с.

Указ Президента України від 3 квітня 2005 року № 593 «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій». – <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Указ Президента України від 26 квітня 2005 року № 706 «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Указ Президента України від 5 липня 2005 року № 1049 «Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Указ Президента України від 26 липня 2005 року № 1132 «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Указ Президента України «Про Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» від 14 жовтня 2005 року № 1446. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Указ Президента від 19 грудня 2005 року № 1784 «Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Указ Президента України від 25.02.2010 року № 265/2010 «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. – М.: Экзамен, 2006. – 222 с.

Лекція 12. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ:ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

12.1 Єдина система органів виконавчої влади

Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень зверху донизу. Відповідно до Конституції вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України.

Реалізацію другого аспекту – відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади – забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади – вищий, центральний, місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів;

1. Вищий рівень – Кабінет Міністрів України.
2. Центральний рівень – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
3. Місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють;
 - органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;
 - органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

12.2 Проблеми у відносинах владного трикутника України: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України

Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на думку багатьох дослідників, має певні негативні фактори. По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудована на політичній неструктурованості суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах трикутника «Парламент – Уряд – Президент». По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Інституційно-політична система України, безсумнівно, все ще перебуває у фазі переходу до демократичної моделі.

Незважаючи на внесені зміни, Конституція України все ще залишається неточною і в майбутньому потребуватиме подальшого уточнення. Запроваджені зміни мали на меті визначити ролі Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради, змінюючи характер устрою з президентсько-парламентського в бік парламентсько-президентського.

Ознаками такої класифікації слугують закріплені у новій Конституції принципи як всенародного обрання глави держави, так і тривалості існування уряду залежно від волі парламенту. Але Конституція, заклавши фундамент організації влади та окресливши контури взаємодії і розподілу повноважень між її ланками, залишила відкритим питання практичного функціонування владного трикутника в умовах України.

Зміна форми правління поставила Кабінет Міністрів у більшу залежність від колегіального органу – парламенту, обмеживши при цьому важелі одноосібного впливу Президента. Змінилась сутність й основного суб'єкта формування уряду – парламенту, який з введенням пропорційної системи виборів наповнився партійним змістом і став «опосередкованим засобом участі виборців у формуванні свого уряду» [9, с. 261]. Таким чином, уряд принципово перетворюється з бюрократично-президентського в партійно-бюрократичний. Тобто, до юридичних норм, що регулюють його діяльність, додаються ідеологічні принципи та програмні засади політичних партій, що входять до парламентської більшості.

Характеризуючи місце Кабінету Міністрів України у конституційній системі органів державної влади, необхідно виділити найбільш суттєві риси та особливості, які, по-перше, притаманні системі органів виконавчої влади в цілому, котру очолює Кабінет Міністрів, по-друге, відрізняють уряд від інших органів виконавчої влади, по-третє, визначають його взаємовідносини з Верховною Радою України та Президентом України.

У системі поділу влади уряд здійснює державну владу поряд з іншими органами державної влади: главою держави, законодавчими та судовими органами. Але предмет і сфера діяльності уряду мають свої особливості порівняно з іншими органами. Так, на відміну від органів законодавчої влади уряд не приймає законів, а організує їх виконання, забезпечує управління державним апаратом. Система органів виконавчої влади, яку очолює уряд, характеризується підпорядкованістю «по вертикалі» (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських функцій та виконання не лише рішень парламенту і глави держави, а й рішення вищих органів і посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути скасовані вищими).

Зазначимо, що у системі органів виконавчої влади положення Кабінету Міністрів України характеризується такими рисами:

1) згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З цього конституційного положення випливає, що уряд здійснює керівництво органами виконавчої влади, забезпечуючи при цьому об'єднання, координацію та погодженість їхньої діяльності;

2) Кабінет Міністрів є загальнодержавним органом виконавчої влади загальної компетенції, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу влади, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції у системі органів виконавчої влади більше немає органів, подібних до уряду;

3) Кабінет Міністрів – це колегіальний орган виконавчої влади, тобто він працює шляхом колегіального прийняття рішень.

Виходячи з наданих повноважень взаємовідносини Кабінету Міністрів з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах принципу поділу влади і характеризуються:

1) формуванням уряду парламентським шляхом та здійсненням парламентського контролю за його діяльністю.

Участь Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів, визначенні напрямів його діяльності та роль парламентського контролю в процесі конституційної реформи значно зросли. Так, парламент:

- призначає Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України;
- розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- відповідно до Конституції та законів України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів;
- розглядає питання про відповідальність Кабінету Міністрів та приймає резолюцію недовіри Кабінету Міністрів;
- приймає відставку Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України;

2) взаємодією уряду та парламенту за такими основними напрямками: по-перше, через прийняті Верховною Радою України закони, що їх уряд повинен виконувати і втілювати в життя; по-друге, в рамках бюджетного процесу, оскільки саме на уряд покладаються обов'язки розробки проекту закону про Державний бюджет України та подання звіту про виконання Державного бюджету України; по-третє, в процесі законопроектної діяльності (Кабінет Міністрів як суб'єкт законодавчої ініціативи забезпечує підготовку значної кількості законопроектів, вносить їх до Верховної Ради України, призначає своїх офіційних представників для їх обговорення тощо);

3) підконтрольністю і підзвітністю Кабінету Міністрів України Верховній Раді України;

4) подвійною відповідальністю Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України;

5) номінальною участю Президента України у формуванні уряду. Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді вносить до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України та за власними пропозиціями подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України.

Оскільки ефективність функціонування політико-правової системи держави в цілому чи її ключових складових – парламенту, уряду і глави держави, визначається ступенем впливу кожної із згаданих інституцій як на інші елементи системи, так і на суспільство в цілому, спробуємо окреслити загальну схему політичних і правових впливів у межах українського трикутника влади. Обидва типи цих впливів тісно пов'язані, але правові впливи, на відміну від політичних, мають законодавчо-формалізований характер.



1.

2.

Президент

Верховна Рада

Кабінет Міністрів

Законотвірний орган
Кадровий орган

Учнівський орган
Моральний орган

Наглядний орган
Господарчий орган
Законодавчий орган
Регістраційний орган

3.

4.

Президент

Верховна Рада

Кабінет Міністрів

Законотвірний орган
Кадровий орган

Учнівський орган
Моральний орган

Наглядний орган
Господарчий орган
Законодавчий орган
Регістраційний орган

5.

6.

Президент

Верховна Рада

Кабінет Міністрів

Законотвірний орган
Кадровий орган

Учнівський орган
Моральний орган

Наглядний орган
Господарчий орган
Законодавчий орган
Регістраційний орган

7.

8.

Президент

Верховна Рада

Кабінет Міністрів

Законотвірний орган
Кадровий орган

Учнівський орган
Моральний орган

Наглядний орган
Господарчий орган
Законодавчий орган
Регістраційний орган

9.

10.

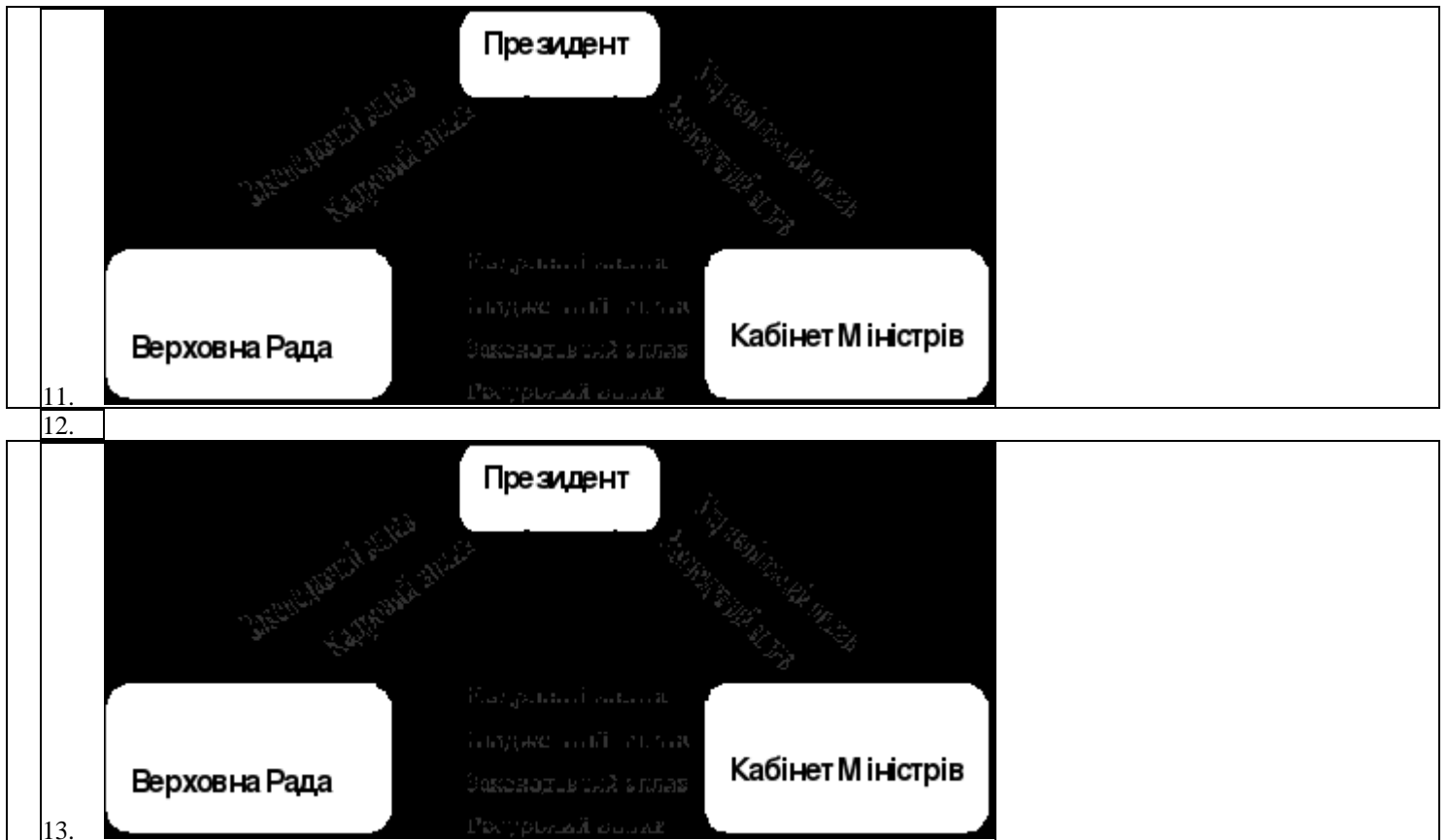


Рис. 12.1. Загальна схема політичних впливів в українському трикутнику влади [18]

Наведена схема (рис. 12.1.) має відносний характер, оскільки реальні впливи значно багатогранніші і складніші. Вони не мають односпрямованого лінійного характеру. Водночас ця схема дає уявлення про пріоритетність тих чи інших впливів зазначених політико-правових інститутів.

Законодавчий вплив Верховної Ради на Президента означає можливість ухвалення законів (у т. ч. Конституції), що окреслюють правове поле діяльності глави держави в Україні.

Законодавчий вплив Президента на Кабінет Міністрів означає можливість, по-перше, видання указів, якими керується у діяльності Кабінет Міністрів, по-друге, зупиняти дію актів Кабінету Міністрів.

Кадровий вплив Верховної Ради на уряд означає можливість призначення парламентом на урядові посади та звільнення з них.

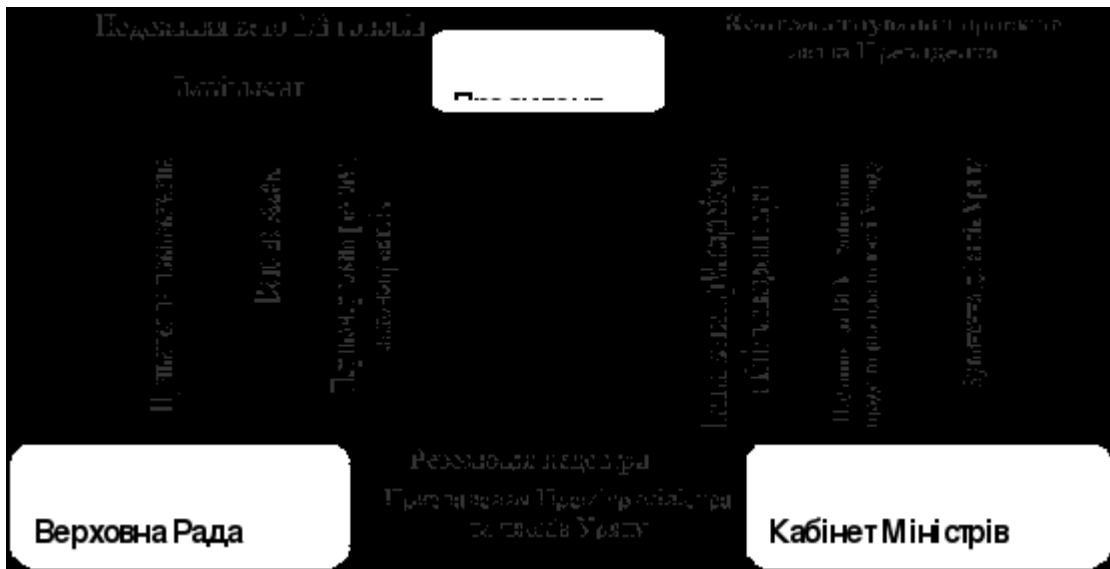
Кадровий вплив Президента на Верховну Раду означає його можливість припиняти повноваження останньої.

Управлінський вплив Кабінету Міністрів на Президента окреслює ту обставину, що реальне управління соціально-економічними та іншими ключовими для життєдіяльності держави процесами (які уособлює і за які ніби відповідає насамперед всенародно обраний Президент) здійснює саме уряд.

Бюджетний вплив Верховної Ради на Кабінет Міністрів ґрунтується на виключному праві парламенту ухвалювати бюджет, а, отже, – і остаточній можливості Верховної Ради коригувати ті чи інші доходні і витратні статті Уряду [18].

У свою чергу, ресурсний вплив уряду на парламент означає не що інше, як можливість Кабінету Міністрів через свої структури в центрі і на місцях реально управляти господарством, щоденно розподіляти чималі фінансові й матеріальні ресурси. А кожен депутат, кожна фракція зацікавлені, щоб питання їхні особисті, їхнього округу, їхньої групи підтримки вирішувалися у першу чергу і належним чином.

Можливість правових взаємовпливів парламенту, уряду і глави держави ґрунтується на Конституції. Конституційна визначеність цих впливів є суттю зв'язків – стримувань, протипаг, взаємодії – між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів і Президентом.



16.
17.

18.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Подання до суду</p> <p>Позивач</p> <p>Позивач: Тарасівська Влада</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> <div style="width: 45%; text-align: right;"> <p>Висновок суду</p> <p>Суддя: Ірина Іванівна Іванівна</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція Президента України Тришківець, Президентська офіс в Ужгороді</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
19.	

20.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Подання до суду</p> <p>Позивач</p> <p>Позивач: Тарасівська Влада</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> <div style="width: 45%; text-align: right;"> <p>Висновок суду</p> <p>Суддя: Ірина Іванівна Іванівна</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція Президента України Тришківець, Президентська офіс в Ужгороді</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
21.	

22.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Подання до суду</p> <p>Позивач</p> <p>Позивач: Тарасівська Влада</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> <div style="width: 45%; text-align: right;"> <p>Висновок суду</p> <p>Суддя: Ірина Іванівна Іванівна</p> <p>Позивач: Ірина Іванівна Іванівна</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція Президента України Тришківець, Президентська офіс в Ужгороді</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
23.	

24.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%;"> <p>Подання вступної заяви</p> <p>Листівництво</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> </div> <div style="width: 30%; text-align: center;"> <p>_____</p> </div> <div style="width: 30%;"> <p>Корпорація</p> <p>Територіальний офіс</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція лідера Тристороння Президентська рада в Ужасті</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
25.	

26.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%;"> <p>Подання вступної заяви</p> <p>Листівництво</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> </div> <div style="width: 30%; text-align: center;"> <p>_____</p> </div> <div style="width: 30%;"> <p>Корпорація</p> <p>Територіальний офіс</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція лідера Тристороння Президентська рада в Ужасті</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
27.	

28.	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%;"> <p>Подання вступної заяви</p> <p>Листівництво</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> </div> <div style="width: 30%; text-align: center;"> <p>_____</p> </div> <div style="width: 30%;"> <p>Корпорація</p> <p>Територіальний офіс</p> <p>Відділення</p> <p>Підприємство</p> <p>Відділення</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Верховна Рада</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Резиденція лідера Тристороння Президентська рада в Ужасті</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%; text-align: center;">Кабінет Міністрів</div> </div>
29.	



[продолжение](#)

1.



2.

Рис. 12.2. Загальна схема правових впливів в українському трикутнику влади [18]

Схема (рис. 12.2.) дає уявлення про правові впливи у вітчизняному трикутнику влади, хоча окреслює лише ті правові впливи, які формалізовані Основним Законом держави. Деякі інші впливи унормовані в інших законах, зокрема – у Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Аналізуючи впливи у владному трикутнику, слід зазначити, що головною особливістю існуючої політичної системи в Україні є часткове дублювання повноважень і невизначеність щодо політичного лідерства.

Конституція України створює для Президента і Кабінету Міністрів політичні ролі, що частково співпадають.

Так, у рамках цієї системи, для якої характерне дублювання, провідне положення Президента виходить з наявності у нього права вето щодо законодавства. Президент може накласти вето на закон за наявності істотних підстав на це і має право повернути його до Верховної Ради зі своїми змінами. Верховна Рада може подолати президентське вето конституційною більшістю (2/3 голосів). Якщо Верховна Рада не може набрати 2/3 голосів від її конституційного складу, вона може змінити законопроект (причому не обов'язково так, як хоче Президент) і знову надіслати його Президенту. У свою чергу, глава держави може заявити, що це новий законопроект і знову накласти на нього вето. Чітких процедур, пов'язаних із президентським вето, немає. Це призводило до можливості ситуацій, коли Верховна Рада набрала 2/3 голосів і направила закон назад, а Президент просто не став нічого з ним робити. Змінами до Конституції здійснено спробу врегулювати це питання – якщо Президент відмовляється підписати закон, він оприлюднюється Головою Верховної Ради за його власним підписом. До прикладів практичних та політичних наслідків цієї зміни можна віднести прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Виходячи із зазначеного, можна передбачити, що функціональні можливості Кабінету Міністрів України помітно залежатимуть від підтримки Верховною Радою урядових законопроектів. Однак, Конституція зберігає можливість за главою держави блокувати цю співпрацю застосуванням вето стосовно вже прийнятих законів. Отож, без принаймні лояльного Президента парламентсько-урядова коаліція може зустрітися із серйозними проблемами.

Дублювання політичних обов'язків, поєднане з надмірним регулюванням і відсутністю прозорості, створює систему, де ініціатори політичних ідей можуть прагнути реалізувати свої пропозиції за допомогою тієї особи, що приймає рішення; яка, як вони вважають, охоче погодиться з їхніми ідеями. Наприклад, міністр, що не може отримати згоду своїх колег зі своїм підходом, може прагнути домогтися видання указу Президента для реалізації цього підходу або подання президентського

законопроекту до Верховної Ради або ж може стимулювати депутата Верховної Ради для його ініціювання. Така практика не є незвичайною, і є багато прикладів її використання. У деяких випадках, наприклад, щодо Закону «Про Кабінет Міністрів», були моменти, коли одночасно існувало три варіанти – президентський, варіант Кабінету Міністрів і варіант Верховної Ради.

Учасники цієї системи часто відзначають, що Президент отримує свою владу не лише з Конституції, а й також із традиції та звички підкорятися найвищій інстанції. Ця традиція, що глибоко вкоренилася у системі через тривалу практику, може ускладнити й уповільнити політичну реформу.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо *основні конституційно-правові зміни* в контексті виконавчої влади щодо *повноважень Президента України стосовно Кабінету Міністрів*.

По-перше, нетиповою для глави держави є визначена Законом участь Президента у процедурі призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Змінами до Конституції 2004 року запроваджено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, адже одні члени уряду (Міністр оборони, Міністр закордонних справ) мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента (нарівні з Прем'єр-міністром), а інші – за поданням Прем'єр-міністра. Звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду Верховна Рада України за Конституцією взагалі зможе без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи з Главою держави простою більшістю від конституційного складу. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ, і в принципі є унікальним у світовій конституційній практиці. Адже, у будь-якій країні, зокрема й з класичною парламентською формою правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від глави держави.

Це одне з найбільш небезпечних та деструктивних положень Основного Закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів (всупереч деклараціям авторів реформи), особливо зважаючи на рівень політико-правової культури нашого політикуму та лобістську діяльність окремих народних депутатів. Загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду «слухняними слугами Президента», тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ.

Ключова роль глави уряду в ініціюванні абсолютної більшості призначень на рівні центральних органів виконавчої влади (окрім міністрів оборони та закордонних справ і Голови Служби безпеки України) та здійснення формальних призначень членів уряду й частини керівників центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Верховною Радою України, а решти керівників – безпосередньо урядом (пп. 12 і 12-1 ч. 1 ст. 85, п. 9-2 ст. 116), руйнує можливість Президента у вирішенні кадрових питань у системі виконавчої влади, а чільну роль у їх вирішенні починає відігравати Кабінет Міністрів.

По-друге, вирішення винятково урядом усіх питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією й ліквідацією відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116), позбавляє главу держави права опосередковано впливати на вирішення кадрових питань через механізм утворення (ліквідації) окремих державних органів.

По-третє, не відповідає покладеним на Президента України повноваженням і порядок призначення Голови Служби безпеки України. Адже Президент України відповідно до Конституції забезпечує національну безпеку. Законом же передбачено призначення та звільнення Голови Служби безпеки України за поданням Президента Верховною Радою України. Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, і тому насамперед главі держави має підпорядковуватись дана спецслужба. Політичний же вплив парламенту на цей орган мав би бути зведений до мінімуму.

По-четверте, неоднозначним є тлумачення ч. 4 ст. 118 Конституції, що передбачає призначення і звільнення голів місцевих держадміністрацій Президентом України за поданням уряду. Постає питання: Президент зобов'язаний чи має право призначати і звільняти тих, кого йому запропонують? Якщо Президент у цьому питанні має вирішувати на свій розсуд, то уряд буде вимушений прилаштуватися до його позиції. Тим більше, що ч. 5 ст. 118 говорить про відповідальність голів місцевих держадміністрацій і перед Президентом, і перед Кабінетом Міністрів, а ч. 8 ст. 118 надає главі держави можливість скасовувати рішення голів місцевих держадміністрацій, істотно коригуючи тим самим зміст їх діяльності. Таким чином, зміни до Конституції «розривають» виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи дуже мало управлінських інструментів для уряду. Виконавча вертикаль залишається урядовою тією само мірою, як і президентською. У таких умовах стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема і держави загалом.

По-п'яте, не всі питання знято і з трансформацією конституційної норми про повноваження глави держави на свій розсуд скасовувати акти Кабінету Міністрів України, яке тепер формулюється як право зупиняти дію цих актів «з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності». Ця зміна мала б відображати загальну тенденцію до зменшення повноважень глави держави. Однак пошук аргументів щодо неконституційності тих чи інших рішень у вітчизняній практиці управління ніколи не був занадто обтяжливим, а тривалий термін розгляду може не менш надійно блокувати діяльність уряду, аніж попередня норма.

По-шосте, встановлення норм про складання урядом повноважень виключно перед Верховною Радою (ч. 1 ст. 115), а не главою держави, як це було до сьогодні, унеможлиблює відставку уряду за рішенням Президента України. Тим самим Президента позбавлено важелів безпосереднього впливу на уряд. Загалом функціонування останнього стає стабільнішим, оскільки згідно з ч. 2 ст. 87 право Верховної Ради розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів залишається обмеженим (відповідне питання не може розглядатися «більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України»).

По-сьоме, істотно обмежено можливості Президента безпосередньо впливати на діяльність уряду шляхом видання зобов'язуючих актів. Зокрема, ч. 3 ст. 113, як і раніше, передбачає, що уряд у своїй діяльності зобов'язаний керуватися не тільки Конституцією та законами України, а й актами Президента України. Але вже з дуже істотним уточненням: «прийнятими відповідно до Конституції та законів України». А в п. 10 ст. 116 вилучено згадку про акти Президента як засіб визначення функцій уряду.

По-восьме, зберігається проблема інтерпретації змісту процедури скріплення президентських актів виданих у межах його повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 ч. 4 ст. 106 Конституції підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання.

Скріплення (контрасигнатуру) можна розглядати як формальний вияв узяття урядом президентського указу до виконання. У такому разі ця норма обмежує самостійність уряду. Однак її можна розглядати в рамках сучасних європейських підходів як засіб блокування урядом самостійної позиції Президента України із зазначених питань. У цих взаєминах з главою держави роль прем'єра та уряду могла б істотно зрости. Отож, необхідно досягти визначеності у питанні: скріплення підписом є правом чи обов'язком прем'єра й відповідального міністра.

Думки науковців, яким Конституційний Суд запропонував викласти свою позицію, з цього питання розходяться. Пропонується два варіанти тлумачення спірного положення. За першого, притаманного, наприклад, Конституції Німеччини, контрасигнація або скріплення підписами є обов'язковою умовою набрання чинності актом Президента. За другого варіанта скріплення підписами може мати суто інформативний характер і метою його є доведення прийнятого указу до відома Прем'єр-міністра та відповідального міністра. Але в такому разі позиція виконавчої влади зводиться до обов'язку автоматично прийняти указ до виконання. До речі, за попередньою редакцією Основного Закону підписами мали бути скріплені укази Президента, прийняті в межах не чотирьох, а 13 пунктів повноважень глави держави, визначених статтею 106 Конституції [12]. Це може свідчити про певне розширення прав Президента самостійно приймати рішення. Однак, є певна категорія указів, щодо яких доцільність контрасигнації сумнівна. Наприклад, Прем'єр-міністр та відповідальний міністр мають підписувати укази про оголошення надзвичайного стану, хоча ці самі укази у дводенний строк повинні затвердити Верховна Рада України.

Таким чином, як бачимо, умови політичного протистояння не дали змоги при розробці змін до Конституції здійснити комплексну оцінку проблемних, конфліктних і кризових варіантів макроуправлінських ситуацій, що можуть виникнути при введенні їх у дію [10].

Актуальним є також питання впливу опозиції на уряд. Наявність політичної опозиції, забезпечення можливостей для її повноцінної участі у політичному житті є однією з базових умов існування політичної системи європейського зразка. Зміна форми правління вимагає проведення нормативно-правового регулювання взаємодії Кабінету Міністрів й опозиції. На сьогодні практично єдиним законодавчо визначеним правом опозиції за умови, що до її складу входить не менш як одна третина депутатів, є можливість ініціювати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Але відправити уряд у відставку (прийняти резолюцію недовіри) може лише більшість депутатів від конституційного складу. Тому право ініціювати звіт уряду дає можливість парламентській опозиції донести через парламент свою позицію та продемонструвати своє ставлення до Уряду і не більше.

Згідно з Основним Законом, у своїй діяльності уряд керується указами Президента, але водночас – і постановами Верховної Ради. Конституція України не дає чіткого пояснення, як ці акти між собою погоджуються. «Різні юридичні норми можуть міститися у різноманітних нормативних актах як за змістом, так і за формою, в тому числі таких, що суперечать один одному, виключаючи одне одного повністю або частково... не випадково в юридичній літературі зазначається, що суттєвим недоліком правотворчого процесу є відсутність єдиних критеріїв при виробленні та обранні форми нормативно-правових актів» [22, с. 34]. У ситуації подвійної підпорядкованості існує ризик того, що виконавчі органи здебільшого орієнтуються на одного суб'єкта [8, с. 133]. Це досить яскраво проявилось в умовах попередньої – президентсько-парламентської форми правління: Уряд фактично підпорядковувався Президентові, а за Верховною Радою лишались далеко не основні важелі впливу.

Відповідно до конституційних змін, за Президентом закріплені кадрові функції щодо призначення ряду міністрів (Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України). Тобто, існує ризик подвійного підпорядкування Уряду: частина членів уряду керуватиметься актами Президента, а решта – Програмою та постановами Верховної Ради. Більше того, не виключені випадки, коли парламентську більшість можуть сформувати опозиційні до Президента політичні партії. У такому разі розкол Кабінету Міністрів поглибитись. Це може призвести до дезорганізації діяльності Уряду. Адже «структури виконавчої влади – уряд та відомства – функціонують за принципом єдиначальності. Незважаючи на розбіжності в позиціях міністерств, рішення ухвалюються від імені всього уряду. Тільки так має забезпечуватись єдність політики уряду» [7]. Тому перед законодавцями постає важлива правова проблема: встановлення чітких субординаційних зв'язків між нормативно-правовими актами у правовій системі України. Тут можна погодитися з *Ю. Шемшученком*, який вихід з цієї проблеми вбачає в прийнятті законів «Про закони і законодавчу діяльність» та «Про нормативні акти» [20, с. 88].

Кабінет Міністрів повинен бути генератором суспільного розвитку та необхідних для цього реформ на основі чіткої Програми діяльності. Виходячи із задекларованих пріоритетів повинен формуватися посадовий та персональний склад Уряду. На урядові посади мають призначатися політики, що мають чітке бачення реформ й готові взяти персональну відповідальність за їхнє проведення та результати. Органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовка рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Зокрема, міністерства повинні допомагати міністру у розробці реформ та їхнього впровадження в життя. Урядові рішення повинні прийматися виходячи з обмеженості державних ресурсів та потреби їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів є забезпечення виконання Урядом основного завдання – формування державної політики. При цьому Кабінет Міністрів повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів свої повноваження адміністративного характеру. Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді та Парламенті. Необхідно усунути дублювання діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств. Робота з підготовки концепцій, проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, відповідно до прийнятих стратегічних і політичних рішень, а не за «дорученнями» Адміністрації, керівництва Уряду чи Президента. Застаріла та неефективна процедура «погодження» проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та публічному обговоренні на урядових комітетах.

12.3 Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні

Впровадження парламентсько-президентської форми державного правління в Україні зумовило появу нових інституціональних викликів, які повинні бути розв'язані вже найближчим часом задля збереження політичної і, як наслідок, економічно-соціальної стабільності держави. Одним із основних завдань політичного, адміністративного та наукового істеблшменту є створення оптимізаційної моделі взаємодії ключових макрополітичних суб'єктів державної влади: Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Із внесенням змін до Конституції оптимального перерозподілу не досягнуто. Запроваджена модель виявила свою недосконалість переважно в інституційно-правовому аспекті, а саме:

Зміни до Конституції не містять чіткого механізму формування ефективної виконавчої влади в Україні.

Не ліквідоване паралельне існування кількох виконавчих вертикалей: парламент формує уряд, проте голів державних адміністрацій і надалі призначає Президент.

Наявність в уряді «квоти Президента» – силових міністрів може поставити під сумнів діяльність Кабінету Міністрів як єдиної команди у періоди так званого «розділеного правління». У більшості країн саме ці посади є вагомим «призом» для партнерів при створенні коаліційного уряду.

Невідомо яким чином вирішувати проблему, коли Президент України, отримавши від коаліції депутатських фракцій пропозиції щодо внесення до парламенту подання про призначення Прем'єр-міністра України, не виконує свого обов'язку і не вносить у визначений строк цієї кандидатури до парламенту.

Відсутня дієва процедура формування уряду та дій основних суб'єктів у разі його відставки.

У відповідності до чинної Конституції України, уряд формується коаліцією депутатських фракцій. Оскільки процедура створення такого політичного суб'єкта передбачає необхідність узгодження різноманітних інтересів багатьох фракцій, то перед коаліцією, відповідно, постає значно більше законотворчих проблем, ніж перед однопартійною або стабільною більшістю. Політична практика країн інваріантних демократій свідчить, що навіть у відносно стабільних коаліціях процес вироблення політики є менш узгодженим, ніж в однопартійних урядах, що пов'язано з необхідністю обговорення політичних рішень з партнерами по коаліції, які часто мають досить відмінні погляди щодо кожного політичного питання.

Запобіганням урядової нестабільності є запровадження синхронізованого виборчого циклу. Так, нормативне втручання Президента у справи, що належать до компетенції виконавчої влади, часто пояснюється недовірою до кабінету, який може бути сформований опозиційною політичною силою. Гармонізація термінів призначення президентських і парламентських виборів може зменшити політичне протистояння між президентською і законодавчою владами, позитивно вплинути на формування заснованого на консенсусі уряду і, як наслідок, мінімізувати конкуруючі вимоги щодо діяльності уряду.

На сьогодні не врегульований законами політико-управлінський простір є дуже великим, і на ньому змагаються президентські та урядові структури. До недавнього часу останні програвали першим, що було можливим під час функціонування президентсько-парламентської моделі. У рамках же парламентсько-президентської форми правління президент є сильною фігурою лише у разі його підтримки з боку більшості у парламенті. У разі ж «розділеного правління» надзвичайно посилюється фігура Прем'єр-міністра і стан речей змінюється на протилежний. Зважаючи на масштаби тіньового нелегального лобіювання в органах виконавчої влади, відсутність чіткого розмежування функцій підзаконного нормотворення між Президентом та Прем'єр-міністром є неприйнятною із точки зору перспектив демократії в Україні [2].

Чинна нормативно-правова база України свідчить про приматність нормотворчості Президента щодо актів уряду, а також про наявність прерогативи Президента вносити на розгляд парламенту власні законопроекти як позачергові. Кабінет Міністрів так само, як і Президент, наділений правом законодавчої ініціативи, однак останній має у своєму владному інструментарії право вето. Так, Президент має право призупиняти дію актів Кабінету Міністрів із мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності.

Слід зауважити, що даний інструмент є досить впливовим і може бути часто застосовуваним у періоди «розділеного правління», що не сприятиме конструктивності у роботі виконавчої влади.

Одним із способів реалізації компетенції Президента України є прийняття ним власних нормотворчих актів, що є характерним для напівпрезидентських республік. Повноваження на видання правових актів забезпечує швидке реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя з метою заповнення прогалів у законодавстві, коли має місце ефект «повільного парламенту».

Однак, прерогатива створення загальнообов'язкових норм належить Верховній Раді України. З метою унеможливлення подвійного регламентування одних і тих самих об'єктів політико-владного впливу доцільним видається більш чітко визначити межі нормативних указів глави держави. Вони повинні мати переважно процедурно-допоміжний характер. Адже Президент, не підміняючи парламент, може скористатися правом законодавчої ініціативи і внести відповідний законопроект на розгляд парламенту.

З огляду на це важливим для оптимізації нормотворчої діяльності Верховної Ради і Президента є питання про розмежування предмета закону і нормативного указу Президента. Конституція України не обмежує останнього переліком питань, з яких він має право видавати акти, здійснюючи правове регулювання. Проте, з іншого боку, стаття 92 Конституції окреслює коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно Законами України. Тому обмеження нормотворчої компетенції глави держави полягає у тому, що він не може видавати укази з питань, які вже регламентовані законом, чи щодо яких Конституція містить прямі вказівки про те, що вони повинні бути регламентовані законом.

Характер завдань, що стоять перед Президентом України, широкий спектр повноважень і висока політична відповідальність глави української держави зумовлюють необхідність створення чіткої системи гарантій президентської діяльності. Слід звернути увагу на те, що вони не знайшли належного, послідовного і комплексного відображення у чинному законодавстві.

До юридичних гарантій слід віднести законодавче закріплення правового статусу його актів стосовно актів Кабінету Міністрів України. Роль такого акту міг би відіграти закон «Про Президента України», у якому доцільно було б зосередитись на врегулюванні таких питань:

Імпічмент. Основи усунення Президента України визначені у ст. 111 Конституції України. Водночас деякі процедурні питання (наприклад, процедура обрання або призначення, повноважень та роботи спеціального прокурора і спеціальних слідчих чи питання порушення кримінальної справи проти Президента за вчинення державної зради або іншого злочину) не вирішені безпосередньо в Конституції. Конституція України передбачає можливість усунення президента з поста у порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Серед підстав для застосування імпічменту не закріплюється: порушення Конституції, законів, прав і свобод людини й громадянина, а також присяги. Створення конструктивної моделі інституту конституційної відповідальності глави держави диктує необхідність включення перерахованих елементів до переліку підстав для імпічменту глави держави, оскільки це органічно випливає з його статусу.

Вето. Питання повернення Президентом закону з умотивованими і сформульованими пропозиціями до парламенту взагалі не врегульоване законодавчо. Основне поняття вмотивованості можна трактувати дуже вільно виходячи із політичної доцільності, суперечливості з іншими законами чи невідповідності Конституції. Можна було б розглянути можливість застосування аналогічної процедури із Закону України «Про внесення змін до Конституції України» стосовно призупинення дії актів уряду з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Консультативні та дорадчі органи. Право Президента створювати для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби закріплене у п. 28 ст. 106 Конституції України [12]. Посади керівників та працівників цих органів постановами уряду відносять до посад державних службовців і, відповідно, ці дорадчі органи вже отримують статус державних органів, як це передбачено ст. 1 Закону України «Про державну службу». Виходячи із наведеного визначення основних повноважень функціонування Адміністрації Президента, Державного управління справами та інших структур має здійснюватися на рівні закону, а не указів Президента.

Сьогодні ж, в умовах пошуку механізмів політичного консенсусу і взаємодії у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд», конституційні зміни дають черговий шанс для посилення ваги інституту РНБОУ. Для цього є декілька підстав:

- Президент був і залишається Верховним головнокомандуючим, людиною, яка має право оголошення війни, а у випадку своєї близькості до армії – і до силових методів ведення політики;
- Президент призначає силових міністрів, які за посадою входять до РНБОУ;
- водночас Прем'єр-міністр за посадою також входить до РНБОУ, отже, представляє в цьому органі думку парламентської більшості;
- нарешті сама РНБОУ по законодавству відіграє роль з'єднувальної ланки між урядовими бюрократами, військовими і правоохоронцями з одного боку, та главою держави і політичними колами загалом – з іншого.

Звичайно, за умови, коли Президент і Прем'єр-міністр є представниками однієї коаліції і не конкурують, роль РНБОУ зводиться до чисто консультативного органу і залежить від особистості її керівника – тобто діє за схемою, яка працює в США. Однак, якщо виникає ситуація подібна до тієї, що склалася внаслідок парламентських виборів 2006 р., і прогнозований конфлікт між парламентом, президентом і прем'єр-міністром вимагає постійної координації дій, Рада стає майданчиком для переговорів. І може виконувати цю роль досить ефективно – в силу низки причин.

По-перше, РНБОУ – це вже існуючий механізм, закріплений в Конституції, який, працюючи півтора десятиліття, має відповідні аналітичні і практичні напрацювання. Просто нелогічно і витратно створювати додаткові механізми консенсусу, якщо вже існує один, який має найвищу легітимну владу.

По-друге, апарат РНБОУ може діяти на користь обох посадових осіб – прем'єр-міністра, як керівника уряду, – і Президента, який, хоча і втратив частину повноважень, залишається Головою РНБОУ, підписує його рішення, а, отже, може суттєво впливати на всі питання, що стосуються безпеки. Тому аналітики, експерти і цілі інституції можуть надавати незалежну і повну інформацію для обох керівників держави, створюючи, таким чином, єдину платформу для порозуміння.

Однак, для досягнення подібного ідеального стану речей, необхідно забезпечити низку важливих заходів. Для того, щоб РНБОУ стала переговорною ареною, в період, коли головні посади посідають опоненти, або координуючим органом – у період, коли править одна сила, – парламенту необхідно затвердити серйозні зміни до законодавства. Звичайно, пріоритетними є закони, що регулюють діяльність самого законодавчого органу, а також закон «Про Кабінет Міністрів», однак, варто наголосити і на новій редакції Стратегії національної безпеки України, яка могла б визначити основні загрози для політичного ладу країни, звучила б коло питань для РНБОУ, та визначила б процедуру проходження рішень РНБОУ. Надзвичайно важливим є введення інституту парламентських слухань та опосередкованого парламентського контролю за діями РНБОУ – через спеціальні комісії, що дозволило б тримати апарат Ради та її керівництво в межах законодавства України.

Серед основних завдань Верховної Ради України особливе значення має ефективне співробітництво між парламентом та урядом.

Для його здійснення необхідно забезпечення декількох основних факторів. По-перше, створення уряду на основі реальної коаліції, а не в результаті ситуативних домовленостей між політичними силами. Йдеться про формування єдиної урядової команди, персоналії якої, а також їх позиції і дії, знаходили б підтримку серед парламентської більшості. По-друге, необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази діяльності уряду.

Основні засади співробітництва між парламентом та урядом також потребують нормативного врегулювання. Досвід інших країн з парламентською системою засвідчує, що Кабінет Міністрів є основним суб'єктом законодавчих ініціатив у державі. Для підвищення законотворчої ролі уряду в Україні необхідно надати йому певні важелі впливу, зокрема:

- право надавати законопроектам статусу першочергових і вимагати їх термінового розгляду;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- право блокувати проходження законопроектів, ініційованих Верховною Радою, через звернення до Президента з пропозицією накласти вето тощо.

Також для підвищення рівня законотворчої співпраці між українським урядом та парламентом доцільним є закріпити у Регламенті Верховної Ради різні форми попереднього узгодження позицій між ними. Зокрема, обов'язкову присутність відповідального представника від виконавчої влади під час розгляду законопроекту, ініційованого Кабінетом Міністрів, у відповідному комітеті Верховної Ради з метою узгодження позицій на початковому етапі.

Забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України вимагає унормування діяльності і забезпечення прав парламентської опозиції. Зокрема, не врегульовано питання щодо розподілу керівних посад у Верховній Раді.

Нові завдання Верховної Ради в умовах конституційних змін:

По-перше, потребує унормування процес створення парламентської коаліції. Тому необхідна підготовка та прийняття Закону «Про парламентську коаліцію», який би містив основні засади, порядок, принципи її формування.

По-друге, необхідно врегулювати принципи співробітництва між більшістю та меншістю у парламенті, а також у місцевих радах. Реалізація цього завдання буде сприяти зниженню конфліктного потенціалу у парламенті, який може мати дуже негативний вплив і за його межами. Існує декілька шляхів. Прийняття єдиного Закону «Про опозицію», в якому будуть чітко закріплені права та обов'язки як парламентської опозиції, так і фракцій меншості у місцевих радах, а також основні норми діяльності опозиційних партій в Україні загалом. Іншим варіантом може стати закріплення повноважень парламентської опозиції у Регламенті Верховної Ради або окремому Законі «Про парламентську опозицію». Але при цьому потребують спеціального унормування повноваження опозиції на місцевому рівні.

По-третє, необхідне прийняття нової редакції Закону «Про Регламент Верховної Ради».

Вирішити зазначені проблеми та досягти стабільної роботи таких політичних інститутів, як парламент, президент та уряд, можна лише за умови їх спільної зацікавленості у побудові справді демократичної, правової держави.

Список використаної і рекомендованої літератури

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 2006. – 579 с.

Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2007. – № 4. – С. 12-16.

Бігун У. Роль Кабінету Міністрів у парламентських демократіях на прикладах Чеської Республіки, Франції, Латвії, Польщі та Росії : ПСП № 208; Програма сприяння Парламентові України. – К. : Програма сприяння Парламентові України, 2001. – 7 с.

Білоус А.О. Політико-правові системи : світ і Україна : Навч. посіб. / 2-е вид., переробл. і доп. – К. : АМУПП, 2000. – 200 с.

Ведерникова Й. Кабмін в законі // Зеркало недели. – 2006. – № 33 (612). – С. 1-2.

Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / Центр політ.-прав. реформ; Авт.-упоряд. В. Тимошук, О. Струц. – К., 2006. – 28 с.

Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : Навч. посіб. / 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.

Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М. : Академический проект. 2000. – 558 с.

Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України». – Режим доступу : .

Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року №2222 – IV. – К., 2006.

Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи : можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1-2. – С. 29-33.

Модернізація України : визначення пріоритетів реформ. Проект для обговорення. – К., 2009. – 120 с.

План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 320 с.

Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 50. – Ст. 24-34.

Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабміну України № 179 від 12. 03. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.

Соловйова Ю. Процес імплементації політичної реформи в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – Спецвипуск. – С. 228-240.

Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.

Шемшученко Ю.С. Вибране. – К. : ТОВ Видавництво Юридична думка, 2005. – 592 с.

Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.

Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

Лекція 13. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ

13.1 Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Першочерговою підставою для визначення правового статусу Кабінету Міністрів України є його конституційне визначення як «вищою органу у системі органів виконавчої влади» (ст. 113 Конституції). Тим самим, по-перше, визначається, що Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки відносно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему даних органів. Таке місце Кабінету Міністрів України підтверджується, зокрема, включенням у характеристику його компетенції положення про те, що він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 ст. 116 Конституції) [4].

По-друге, визнання Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів» закономірно передбачає наявність органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної управлінської системи. Відповідно до тексту Конституції України система органів виконавчої влади охоплює, поряд з «вищим» органом, також «інші», в тому числі «центральні» і «місцеві», органи виконавчої влади.

По-третє, шляхом визначення Кабінету Міністрів вищим органом у системі органів виконавчої влади цілком враховується об'єктивна наявність розподілу повноважень цієї гілки влади між законодавчою і в обмеженому обсязі з Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Ця особливість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, властива республіканській формі державного правління змішаного типу, тобто парламентсько-президентській.

Організаційну характеристику Кабінету Міністрів України доцільно здійснити за трьома складовими функції організації:

- 1) організація органу, тобто визначення його структури;
- 2) організація окремих процедур, тобто визначення оптимальних способів підготовки та прийняття управлінських рішень;
- 3) організація діяльності органу, тобто здійснення забезпечувальних, допоміжних функцій.

1. Організація Кабінету Міністрів України включає визначення його структури: керівництва, структурних підрозділів і посад. Як і в будь-якій організації, структура Кабінету Міністрів визначається, перш за все, наданими йому повноваженнями.

Відповідно до ст. 116 Конституції уряд України здійснює такі *основні повноваження*:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
 - 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
 - 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
 - 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
 - 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
 - 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
 - 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
 - 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
 - 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
 - 10) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
 - 11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [4].
- Цей перелік повноважень не є вичерпним, Кабінет Міністрів України виконує і інші функції та повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [4].

Слід зазначити, що ст. 114 Конституції в редакції 1996 року було передбачено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. В аналізованому нами Законі від 8 грудня 2004 року, що норму змінено в частині відсутності вказівки на кількість віце-прем'єр-міністрів. Така відмова від зазначення (обмеження) в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів є не до кінця виправданою. Можливо, автори «реформи» хотіли таким чином зменшити їх кількість, але в умовах, коли формування українського уряду перебуватиме цілком у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати, що саме за рахунок цих «безпортфельних» посад відбуватиметься необґрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів. Це негативно впливатиме на працездатність уряду. При цьому необхідно зважати на той факт, що доцільність існування посад віце-прем'єр-міністрів в принципі є досить слабо аргументованою.

Роботою Кабінету Міністрів України керує Прем'єр-міністр України, який спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів.

Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до розподілу функціональних повноважень.

Отже, відповідно до розподілу функціональних повноважень перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, зокрема:

- розглядають конкретні питання основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів;
- спрямовують і координують роботу органів виконавчої влади, контролюють їх діяльність;
- очолюють відповідні урядові комітети;
- забезпечують підготовку матеріалів для розгляду питань на засіданнях Кабінету Міністрів;
- забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом України;
- беруть участь в установленому порядку у роботі органів, що утворюються Президентом України та Кабінетом Міністрів, а також у засіданнях колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, у роботі обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [4].

Крім цього, Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначенням Кабінетом Міністрів розподілом повноважень виконує повноваження Прем'єр-міністра у разі його відсутності у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою. При цьому, Регламент Кабінету Міністрів чітко визначає перелік повноважень, які можуть виконуватися у відсутність Прем'єр-міністра.

Для здійснення функціональних повноважень за Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єром та віце-прем'єрами закріплюються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи виконавчої влади, які вони координують, контролюють та спрямовують їх діяльність (безпосередньо або в межах своїх повноважень).

Для забезпечення виконання покладених на Кабінет Міністрів завдань і функцій Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр та віце-прем'єри мають право давати письмові вказівки керівникам центральних органів виконавчої влади і головам місцевих державних адміністрацій, інших підвідомчих їм органів, установ, які оформлюються як доручення.

У свою чергу, міністри як члени Кабінету Міністрів, відповідно до наданих повноважень, зокрема:

– беруть участь у розробленні та виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання;

– забезпечують у межах своєї компетенції належну підготовку матеріалів з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів;

– узгоджують рішення з питань, що стосуються сфери їх відання, з позиціями інших міністрів;

– забезпечують виконання рішень Кабінету Міністрів у співпраці з іншими міністрами.

При цьому, членам Кабінету Міністрів України заборонено діяти всупереч офіційній позиції Кабінету Міністрів.

Порядок формування Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України. Процедура призначення Прем'єр-міністра регулюється як Конституцією України, так і Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до змін, внесених до Конституції, порядок формування Кабінету Міністрів значною мірою відрізняється. На відміну від попередньої редакції Основного Закону, Прем'єр-Міністр України призначається не главою держави, а парламентом. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-Міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій або однієї депутатської фракції, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього Глава уряду, у разі прийняття рішення парламентом, призначається на свою посаду.

Крім цього, істотних змін зазнав і порядок призначення та звільнення із займаних посад керівників як членів уряду, так і інших центральних органів виконавчої влади:

Міністр оборони, Міністр закордонних справ та Голова Служби безпеки України призначаються Верховною Радою за поданням Президента;

інші члени Кабінету Міністрів, Голова Антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра;

усі інші керівники центральних органів виконавчої влади призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

З перелічених положень випливає, що повноваження Президента стосовно кадрової політики у сфері виконавчої влади зменшено та передано насамперед до українського парламенту, але й, чималою мірою, – до Уряду та його глави.

Відповідно до свого Регламенту Кабінет Міністрів для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює урядові комітети, а також постійні і тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що діють на підставі положень, затверджених Кабінетом Міністрів.

Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективного реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проєктів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри.

До складу Урядового комітету входять відповідно до їх компетенції члени Кабінету Міністрів та можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Відповідно до наданих повноважень Урядовий комітет:

1) попередньо розглядає:

проєкти законів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів;

проєкти розпоряджень розгляд Кабінету Міністрів про схвалення концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепцій державних цільових програм та законів;

проєкти розпоряджень Кабінету Міністрів, подані з розбіжностями, що не врегульовані після проведення в установленому порядку головним розробником узгоджувальної процедури, та проєкти розпоряджень Кабінету Міністрів, щодо яких висловлено застереження Секретаріатом Кабінету Міністрів;

проєкти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, – у разі, коли існує необхідність у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проєкти розглядаються з дотриманням вимог Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях, а також інших актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегульовує розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма зацікавленими органами і доопрацювання проєктів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проєктів актів;

4) розглядає:

проєкти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроєктів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів;

скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проєктів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду [2].

Урядовий комітет має право:

– утворювати в разі необхідності підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до компетенції такого комітету;

– одержувати в установленому порядку інформаційні та аналітичні матеріали, необхідні для його роботи;

– вносити Кабінетові Міністрів України пропозиції з питань, що належать до його повноважень.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є його засідання, які проводяться в міру потреби в один і той же день тижня. Порядок денний засідання Урядового комітету формується відповідальним секретарем Урядового комітету, визначеним із працівників відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів.

Створення Урядових комітетів стало корисним кроком у розвитку системи політичного управління в Україні та у підвищенні якості рішень. Їм надані повноваження на виконання ролі «фільтруючих комітетів» та на прийняття рішень, що зменшують тягар, який лежить на Кабінетові Міністрів.

2. Друга складова організації Кабінету Міністрів пов'язана із визначенням процедур його діяльності.

До таких процедур слід зарахувати: планування роботи Кабінету Міністрів і його членів; проведення засідань; процедури здійснення функціональних повноважень членами Уряду; процедури проходження актів в Уряді; процедури взаємовідносин з іншими органами державної влади, недержавними інституціями та громадянами, здійснення контролю тощо.

Більшість із цих процедур докладно розписана у Регламенті Кабінету Міністрів України, який досить докладно встановлює порядок організації та проведення засідань уряду, діяльності урядових комітетів, підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів, Президента України, законопроєктної діяльності, здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, Президентом України, Радою національної безпеки і оборони, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами й службами, утворюваними Президентом України, Верховною Радою та її органами, органами судової влади та закордонними юрисдикційними органами, Національним банком та Генеральною прокуратурою України, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Робота Кабінету Міністрів України здійснюється на підставі планів роботи, до яких належать: щорічні Плани дій щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів; плани нормотворчої діяльності (складаються Міністерством і затверджуються урядом); плани засідань; плани роботи, пов'язаної з реалізацією контрольних функцій і повноважень.

Планування здійснюється шляхом прийняття: Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень; щорічної Програми економічного і соціального розвитку України; інших державних програм; планування прийняття актів Уряду. Планування роботи його членів здійснюється на підставі щотижневих графіків.

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів, питання, що належать до повноважень Кабінету Міністрів України, розглядаються на його засіданнях, а також Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, урядовими комітетами та іншими утвореними Кабінетом Міністрів органами.

За своїм характером засідання Уряду України бувають відкритими та закритими.

Залежно від терміну проведення засідання є:

- черговими – проводяться щосереди о 10.00;
- позачерговими – у міру потреби.

Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів.

Якщо міністр не може бути присутнім на засіданні Кабінету Міністрів, в засіданні бере участь з правом дорадчого голосу заступник міністра.

Засідання Кабінету Міністрів відбувається під головуванням Прем'єр-міністра України, а за його відсутності – Першого віце-прем'єр-міністра.

Рішення на засіданнях Уряду приймаються більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів. У випадку рівності голосів – вирішальним є слово Прем'єр-міністра, тобто Прем'єр є лише першим серед рівних і у жодному разі рішення Уряду одноособово приймати не може.

На засідання Кабінету Міністрів, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів, вносяться:

- 1) концептуальні засади реалізації державної політики;
- 2) питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Кабінету Міністрів;
- 3) питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові питання, питання нагородження відзнаками Кабінету Міністрів;
- 4) законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів;
- 5) питання щодо розгляду проєктів актів Президента України;
- 6) проєкти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;
- 7) інші питання, розгляд яких передбачено Регламентом.

Як свідчить практика, основна робота на засіданнях Кабінету Міністрів зводиться до прийняття актів Уряду (постанов та розпоряджень).

3. Третя складова в організації Кабінету Міністрів України пов'язана з діяльністю структур, які здійснюють допоміжні функції. До них належать Секретаріат Кабінету Міністрів України, Служба Прем'єр-міністра України, консультативно-дорадчі органи при Уряді.

Враховуючи поставлені завдання лише коротко охарактеризуємо структури, які здійснюють допоміжні функції, у роботі Кабінету Міністрів.

Отже, *Секретаріат Кабінету Міністрів України* є постійно діючим органом, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів.

У своїй діяльності Секретаріат взаємодіє з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Верховної Ради України, іншими державними органами, об'єднаннями громадян та недержавними організаціями.

Робота Секретаріату організовується відповідно до Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, положень про структурні підрозділи Секретаріату, які затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України, а також наказів Міністра Кабінету Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України.

Структурні підрозділи Секретаріату працюють за дорученнями Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністра Кабінету Міністрів України та його заступників.

До структурних підрозділів Секретаріату належать департаменти, самостійні управління та відділи, а також самостійні підрозділи: – служби віце-прем'єр-міністрів України, які є патронатними підрозділами, що забезпечують діяльність віце-прем'єр-міністрів України і підпорядковуються їм безпосередньо; – Служба міністра Кабінету Міністрів України, яка забезпечує його діяльність і підпорядковується йому безпосередньо [4].

Служба Прем'єр-міністра України – патронатний підрозділ, який забезпечує діяльність прем'єр-міністра України і підпорядковується йому безпосередньо.

Департаменти, самостійні управління, відділи Секретаріату у своїй діяльності взаємодіють із Службою Прем'єр-міністра України, службами віце-прем'єр-міністрів України та Службою міністра Кабінету Міністрів України шляхом проведення спільних нарад, консультацій, узгодження планів роботи тощо.

13.2 Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України

Виходячи з ролі виконавчої гілки влади у політико-правовій системі, в зарубіжних країнах право законодавчої ініціативи закріплено за більшістю центральних органів виконавчої влади. В Україні нормотворча діяльність є обов'язком Уряду. Право законодавчої ініціативи затверджене за Кабінетом Міністрів Конституцією України.

Законотворча діяльність Кабінету Міністрів згідно з його Регламентом здійснюється відповідно до перспективного і поточних планів законопроектних робіт і завдань.

Перспективний план законопроектних робіт строком на 5 років розробляє Мініюст відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших державних програм, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру та пропозицій центральних органів виконавчої влади.

Поточний, тобто орієнтовний план законопроектних робіт на рік, формується Мініюстом з урахуванням перспективного плану законопроектних робіт та завдань, визначених законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра, а також пропозицій, розроблених з ініціативи центральних органів виконавчої влади.

Законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, готуються Мініюстом, іншими центральними органами виконавчої влади, а також Національним банком з дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради та Регламенту Кабінету Міністрів.

При цьому, за Кабінетом Міністрів законодавчо закріплено обов'язок щодо розробки проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України.

Крім законодавчих пропозицій, уряд має право впливати на процес проходження законопроекту після його прийняття – під час проведення експертизи закону, що надійшов на підпис Президентіві України.

Кабінет Міністрів вивчає прийнятий Верховною Радою закон, що надійшов на підпис Президентіві України, та не пізніше ніж протягом 7 календарних днів повідомляє Президентіві про свої пропозиції щодо цього закону. Якщо міністерства, інші центральні органи виконавчої влади дійдуть висновку про необхідність застосування Президентом права вето щодо прийнятого Верховною Радою закону, то Президентіві подаються пропозиції та зауваження вмотивовані і обгрунтовані з економічних, правових і соціально-політичних позицій, з новою редакцією відповідних норм закону, а у разі потреби – його нова редакція в цілому.

Кабінет Міністрів може також проводити експертизу законопроектів, ініційованих народними депутатами України.

Так, згідно з Регламентом Верховної Ради за зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради Кабінет Міністрів готує до законопроекту, ініційованого народним депутатом (народними депутатами) України, висновок та подає його Верховній Раді не пізніше ніж протягом 14 днів з дня надходження законопроекту до Кабінету Міністрів.

Одним з важливих напрямків діяльності Кабінету Міністрів є підготовка і внесення на розгляд, погодження проектів актів Президента України (укази і розпорядження).

Так, відповідно до Конституції та законів України Кабінет Міністрів може готувати та вносити на розгляд Президента України проекти актів Президента України з питань, вирішення яких належить до повноважень Президента України [2].

Також, відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого указом Президента України від 15 листопада 2006 р., Кабінету Міністрів України можуть бути надіслані для погодження проекти актів Президента України, внесені іншими суб'єктами, якими пропонується вирішити питання, що пов'язані з компетенцією Кабінету Міністрів України.

Крім цього, Конституцією України передбачені випадки у яких застосовується процедура так званої *контрасигнації* – скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром.

Процедурі контрасигнації згідно з Конституцією підлягають акти Президента України щодо:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях скріплюються підписами прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України;
- утворення судів скріплюються підписами прем'єр-міністра України і міністра юстиції України;
- введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; питань, пов'язаних з очолюваною Президентом України Радою національної безпеки і оборони України.

Звичайно, нормотворча діяльність Кабінету Міністрів не обмежується розробкою проектів законів та актів Президента України.

Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів у межах своєї компетенції видає власні акти у формі постанов і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання [4].

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов. Акти Кабінету Міністрів України з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

При цьому, *постанови* Кабінету Міністрів видаються з питань:

- затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;
- затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань:

- схвалення програми, плану заходів, концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики та інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп;
- виділення коштів резервного фонду державного бюджету;
- делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади;
- передачі майна;
- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Проекти актів Кабінету Міністрів готуються за ініціативою: членів Кабінету Міністрів України; центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; а також Міністра Кабінету Міністрів або Міністра у зв'язках з Верховною Радою.

Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на підставі та на виконання: Конституції України; законів України; указів Президента України; рішень Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України тощо.

Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів здійснюють відповідно до своєї компетенції міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Регламент Кабінету Міністрів України передбачає низку вимог щодо проектів актів Кабінету Міністрів:

- по-перше, вони підлягають правовій експертизі Міністерством юстиції України та узгодженню із заінтересованими органами, а в разі потреби – з іншими органами, установами, організаціями. Слід відзначити, що одним із нововведень прийнятого Регламенту є обов'язковість врахування інтересів регіонів при опрацюванні актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць та з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад.

Під час проведення правової експертизи проект акта Кабінету Міністрів перевіряється на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики

Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*;

– по-друге, вони підлягають фаховій і юридичній експертизі та опрацюванню (внесення поправок для приведення у відповідність з правилами нормопроектувальної техніки, редагування) у Секретаріаті Кабінету Міністрів;

– по-третє, проект акта Кабінету Міністрів має бути попередньо розглянутий урядовим комітетом.

Проте Регламентом Кабінету Міністрів передбачені випадки, коли цих вимог не дотримуються.

Так, у разі необхідності вжиття заходів з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та в інших невідкладних випадках за рішенням Прем'єр-міністра України розпорядження Кабінету Міністрів може бути прийнято лише шляхом опитування членів Кабінету Міністрів.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів процедура прийняття такого розпорядження застосовується у період між засіданнями Кабінету Міністрів за рішенням Прем'єр-міністра з власної ініціативи або за пропозицією інших членів Кабінету Міністрів [9].

Якщо більшість посадового складу Кабінету Міністрів висловилося проти прийняття розпорядження, протокол опитування подається Прем'єр-міністрові для прийняття рішення щодо подальших дій. Розпорядження Кабінету Міністрів вважається прийнятим з моменту його підписання Прем'єр-міністром.

Інші акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо в них не встановлено більш пізнього терміну набрання чинності. При цьому, постанови Кабінету Міністрів України, які визначають права та обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Проте, Президент України може зупинити дію актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Акт Кабінету Міністрів України у повному обсязі або його окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішень про їх неконституційність.

Наприкінці, коротко розглянемо інші аспекти діяльності Кабінету Міністрів. Серед них, зокрема, *вимоги до консультацій з громадськістю* у випадках, коли проекти документів мають значні наслідки для населення.

Так, Регламент Кабінету Міністрів установлює, що головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, які мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян.

Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється згідно з *Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики*, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.

На практиці проведення оцінок впливу та консультацій з громадянським суспільством здійснюється нерівномірно. Є випадки, коли проводиться всеосяжний аналіз, наприклад якщо мова йде про національні програми. Міністерства, схоже, усвідомлюють потребу в аналізі та консультаціях і їхні переваги, але здатність міністерств проводити аналіз та консультації обмежена внаслідок недостатньої кваліфікації та дефіциту часу.

Крім цього, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються пропозиції щодо реалізації державної політики (далі – політична пропозиція), які подаються на розгляд Кабінету Міністрів у формі доповідної записки. Політична пропозиція береться за основу під час підготовки планів заходів, проектів законів та інших актів законодавства.

За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону [5].

Проте, на практиці в Україні законопроектний процес домінує над процесом формування політики. Стадію розробки концепції міністерства (або Мін'юст) часто обходять і розробляють проекти, не розглядаючи інші політичні варіанти. Таким чином, міжвідомча координація та консультації зводяться до координації розробки проектів правових документів, які представляють лише один політичний варіант, втілений у правовому тексті. Як наслідок, дискусії міністрів на засіданнях Кабінету Міністрів, як правило, зосереджені на правових формулюваннях, а не на політичних варіантах і наслідках.

Певним свідченням цього є наступна статистика. За чотирирічний термін роботи парламенту п'ятого скликання Президент подав близько 200 законопроектів, Кабінет Міністрів – близько 1000, а депутати Верховної Ради – близько 3800. 76 % законопроектів Президента були прийняті, тоді як із законопроектів Кабінету Міністрів було прийнято близько 40 %, а із законопроектів депутатів Верховної Ради – близько 15 %. Отже, з приблизно 1200 прийнятих законів близько 150 надійшли від Президента, близько 450 – від Кабінету Міністрів і близько 600 – від самої Верховної Ради [15, с. 84].

13.3 Міністерства в системі органів виконавчої влади України

Як відомо, в Україні за роки її незалежності сформувалася певна система міністерств як органів центральної виконавчої влади, покликаних виконувати функції державного управління у відповідних галузях. Навіть її поверхневий аналіз свідчить, що вона є не досить стабільною. Неодноразові і не завжди виправдані об'єднання, роз'єднання, ліквідація, створення нових міністерств, перетворення їх на державні комітети і, навпаки, дають підстави зробити висновок, що у нашій державі, незважаючи на деякі кроки по здійсненню адміністративної реформи, поки що не має чіткої програми вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. Належним чином не визначено їх правовий статус, оскільки той статус, який вони мають нині, не відповідає завданням, які покладені на них. Це пояснюється не лише суттєвими недоліками у здійсненні адміністративної реформи, а й тим, що вона не забезпечується законодавчо так, як потрібно. Зокрема, однією з причин недосконалого правового регулювання діяльності зазначених органів є тривала відсутність закону про центральні органи виконавчої влади.

Станом на 1 січня 2010 р. система центральних органів виконавчої влади складається зі 111 органів, з яких:

- 20 міністерств;
- 45 інших центральних органів виконавчої влади;
- 46 урядових органів.

Таким чином, сучасна система державного управління з наявним дублюванням функцій між органами влади та складною системою підпорядкування та координації призводить до того, що довіра до держави з боку пересічного громадянина втрачається.

Міністерство – основний центральний орган у системі органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики та здійснює функції державного управління у відповідній галузі (секторі) [3].

Основні статутні положення організації і діяльності цих міністерств сьогодні регламентуються Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 176/96, яким затверджено Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України, та конкретними положеннями про дані органи. Однак, згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади мають визначатися виключно законами.

Концептуальні засади реформування міністерств як органів виконавчої влади мають базуватися на визнанні положення, згідно з яким ефективній діяльності цих органів нині значно перешкоджають: невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих інших центральних органів виконавчої влади; нечіткість у співвідпорядкованості центральних органів виконавчої влади, дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень; невідповідність фактичної ролі окремих міністерств, їх формально продекларованому статусу як центральних органів виконавчої влади; відсутність у Кабінету Міністрів України достатніх засобів впливу на діяльність певної частини центральних органів виконавчої влади; наявність майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Суттєва особливість правового статусу міністерств полягає у тому, що будь-який їх акт може бути скасований Кабінетом Міністрів України або Президентом України без зазначення причин такого скасування, включаючи, природно, і причини невідповідності, порушення чи суперечності законам або актам Президента України.

Істотні зміни у будові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади передбачають перехід до використання функціонального принципу створення міністерств у поєднанні з галузевим у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних галузей державного управління та рівнем соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика). Загалом, структурна реорганізація органів виконавчої влади обов'язково має відбуватися за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності певних структур. Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто малою, щоб кожен з міністрів мав можливість охопити все коло питань, віднесених до його компетенції, а з іншого – надто великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення однакових питань покладається на кількох міністрів, що призводить не лише до дублювання і паралелізму, а й до суперечок та конфлікту інтересів.

Серед основних напрямів вдосконалення структури міністерств найважливіше місце належить концентрації та спеціалізації лінійного управління, поліпшенню механізмів міжвідомчої координації, подальшому розвитку демократичних начал, зокрема структурній інтеграції державних і громадських організацій, підвищенню самостійності місцевих органів, розширенню виборності, колегіальності [3].

13.4 Державний комітет у системі органів виконавчої влади

Як відомо, за чинним законодавством до центрального рівня управління виконавчої влади, разом з деякими іншими органами, належать державні комітети. Неefективність та суперечливість їх діяльності породжені, поряд з іншими причинами, недостатньо чітким її нормативно-правовим регулюванням. Так, укази Президента України хоча і закріплюють поділ системи центральних органів виконавчої влади на окремі види, але, водночас, майже не встановлюють різниці між ними, що призводить до відповідної невизначеності їх місця в цій системі. Разом з тим, регулювання правового статусу державних комітетів як центральних органів виконавчої влади нормами Конституції України є недостатнім, закон про них поки що відсутній. Це зумовлює нестабільність системи центральних органів виконавчої влади, зокрема державних комітетів, неадекватність правового регулювання їх функціонування. У зв'язку з цим державні комітети без достатніх на те підстав нерідко перетворюються у міністерства і навпаки. Фактично їх роль, як і деяких інших органів, не завжди відповідає продекларованому статусу. Крім того, рішення Президентом України питань щодо організації, системи повноважень і порядку діяльності державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, певною мірою суперечить ст. 120 Конституції України, згідно з якою названі питання визначаються Конституцією та законами України.

Варто також зауважити, що у свій час метою утворення державних комітетів як державних органів, було здійснення координації і забезпечення єдності діяльності інших центральних органів, а також підприємств і установ, які їм безпосередньо не підпорядковані, з питань, що мали значення для всіх або ряду галузей. Що стосується міністерств, то вони, на відміну від державних комітетів, були органами галузевого управління, що здійснювали державне управління, як правило, певною системою підпорядкованих органів, підприємств та установами, безпосередньо впливаючи на їх діяльність. Однак, на сучасному етапі відбулося невинувдане звуження обсягу міжгалузевих повноважень державних комітетів і водночас розширення його щодо міністерств. Це призвело до певної дестабілізації роботи ряду державних комітетів і невизначеності їх ролі в системі органів виконавчої влади, а також до послаблення їх впливу на певні міжгалузеві сфери державного управління [6].

Існують і інші недоліки, які, поряд з вказаними, повинні бути усунуті в процесі здійснення адміністративної реформи. Проте, практичні заходи стосовно реалізації останньої потребують серйозного наукового забезпечення. Не варто сподіватися на позитивні і серйозні зрушення, якщо ні процес проведення адміністративної реформи, ні діяльність органів управління не будуть мати досконалих науково обґрунтованих параметрів. З огляду на це стає важливим не лише аналіз законодавства та практичних матеріалів з питань діяльності державних комітетів, а й утворення достатньої теоретичної бази, яка б дозволила найбільш конструктивно вирішити ряд назрілих питань, пов'язаних із удосконаленням системи та правового статусу названих органів.

Визначаючи місце і роль державних комітетів у системі органів виконавчої влади, *А. Макаренко* підкреслює, що вони є центральними органами виконавчої влади, покликаними здійснювати міжгалузеву діяльність. Ця діяльність зумовлює їх специфіку, дозволяючи відмежувати від інших органів. Зміст полягає у координації і забезпеченні єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не підпорядковані держкомітетам.

А. Макаренко встановлено, що порядок формування державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, на відміну від Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій, не передбачений конституційними нормами та не врегульований законами, що викликає гостру потребу у прийнятті закону «Про центральні органи виконавчої влади» [6].

Відсутність визначених у законі ознак, якими повинні володіти державні комітети, дає можливість створювати в їх системі органи, що не мають необхідного обсягу повноважень. Прикладом є Державний комітет України у справах ветеранів. Звернення до історії його виникнення дало можливість побачити, що він раніше не мав статусу центрального органу виконавчої влади, а був Комітетом при Президенті України, потім - при Кабінеті Міністрів України. Лише 22 червня 2000 р. Указом Президента України йому було надано статус державного комітету, але при цьому обсяг його повноважень не зазнав суттєвих змін, тому наданий статус є занадто широким для змісту його діяльності. Також, без достатніх на те підстав, Міністерство промислової політики України перетворювалось у відповідний державний комітет і навпаки.

Відсутність закріплених у законі спеціальних ознак, притаманних лише державним комітетам, дає можливість утворювати в їх системі не властиві для неї органи. Зважаючи на це, необхідно, по-перше, визначити в законі правовий статус державних комітетів, враховуючи особливість їх діяльності. Це пов'язано з тим, що, як і будь-який державний орган, державні комітети можуть діяти лише в межах визначеної компетенції, а з огляду на те, що вони здійснюють управління стосовно не підпорядкованих їм об'єктів, ефективність їх діяльності прямо залежить від чіткості встановленого законом правового статусу. По-друге, необхідно внести зміни в існуючу систему державних комітетів шляхом виключення з неї органів, які не відповідають їхньому статусу.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що проблеми системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади були, є і найближчим часом залишатимуться серед основних напрямків реалізації адміністративної реформи в Україні. Вони мають вирішуватися системно, поступально, науково обґрунтовано, на чіткій законодавчій основі. Без цього неможливо забезпечити належний функціональний стан усього механізму державного управління, спроможність консолідації зусиль та ресурсів на формування і виконання його стратегічних цілей, забезпечити узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання управлінських рішень.

Список використаної і рекомендованої літератури

Дуда А.В. Конституційно-правова основа діяльності та повноваження Уряду України // Збірник наукових праць УАДУ при Президенті України. – 1999. – Вип. 1. – С. 234-236.

Дуда А.В. Урядові комітети в контексті оптимізації структури Кабінету Міністрів України // Збірник наукових праць УАДУ при Президенті України. – 2000. – Вип. 1. – С. 18-26.

Кикоть П.В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2002.

Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV, К., 2006.

Кушнір М.О. Функції представництва інтересів центрального органу виконавчої влади та організації правової роботи у його системі // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 54-61.

Макаренко А.В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2002.

План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.

Постанова Кабміну України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України». – Режим доступу: .

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007 р. № 109-р «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад». – Режим доступу: .

Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади». – Режим доступу: .

Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 985.

Указ Президента України від 26 травня 2003 р. № 434 «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – С. 989.

Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України». – Режим доступу: .

Україна. Оцінка системи врядування : [Звіт], берез. 2006 р. : Неофіц. пер. / За ред. П. Барнс; – 2006. – 175 с.

Уряди України у XX ст. : Наук.-док. вид. / Н.П. Барановська, Т.Б. Бикова, С.Г. Богачук та ін.; Відп. ред. В.М. Литвин; Каб. Міністрів України, НАН України. – К. : Наук. думка, 2001. – 606 с.

Лекція 14. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

14.1 Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

Сучасний світ зазнає фундаментальних динамічних соціальних змін, відбувається прискорення соціальних процесів. Формування нової культури управління, постіндустріальної наукової парадигми дає змогу вивільнити центральні органи влади від невластивих їм функцій та зосередити увагу на сучасних методах управління.

Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного і місцевого (регіонального) управління, який ґрунтується на об'єктивних законах і принципах соціального управління. Ця перебудова базується на конституційних принципах розподілу влади з чітким визначенням повноважень кожної інституції. Ці умови викликали необхідність внесення істотних змін в організацію діяльності органів державного управління і передачу деяких функцій місцевих органів державного управління органам місцевого самоврядування (так звані делеговані повноваження).

Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Ця постановка питання є актуальною для України та має особливе значення, адже несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи влади, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, територій. Дані негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази у регулюванні взаємовідносин центру і регіонів.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого управління, адже наша країна сьогодні є однією з найбільш централізованих держав Європи, а система регіонального управління тільки перебуває на шляху реального становлення.

Розвиток демократії безпосередньо пов'язаний з децентралізацією державного управління. Передача певного кола повноважень з центрального рівня на регіональний, у ведення місцевих органів влади, обговорюється впродовж усього часу незалежного існування України як теоретиками, так і практиками. Зараз, в умовах загострення кризових явищ, ця тема набула ще більшої актуальності. Лише у грудні 2005 р. Верховна Рада України «спромоглася» провести парламентські слухання за темою «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». У Рекомендаціях, що були ухвалені, зокрема, йдеться про те, що «система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народоладдя, переживає глибоку системну кризу», а виходом з неї є впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, яка в розвинутих країнах Заходу довела свою перевагу над централізованою. У документі перелічуються основні чинники, що обмежують можливості місцевого самоврядування, та пропонується комплекс заходів з послаблення їх дії. До переліку віднесені: опрацювання концептуальних засад і визначення пріоритетних напрямків проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління; розроблення проектів відповідних законодавчих актів; регулярне проведення заходів просвітницького, інформаційного та роз'яснювального характеру щодо необхідності здійснення в Україні децентралізації державного управління. Ця тема широко обговорюється науковцями, у працях В.М. Литвина, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського тощо розглядаються теоретичні аспекти та проблеми практичного здійснення децентралізації державної влади. Але досі залишаються недослідженими питання сутності та змісту цього явища, чинники, що впливають на формування співвідношення централізації та децентралізації в системах управління, відбиття його на характеристиках елементів системи тощо.

Процеси державотворення вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи державного управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного, забезпечення процесів регулювання централізації та децентралізації, яке є важливим чинником досягнення ефективності державного управління. Через співвідношення централізації і децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги і недоліки державної політики [11].

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Цьому присвячено розділи VI і XI Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Однак, надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Ця ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика показує, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної

взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів. Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації і децентралізації.

Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасниками процесу, централізація і децентралізація – це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбивають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи. Розподіл функцій включати у визначення недоречно, тому що головна відмінність суб'єкта – це прийняття рішення, а збільшення функцій відбиває не зростання самостійності, а лише перерозподіл праці. Наголос на можливості регулювання зовнішніх та внутрішніх стосунків зроблено тому, що збільшення повноважень щодо взаємодії з оточуючим середовищем вимагає внесення змін у перелік функцій, робіт, структуру, чисельність і кваліфікаційні характеристики персоналу, технологію здійснення управлінських процедур тощо. Це викликає необхідність певної самостійності у прийнятті рішень стосовно таких трансформацій.

Форми децентралізації можуть бути різними, наприклад, децентралізація політична, адміністративна або фінансова, і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції. Форми децентралізації відрізняються своїми особливостями, політичними наслідками, до яких вони приводять, і умовами досягнення успіху. Наприклад:

- у випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує цілий ряд своїх функцій, таких як планування й фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, насамперед, адміністративну міру, при реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними державними міністерствами та установами зі спеціальним статусом;

- у випадку деволюції центральний уряд передає певні повноваження й функції нижнім рівням уряду. Основна мета в цьому випадку полягає у наближенні уряду до населення, підвищенні його прозорості і підзвітності. У цих умовах місцевий уряд діє в загальних політичних рамках, установлених центральним урядом, але функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектору та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід'ємний елемент рішення проблем, викликаних зростанням вимог, з якими зустрічаються державні органи, зростанням надій населення на більш ефективне виконання державними установами своїх функцій. Із погляду політики, децентралізація повинна сприяти поліпшенню планування й більш ефективній роботі державних служб та її органів, при цьому враховувати місцеві потреби й умови (при одночасному досягненні регіональних і національних цілей).

Серед причин проведення децентралізації у системі державного управління визначають:

- ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;

- прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;

- субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглість демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;

- мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

У багатьох країнах проведення децентралізації диктується економічними причинами.

Здійснення певних функцій на національному або навіть на регіональному рівні може бути пов'язано із значно більшими витратами, тоді як їхнє здійснення на місцевому рівні може бути менш витратним.

Децентралізація впроваджується також із метою зміцнення демократії: шляхом наближення рівня, на якому приймаються рішення, до тих, на кого найбільше впливають дії уряду. У результаті очікується, що здійснення функцій державними установами покращиться, так як на різні потреби й запити населення будуть відповідати місцеві посадові особи, краще обізнані про потреби населення. Суттєвою рисою децентралізації повинна бути суспільна підзвітність, що дозволить забезпечувати демократичний контроль місцевих органів влади. Таким чином, громадяни повинні впливати на рішення, прийняті виборними органами місцевої влади.

14.2 Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах

Орієнтація нашої держави на країни Європейського Союзу та пошук найбільш оптимальної моделі управління державою є основним чинником розвитку державотворення, утвердження автономності інституту місцевого самоврядування.

Вітчизняні науковці вважають, що наша країна є однією з найбільш централізованих держав Європи, а місцеве самоврядування перебуває тільки на шляху реального становлення, тому демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства неможливі без проведення децентралізації та деконцентрації державних функцій і повноважень [1-9].

Тому потрібно використовувати досвід європейських країн для утвердження місцевого самоврядування в Україні, аналізувати тенденції наділення місцевих територіальних громад широкими повноваженнями під власну відповідальність, яка повинна бути законодавчо закріплена.

Одним з прикладів може бути сусідня країна Польща, де реформування системи місцевого самоврядування розпочалося з прийняття у березні 1990 року закону «Про місцеве самоврядування» і означало перший крок реформи місцевих органів влади в Польщі, а Конституція 1997 року визначила, що Польща є унітарною державою, в якій місцеві органи влади забезпечують децентралізацію державної влади.

Відповідно до діючого польського законодавства стосовно місцевого самоврядування, первинною одиницею місцевих органів влади є муніципалітет (комуна), юрисдикція якого охоплює всі питання, які відносяться до компетенції муніципалітету. Розрізняють два основних види обов'язків: обов'язкові функції і повноваження, делеговані державними адміністраціями.

Обов'язкові функції можуть регулюватися тільки парламентськими актами. У даний час до юрисдикції польських муніципалітетів відносяться такі питання:

- використання землі, питання місцевого розвитку і захисту довкілля;
- утримання місцевих доріг, мостів і організація вуличного руху;
- водопостачання, каналізація, вивіз сміття, електро- та газопостачання;
- місцевий громадський транспорт;
- охорона здоров'я та соціальні послуги житловий фонд;
- дошкільні та шкільні заклади освіти;
- культура, фізична культура та спорт;
- утримання місцевих ринків, парків та кладовищ;
- громадська безпека та пожежна охорона;
- утримання громадських будинків, які знаходяться в комунальній власності.

Механізм здійснення передачі частини своїх повноважень і обов'язків передбачає такі форми:

- за законом;
- за договором, тобто на підставі домовленості.

Стаття 8 Закону «Про місцеве самоуправління» визначає, що делеговані завдання гміни можуть включати діяльність, пов'язану з реєстрацією актів громадського стану, видачею паспортів, ідентифікаційних документів і водійських прав, обліком населення, пропискою громадян, організацією цивільної оборони та санітарного захисту, а також завданнями із сфери соціальної допомоги [3, с. 258].

На виконання делегованих завдань гміна отримує фінансові ресурси у розмірі, необхідному для виконання даних завдань. Конкретні правила та терміни переказу ресурсів для гміни встановлюються конкретним законом, який покладає на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, або визначаються на основі домовленості. У випадку недотримання строків платежів на користь гміни стягується пеня у розмірі, який встановлений для недоїмки по податках.

Слід зауважити, що проблема затримок у виплаті вищезгаданих ресурсів державою є однією з основних фінансових проблем польських гмін. Хронічний ріст дефіциту державного бюджету має наслідком спроби перенесення цього тягаря на плечі органів місцевого самоврядування. Для підтвердження фінансової стабільності гміна має право призначати до 1% власного бюджету в резервний фонд [4, с. 29].

Вивчаючи досвід реформування системи місцевого самоврядування Італії, дослідники *О. Лазор* та *І. Шелепницька* зазначають, що у законодавстві країни розрізняють два основних види децентралізації:

- політична чи конституційна – передача публічних функцій органам місцевого самоврядування нижчого рівня;
- адміністративна – відокремлення від центральних органів функцій або владних апаратів.

У свою чергу, адміністративна децентралізація проявляється у трьох видах:

- ієрархічна – зміщення компетенції на користь територіальних підрозділів державного апарату (на зразок децентралізації);
- інституційна – передача адміністративних функцій місцевому самоврядуванню;
- функціональна децентралізація – перенесення адміністративно-державних функцій щодо надання соціальних послуг на органи та структури приватного чи громадського сектора [5, с. 74].

Прийнятий 15 березня 1997 року закон визначив передачу функцій і завдань держави областям та міським одиницям згідно з проголошеним принципом субсидіарності, диференціації та адекватності. Цей закон отримав назву «Закон Бассаніні» і мав на меті проведення широкої загальної децентралізації стосовно функцій областей та місцевих органів влади без проведення конституційних змін щодо федералізації. Закон Бассаніні визначав наступні найголовніші принципи децентралізації:

Принцип субсидіарності. Відповідно до нього сукупність завдань і функцій держави передається органам, ближчим до громадян, а саме комунам, водночас місцеві органи передають функції, що є «надкомунальними» за змістом у випадках, коли надані компетенції неадекватні і не можуть бути застосовані та здійснені у повному обсязі.

Принцип доповнення. Згідно з цим принципом областям передаються додаткові компетенції, які не можуть бути передані міському врядуванню.

Принцип ефективності та економності. Передача певних функцій повинна бути ефективною та економною у виконанні їх областями, провінціями та комунами. За умови виявлення наслідків неефективності та неекономності через реалізацію наданих повноважень, відповідно до закону, законодавець на мотивований запит області, провінції чи комуни може зробити відповідний висновок щодо таких повноважень, функцій, передача яких виявилася недоцільною.

Принцип співпраці між державою, областями та місцевими органами. Цей принцип є конституційно закріпленим та гарантованим законодавством держави. Стосується він всебічної підтримки на державному рівні процесів співпраці, його метою є сприяння виявленню ініціатив областей, провінцій та комун Італії в межах Європейського Союзу.

Принцип відповідальності та єдності адміністрування. Сутність цього принципу полягає в чіткому визначенні відповідальності (політичної, адміністративної, цивільної, кримінальної). Відповідальність за виконання кожної послуги в межах адміністративної діяльності покладається на єдиний відповідальний орган – єдиноначальний чи колегіальний.

Принцип адекватності тісно пов'язаний з принципом субсидіарності (мається на увазі адекватність та співмірність повноважень, що делегуються, до можливостей відповідних інституцій).

Принцип диференціації. При делегуванні повноважень законодавець має враховувати різноманітність характеристик органів, яким передаються функції (структурні, організаційні, територіальні, демографічні та інші особливості).

Принцип фінансового покриття вказує на те, що фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень здійснюється органом, який їх делегує.

Прийняття «Закону Бассаніні», мало надзвичайно важливе значення для розширення повноважень місцевого самоврядування та утвердження його як самостійного інституту в здійсненні публічної влади.

Швеція є європейською країною, в якій сучасна система територіальної організації влади обумовлена формою її державного устрою як унітарної відносно децентралізованої держави і включає три рівні управління: загальнонаціональний, регіональний

та місцевий. Відносно децентралізований характер Шведської держави обумовлений тим, що на субнаціональних територіальних рівнях (лен, комуна) застосовується змішана модель управління – поєднання прямого державного управління на місцях із широким місцевим самоврядуванням [5, с. 32].

На загальнонаціональному рівні функціонують вищі та центральні органи влади (глава держави – король Швеції, парламент – Риксдаг, уряд, міністерства та інші центральні відомства). На регіональному рівні державне управління здійснюють управління ленів та державні органи, а на місцевому рівні – місцеві державні установи [5, с. 33].

У Швеції існують чотири типи органів місцевого самоврядування:

- 1) світські «первинні муніципалітети», які у побуті називаються просто муніципалітетами;
- 2) світські «вторинні муніципалітети», які, як правило, називаються окружними радами;
- 3) територіальні одиниці Церкви, відомі як парафії;
- 4) регіональні одиниці Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання.

І світська, і церковна влада можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, відомі відповідно як федерації органів місцевого самоврядування та міжпарафіальні федерації [6, с. 85]. Муніципалітети є незалежними юридичними особами, чия автономія закріплена Шведською Конституцією.

Система територіальної організації влади в Швеції базується на чіткому розмежуванні сфер компетенції державної влади та місцевого самоврядування з одного боку та розмежування сфер компетенції між комунами різного територіального рівня – з другого. Таке розмежування періодично змінюється: окремі функції з відання державної влади переходять до сфери компетенції комун і навпаки. Наприклад, до відання держави від комун перейшли питання охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю (поліція) та частково – шляхове господарство і працевлаштування населення, а до сфери компетенції комун перейшли питання освіти.

Головним принципом центрального уряду в його відносинах з місцевою владою було обмеження ролі міністерств центрального уряду прийняттям рішень загальнодержавного характеру та розподіл ресурсів.

Тому у наданні послуг на місцевому рівні центральний уряд повинен довіряти субнаціональним органам влади й покладатися на них. Втім, присутність центрального уряду на окружному рівні є дуже відчутною завдяки призначенням до адміністративних рад; крім того, захист своїх інтересів на місцевому рівні він здійснює і через переговори та укладання угод з муніципальними службовцями. Таким чином, функції загальнодержавних органів настільки переплелися, що важко визначити кордони між центральними та місцевими інтересами [6, с. 88].

Франція одна з тих західноєвропейських країн, досвід якої може бути використаний у сфері децентралізації державного управління в Україні. Стаття 72 Конституції Французької Республіки гласить, що територіальні громади здійснюють управління вільно, обраними радами за такими принципами:

- ліквідація нагляду з боку держави та її заміна контролем законності рішень місцевих громад з боку префекта, а також делегування владних повноважень мерам та головам генеральних та регіональних рад;
- делегування певних функцій від держави місцевим органам влади з одночасною передачею фінансових та людських ресурсів для їх реалізації;
- регіони, що досі мали статус державної одиниці, були наділені статусом повноправної територіальної громади;
- юридична та фінансова автономія місцевих громад, повна відсутність ієрархії та нагляду між ними [7, с. 58].

Розподіл повноважень та компетенції між усіма гілками влади є важливим чинником якісного державного управління в Федеративній Республіці Німеччина. Стаття 28 Конституції німецької республіки проголошує, що в кожній з німецьких одиниць урядування – землях, округах та громадах – жителі повинні бути представлені органом, який обирається на загальних вільних і таємних виборах. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту [8].

Німеччина має чотири рівні урядування: федеральна влада, 16 земель, округи й громади. Система місцевого самоврядування, що розвинулася в Німеччині, являє собою систему регіонального підпорядкування. Розв'язання місцевих проблем федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, – на органи місцевого самоврядування. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту. У шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції істотно децентралізовані і передані адміністративним районам, створеним у межах цих земель на чолі з чиновниками районних органів. Головним обов'язком адміністративних районів є координація ведення справ у межах своєї юрисдикції. Їх функції визначаються принципом розумної підпорядкованості: тобто вони вирішують питання, які вимагають широкого контролю і більших ресурсів, ніж мають громади, а також питання, які не мають такого масштабу, як у земельних адміністративних одиницях.

Законодавством закладений високий ступінь розмежування повноважень між територіальними рівнями, на практиці існує значна взаємозалежність між федеральною владою, землями та місцевою владою. Окрім взаємозалежності між рівнями урядування є широка взаємодія у горизонтальному плані, коли, наприклад, асоціації громад чи земель опікуються певними сферами суспільного життя, як освіта, автошляхи та пожежна охорона [9, с. 12].

Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині, Польщі та Швеції пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Першим важливим кроком до побудови демократичної децентралізованої держави повинна бути територіальна реформа, підкріплена фінансово, а також вдосконалення вітчизняного законодавства, запровадження принципу субсидіарності, розмежування компетенції та повноважень між місцевою та державною владою, створення виконавчого органу районних та обласних рад з одночасною ліквідацією районних державних адміністрацій та реформуванням з пріоритетом на контрольній-наглядній функції обласних державних адміністрацій, для чого буде необхідно передати під контроль голів областей та районів частину службовців, задіяних у місцевих державних

адміністраціях – як це було зроблено у Франції після 1982 р., в Італії та Польщі після того, як було створено самодостатні та політично незалежні регіони.

14.3 Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави

Управління регіоном на кожному рівні влади має свої цілі, що потребує відповідного ресурсного забезпечення. Відтак, важливого значення набуває відповідність та адекватна субординація цілей і ресурсів на різних ієрархічних рівнях.

Розвиток регіону неможливий без закріплення за ним ресурсів, які відповідають виду і обсягу завдань, що стоять перед адміністративно-територіальним утворенням.

Ефективність реалізації регіональної стратегії розвитку ґрунтується на загальних факторах:

- людських ресурсах – кількості, кваліфікації і вартості робочої сили;
- фізичних ресурсах – кількості, якості, доступності і вартості об'єктів державної та комунальної власності;
- ресурсах знань – сумі наукової, технічної і ринкової інформації, що справляє вплив на можливості виробництва і реалізації товарів та послуг;
- грошових ресурсах – кількісній і вартісній характеристиці капіталу, що має бути акумульований у межах регіону і спрямований на фінансування програм підтримки стратегічного плану;
- інфраструктурі як сукупності допоміжних галузей виробничої та невиробничої сфери, що на регіональному рівні відображає наявні і потенційні можливості розвитку регіону.

Умови та особливості розташування регіону має надзвичайно важливе значення при розробці регіональних стратегій розвитку.

Особливо це стосується доступу до природних ресурсів, ринків збуту, шляхів транспортування, а також наявності інформаційної інфраструктури. У ринкових умовах розвитку матеріальні ресурси, безперечно, відіграють одну з головних ролей: земля, фонди, природні ресурси є видимою обліковуваною частиною ресурсного потенціалу регіону і на нього, як правило, найбільше звертається увага розробників стратегії. Тому чіткість обліку, прогноз запасів у майбутньому, шляхи оптимального використання є фундаментом розробки стратегії.

Безперечно, на нинішньому етапі розвитку, обґрунтованість, правильність прийняття управлінських рішень безпосередньо залежить від рівня використання інформаційних ресурсів і застосування багатоваріантних методик розрахунків. Для одержання та використання місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування об'єктивної, актуальної та достовірної інформації необхідним є спеціально організований збір, обробка і подання даних особам, які приймають або готують рішення.

Іншими словами, виникає потреба у створенні інформаційної індустрії з потужною інфраструктурою, яка забезпечуватиме розподіл видів та обсягів одержання інформації, юридичну правомірність, повноту, достовірність, актуальність тощо. Така інформаційна інфраструктура реалізується у формі геоінформаційних систем (ГІС), базовим компонентом яких є цифрова картографічна продукція.

Основним моментом розробки моделі й відповідної регіональної ГІС є вибір інформаційних показників – індикаторів стійкого розвитку, за якими можлива оцінка характеру змін, що відбуваються у регіоні. Слід зазначити, що показники здатні виконувати функції індикаторів стійкого розвитку тільки у сукупності економічних, екологічних і соціальних категорій розвитку.

Формування організаційно-функціональної структури регіональної ГІС, має ґрунтуватися на різноманітній картографічній інформації для вирішення наступних завдань:

- створення єдиної інформаційної бази даних ресурсного забезпечення регіону з метою вирішення проблеми узгодження цілей регіонального розвитку і ресурсів, необхідних для їх досягнення;
- проведення комплексного аналізу території за індексом регіонального розвитку для визначення певних груп територій за комплексною характеристикою соціально-економічного розвитку;
- визначення складових потенціалу регіонального розвитку;
- оцінювання відповідності сучасного стану території її внутрішньому потенціалу;
- розробки концепції реформи адміністративно-територіального устрою;
- обґрунтування нової моделі територіального поділу і устрою.

Та разом з тим, слід зазначити, що сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, реалізація можливостей мережі Інтернет у процесі стратегічного планування обумовили виникнення ще одного фактору впливу на розробку стратегії регіонального розвитку, пов'язаного із формуванням Інтернет-економіки.

Аналіз ресурсного потенціалу регіону має складатися із наступних частин: ретроспективного аналізу; комплексної оцінки наявного ресурсного потенціалу; визначення запасів ресурсів; визначення альтернативних ресурсів (ресурсів-замінників); визначення необхідності залучення зовнішніх ресурсів; порівняння взаємозамінних ресурсів з капіталоемності, енергоемності, величини запасу, інвестиційної привабливості, можливостями використання. Також потрібно провести перспективний аналіз наявності ресурсів. У результаті такого аналізу створюється база стратегічних ресурсів, необхідних для виконання стратегічного плану.

Окреслення наявності реальних ресурсів на регіональному та місцевому рівнях дозволить ґрунтовніше підходити до визначення оптимальних шляхів досягнення цілей і завдань стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону.

14.4 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

Територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві та Севастополі. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або система державного комітету.

Зазвичай, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на

відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, освіти, культури, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій. Особливу групу становлять місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики у регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. До їх складу належать: управління, відділи Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України, управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрямки і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного та соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції. Так, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їх функцій у ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів [2].

Як приклад, розглянемо діяльність територіальних підрозділів Державного казначейства України.

Так, у грудні 2005 року Кабінет Міністрів України своєю постановою № 232 «Питання Державного казначейства України» затвердив Положення про Державне казначейство України. З цього часу Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів, яке і складається з Державного казначейства України та його територіальних органів – Головних управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з управліннями у районах, містах і районах у містах.

Держказначейство України керується у своїй діяльності Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України.

Органи Державного казначейства України здійснюють такі функції:

- установлюють порядок відкриття та відкривають рахунки в національній валюті у головних управліннях Державного казначейства України та Державному казначействі України для зарахування до державного бюджету доходів та інших надходжень;
- здійснюють розподіл платежів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету, між державним і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами та перераховують за належністю розподілені кошти;
- формують розрахункові документи і проводять повернення платежів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету;
- формують розрахункові документи і проводять відшкодування податку на додану вартість на підставі висновків органів Державної податкової служби або судових рішень;
- здійснюють відрахування дотацій відповідним місцевим бюджетам;
- ведуть бухгалтерський облік платежів;
- установлюють порядок складання та складають оперативну, місячну, квартальну та річну звітність про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями відповідно до кодів бюджетної класифікації та подають її відповідним органам;

– надають інформацію про виконання державного бюджету за доходами та іншими надходженнями органам стягнення [12].

Рахунки для зарахування платежів до державного бюджету відкриваються на балансі Головних управлінь Державного казначейства України та Державного казначейства України (центральний апарат). Зазначені рахунки відкриваються відповідно до Плану рахунків та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів у системі Державного казначейства України у розрізі кодів бюджетної класифікації та територій.

Список використаної і рекомендованої літератури

Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української академії державного управління. – 1996. – № 3. – С. 129.

Корнієнко М. Місцеве самоврядування і «урядова вертикаль» // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4 (5). – С. 40.

Децентралізація : Эксперименты и реформы. Под редакцией Тамаша М. Хорвата. Органы местного самоуправления в центральной и Восточной Европе : В 3 т. Том 1. – Будапешт : Венгрия, 2000. – 484 с.

Зварич І.Т. Етнополітика в Україні : регіональний контекст. – К. : Дельта, 2009. – 320 с.

Лазор О., Шелепницька І. Законодавче забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та муніципальної служби Італії // Вісник НАДУ при Президентіві України. – К., 2006. – Вип. 4.

Перспективи розвитку місцевого самоврядування : досвід України та Швеції. Аналітичний бюлетень. – Київ, 1998. – 124 с.

Девемі Ж-Ф. Місцеве управління у Франції // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентіві України : В 4 ч. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II.

Конституция Федеративной Республики Германия. Конституции государств Европы : В 3 т. Т.1 / Под. общей редакцией Л.А. Окунькова. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 824 с.

Линьов К. Сутність та співвідношення централізації та децентралізації у державних ієрархіях // Актуальні проблеми державного управління : Наук. зб. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3(15). – С. 179-190.

Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 3 (9). Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. – 377 с.

Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3227-15>.
Юрій С.І. Казначейська система : Підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 590 с.

Лекція 15. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

15.1 Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі підпорядкування. Вони у цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

Із затвердженням Положення про місцеву державну адміністрацію Указом Президента України від 14 квітня 1992 р. адміністрації стали системою органів державної виконавчої влади, що утворювалися представниками Президента, підпорядковувалися Президентові та Кабінетові Міністрів України. Істотна децентралізація влади з появою системи адміністрацій дала привід стверджувати, що Україна відходить від унітарної моделі форми державного устрою, відбувається її федералізація. На місцях з'явилися явища «двовладдя» та протистояння між представниками Президента та головами відповідних рад. Прихильники радянської влади вимагали скасування інституту представника Президента і відновлення старої ролі місцевих рад. Фактично в лютому 1994 р. Верховна Рада України прийняла законодавство, яким після виборів у червні 1994 р. місцевих рад інститут представника Президента скасовувався, а місцеві державні адміністрації повинні були трансформуватися у виконавчі комітети місцевих рад.

З обранням у липні 1994 р. Президентом України Л.Д. Кучми вертикаль місцевої державної виконавчої влади було відновлено. Внаслідок укладення 8 червня 1995 р. Конституційного договору голови місцевих рад очолили місцеві державні адміністрації за сумісництвом. Система місцевих державних адміністрацій на чолі з їх головами довела свою життєздатність і була закріплена Конституцією України 1996 р.

Порядок організації і функціонування місцевих державних адміністрацій закріплюється Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими законами. Певні особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві встановлюються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. Особливості здійснення виконавчої влади у місті Севастополі мають бути закріплені законом про статус міста Севастополя, який до цього часу не прийнято.

Порядок формування місцевих державних адміністрацій визначено у розділі другому Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Формуються місцеві державні адміністрації у складі: а) голови; б) перших заступників та заступників голови; в) керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України [4].

У межах бюджетних коштів, що виділені на утримання місцевих державних адміністрацій, голови відповідних адміністрацій визначають їх структуру. Приблизний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, а також типові положення про місцеві державні адміністрації затверджує Кабінет Міністрів України.

Вони діють на засадах [7]: а) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; б) верховенства права; в) законності; г) пріоритетності прав людини; д) гласності, відкритості та врахування громадської думки; е) поєднання державних і місцевих інтересів та ін.

Місцева державна адміністрація покликана захищати права і законні інтереси людини і громадянина, а також держави.

Саме держава відповідно до Конституції України відповідає перед людиною за свою діяльність і має своїм головним обов'язком утверджувати та забезпечувати права і свободи людини. Державна адміністрація зобов'язана відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків із забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління. Вона діє на засадах законності, керуючись у своїй діяльності Конституцією та законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України та іншими актами законодавства, а також органів виконавчої влади вищого рівня. Районні державні адміністрації Автономної Республіки Крим керуються також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, якщо їх прийнято у межах їх повноважень [7].

Гласність і відкритість діяльності місцевих державних адміністрацій характеризується можливістю висвітлювати свою роботу через засоби масової інформації, залучати до неї громадські організації, взаємодіяти з місцевими громадами, політичними партіями, відповідними представницькими органами та органами місцевого самоврядування.

Поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у діяльності місцевих державних адміністрацій виявляється в організації здійснення загальнодержавних програм на певній території та розробці і здійсненні програм місцевого значення.

Державна адміністрація є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. На будинку, де розміщується державна адміністрація, підіймається Державний Прапор України та встановлюється вивіска за єдиним зразком, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Законодавство передбачає напрями взаємодії місцевих державних адміністрацій з [7]: а) Президентом України; б) Кабінетом Міністрів України; в) іншими органами виконавчої влади; г) органами місцевого самоврядування; д) об'єднаннями громадян; е) підприємствами, установами та організаціями різних форм власності.

При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації та їх голови відповідальні перед Президентом України, а також перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні йому.

Голови місцевих державних адміністрацій [7]:

очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, керують їх діяльністю, персонально відповідають за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і здійснення ними своїх функцій;

представляють відповідні державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями і громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

формують державні адміністрації, призначаючи на посаду першого заступника і заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів у порядку, передбаченому законодавством;

призначають на посаду та звільняють з посади керівників апаратів місцевих державних адміністрацій;

організують складання проекту бюджету та програм соціально-економічного розвитку відповідно області, району, району в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя, районів у містах Києві та Севастополі з урахуванням загальнодержавних інтересів і регіональних потреб, подають їх на розгляд відповідній раді, організують виконання бюджету і схвалених радою програм та щорічно звітують перед нею про їх виконання;

укладають і розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

погоджують у встановленому порядку призначення на посади і звільнення з посад керівників невідпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників підприємств, установ, організацій Збройних Сил та інших військових формувань України;

у межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

інформують Президента, Кабінет Міністрів України та населення про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище відповідного регіону, у містах Києві, Севастополі та районах у цих містах;

регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеві державні адміністрації;

здійснюють контроль та забезпечують виконання Конституції, законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також рішень відповідних місцевих рад та державних адміністрацій, прийнятих у межах їх повноважень, керівниками підприємств, установ та організацій, одержують від них інформацію з цих питань;

утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевої державної адміністрації консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, визначають їх завдання, функції та персональний склад відповідно до законодавства;

здійснюють інші функції і повноваження, передбачені Конституцією, законами України, указами і розпорядженнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, органами виконавчої влади вищого рівня.

Голови МДА відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві держадміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (чч. 5, ст. 118 Конституції України). Ч. 3 ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановила, що голови облдержадміністрацій інформують главу держави та уряд і щорічно звітують перед ними про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Особливістю діяльності Київської державної адміністрації та районних державних адміністрацій у місті Києві є те, що вони водночас є виконавчими органами відповідних рад, а голови районних державних адміністрацій призначаються Президентом України. Київський міський голова спочатку обирається Київською територіальною громадою, а потім призначається на посаду голови Київської державної адміністрації Президентом України. Він має передбачені Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. додаткові повноваження, а саме:

бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва;

бере участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;

бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України – міста Києва;

вносить на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України;

бере участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва;

вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, установ і організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій;

дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування;

погоджує питання щодо створення, репрофілювання або ліквідації підприємств та організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва;

одержує інформацію стосовно діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста незалежно від їх підпорядкування і форм власності, зокрема щодо життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом столичних функцій.

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації.

Перші заступники і заступники голови, інші посадові особи місцевої державної адміністрації здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головами місцевих державних адміністрацій, органами виконавчої влади вищого рівня.

Голови місцевих державних адміністрацій видають нормативні й індивідуально-правові розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законом. Керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації видають нормативні й індивідуально-правові накази і відповідають за їх законність.

Нормативно-правові акти голів і керівників місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковій реєстрації і набувають чинності з моменту їх реєстрації чи в пізніший термін, вказаний у самому акті, а у разі коли нормативно-правові акти стосуються прав та обов'язків людини і громадянина, набувають чинності з моменту їх опублікування, якщо у самому акті не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Розпорядження голови місцевої державної адміністрації, якщо вони суперечать Конституції, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій вищого рівня чи в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації з тих самих причин можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим органом центральної виконавчої влади.

Управління, відділи та інші підрозділи державної адміністрації здійснюють керівництво у відповідних сферах або інші функції управління на території областей, міст Києва, Севастополя, районів у цих містах, районів в Автономній Республіці Крим та районів.

У своїй діяльності управління, відділи та інші підрозділи державної адміністрації підпорядковуються голові державної адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – і відповідним центральним органам державної виконавчої влади.

Основні засади організації, функціонування та обсяг повноважень управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації визначаються Типовими положеннями, які затверджує Кабінет Міністрів України.

Апарат місцевих державних адміністрацій [7]:

- а) здійснює правове, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності державної адміністрації;
- б) готує аналітичні, інформаційні та інші матеріали;
- в) перевіряє виконання актів законодавства та розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій;
- г) надає методичну та іншу практичну допомогу місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;
- д) утворюється і діє у межах виділених бюджетних коштів.

Апарат місцевої державної адміністрації очолює керівник – заступник голови МДА, якого призначає на посаду голова місцевої державної адміністрації. Керівник апарату: а) організовує роботу державної адміністрації; б) забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації; в) доводить розпорядження голови місцевої державної адміністрації до виконавців; г) відповідає за стан діловодства, обліку і звітності; д) виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

Голова місцевої державної адміністрації з питань організації і функціонування апарату здійснює такі дії [10]: а) затверджує положення та визначає структуру апарату; б) призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

З питань умов і оплати праці керівники структурних підрозділів апарату прирівнюються до керівників управлінь, відділів та інших структур місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації діють відповідно до регламенту, що затверджується головами відповідних місцевих державних адміністрацій. У регламентах закріплюються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій. Типовий регламент місцевої державної адміністрації затверджується Кабінетом Міністрів України.

Голова державної адміністрації, керівники апарату, управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації персонально відповідають за законність прийнятих ними рішень. Шкода, завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної адміністрації, відшкодовується у встановленому законодавством порядку.

Місцеві державні адміністрації утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників та видатки на утримання державної адміністрації встановлює Кабінет Міністрів України.

Структуру і штатний розпис апарату державної адміністрації, граничну чисельність і фонд оплати праці працівників, видатки на утримання управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації затверджує голова державної адміністрації.

Структуру і штатний розпис управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації затверджують їх керівники у межах встановленої граничної чисельності і фонду оплати праці.

Протиправні дії щодо голови та інших посадових осіб державної адміністрації, перешкоджання виконанню ними службових обов'язків тягнуть за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Місцева державна адміністрація підпорядковується Президенту України, а також Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих цим державним адміністраціям повноважень.

15.2 Повноваження місцевих державних адміністрацій

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права і обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні та делеговані.

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління у свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

Місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень, здійснюючи основні завдання, забезпечують [7]: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади;

законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

взаємодію з органами місцевого самоврядування;

реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Законодавство закріплює певне коло питань, що їх вирішують місцеві державні адміністрації у різних сферах життєдіяльності населення певної території [17]:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина;

2) соціально-економічного розвитку відповідної території;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації та підприємництва;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, жінок, сім'ї, молоді та неповнолітніх;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації можуть розв'язувати й інші питання, які віднесено до їхнього відання.

При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації мають певні, передбачені законодавством права [14]: перевіряти стан додержання Конституції, законів України та інших законодавчих актів, включаючи акти органів місцевого самоврядування;

перевіряти діяльність посадових осіб і керівників підприємств, установ та організацій різних форм власності і підпорядкування з питань додержання законодавства;

залучати вчених, фахівців, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції цих адміністрацій;

одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень незалежно від форми власності;

відповідно до чинного законодавства давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам організацій різних форм власності та їх структурним підрозділам і громадянам з контрольованих питань;

порушувати питання про відповідальність вищеназваних суб'єктів у встановленому законом порядку та здійснювати інші функції, передбачені чинним законодавством.

15.3 Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків

Відносини місцевих державних адміністрацій – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у горизонтальній та вертикальній проекціях. За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи. За формою і вираженням – на правові й неправові, за сферами виявлення – галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Багатогранність державного управління зумовлює й інші спектри класифікації відносин місцевих державних адміністрацій. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів під час здійснення своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів: 1) що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади; 2) що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями [4].

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого ЦОВВ звертається з відповідним мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний переглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти

рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомом сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів влади та органів місцевого самоврядування. Очевидно, що місцеві органи державної влади є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування [15].

Сфери взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші. Однак на практиці, реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо [18].

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, так як розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування.

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування і т. ін. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймалися вороже. По суті, проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури [13].

Питання про розмежування функцій та повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень.

Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень. Насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій.

Вихід на переважно правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права у громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців, є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і значних результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах *галузевої компетенції*, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галуzeву компетенцію можна поділити на три види:

- а) виключну компетенцію органів державної влади (наприклад, державний контроль);
- б) суміжну компетенцію, коли органи державної влади та місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;
- в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління.

В умовах розбудови демократичної децентралізованої системи врядування першочергового значення набуває проблема оптимального «розподілу праці» між інституціями публічної влади та їх чіткого нормативно-правового закріплення. Загалом ця проблема постає у вигляді питання про оптимальний розподіл компетенції між органами публічної влади на місцях і закріплення її в законодавстві за допомогою таких способів, які б давали змогу цим органам ефективно функціонувати, використовуючи у разі необхідності механізми взаємодії.

Проведення жорсткої межі між питаннями місцевого значення і державними повноваженнями неможливе. Завжди буде залишатися сфера якихось справ, які знаходяться у «прикордонній зоні» між власними повноваженнями органів держави і місцевого самоврядування або в межах яких органи держави і органи місцевого самоврядування приречені на тісну взаємодію

на принципах взаємозамінюваності і взаємодоповнюваності. Відповідно, обсяг компетенції місцевого самоврядування є вельми рухомим не тільки в силу їх широкої самостійності, але й завдяки відкритості до прийняття державних повноважень [1].

Взаємодія між місцевими держадміністраціями й органами місцевого самоврядування здійснюється у таких формах: а) інституційних; б) правових; в) організаційних; г) інформаційних; д) матеріально-фінансових. У процесі взаємодії між ними використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити: прогнозування; планування; координацію діяльності; погодження актів і рішень; вироблення спільних рішень; контроль за виконанням прийнятих рішень; інформаційне забезпечення; інструкування; делегування повноважень; матеріально-фінансове забезпечення рішень; роботу з кадрами [9, с. 99].

Зважаючи на те, що правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень, «розпорошені» у законодавстві України, вважається за доцільне прийняття єдиного закону «Про делеговані повноваження», який би закріпив основні положення делегованих повноважень, визначив суб'єктний склад делегованих повноважень, врегулював процес делегування повноважень, встановив порядок передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів на виконання делегованих повноважень, визначив відповідальність за невиконання делегованих повноважень, закріпив систему контролю за реалізацією делегованих повноважень та встановив порядок розгляду суперечливих питань, що виникають в ході реалізації делегованих повноважень. Доцільно встановити на законодавчому рівні невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані делегуючим суб'єктом, і вичерпний виключний перелік повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані. При цьому до повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані, доцільно віднести повноваження, які мають загальнодержавне значення.

Необхідно законодавчо закріпити можливість повернення делегованих повноважень до делегуючого суб'єкта у разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом, якому делегуються повноваження, цих повноважень і вирішити при цьому питання про судовий розгляд спорів, що виникають з адміністративно-договірних відносин у сфері делегування повноважень.

Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформ, за напрямками, передбаченими *Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком*.

У перспективі реформувати систему регіональної влади необхідно не стільки в напрямку розподілу повноважень, скільки в напрямку радикальної зміни у самій системі організації публічної влади на місцевому й регіональному рівнях, що супроводжується: зміною юридичної природи обласних і районних рад; створенням виконавчих органів обласних і районних рад; зміною статусу обласних державних адміністрацій. При цьому доречно використати позитивний досвід організації регіональної влади у передових зарубіжних країнах, зокрема, модель адміністративного устрою і структуру регіонального адміністрування у Франції, Іспанії та Італії, які досягли суттєвих успіхів на цьому шляху протягом реформ 70-80-х років ХХ ст. Обласні та районні держадміністрації мають перетворитися на певні урядові представництва на місцях, на органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування. За даних умов делегування має розглядатися тільки як виключення із загального правила, передбачене законом з метою оптимізації управління на місцях. Наділення з часом районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети, функціонування на цьому рівні агентів і структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, котрі матимуть свій окремий апарат, забезпечить «локальний поділ влади», утворення дієвої системи місцевого самоврядування із самостійними повноваженнями, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та локальні інтереси.

Список використаної і рекомендованої літератури

Аверьянов В.Б. Виконавча влада : конституційні засади і шляхи реформування / В.Б. Аверьянов, О.Д. Крупчан. – Х., 1998. – 40 с.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / Ідеологія державотворення в Україні : історія і сучасність. – Матеріали науково-практичної конференції. – К. : Генеза, 1997. – С. 317-336.

Величко В.О. Управлінське рішення як форма діяльності місцевої державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 75-80.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : Моногр. / Кол. авт.; Відповід. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління : Навч. посібник. – К. : ЗАТ НІЧЛАВА, 2000. – 280 с.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року зі змінами і доповненнями. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року зі змінами і доповненнями. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

Колосовська І.І. Оцінювання іміджу місцевих державних адміністрацій // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 215– 221.

Кравченко В., Пітцик М. Муніципальне право України. – К. : Атіка, 2003. – 408 с.

Манжула А.А. Деякі аспекти співвідношення органів місцевого управління і органів місцевого самоврядування // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 63-65.

Покрова Л. Аналіз структур обласних державних адміністрацій : сучасний стан // Командор. – 2005. – № 1. – С. 48-51.

Покрова Л. Організація виконавчої влади на обласному рівні : поняття та сутність // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 242-254.

Соловійова О.М. Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій // Державне будівництво та місцеве самоврядування : Збірник наукових праць. / Відп. ред. Ю.П. Битяк. – Харків : Право, 2002. – Вип. 2. – С. 118-123.

Соловійова О.М. Особливості компетенції відділів та управлінь місцевої державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 61. – С. 47-54.

Чистов С.Ю. Якісне перетворення суб'єктів державного управління районного рівня // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – № 2 (16) : У 2-х. ч. – Ч. 1. – С. 89-95.

Лекція 16. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

16.1 Світові моделі та наукові теорії розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя

Для з'ясування природи системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати розповсюджені у світі їх моделі. Такий аналіз матиме важливе теоретичне та прикладне значення, оскільки дає змогу прослідкувати ступінь участі жителів територіальних громад у вирішенні публічних справ місцевого значення.

Сучасні науковці, як правило, виділяють англо-саксонську, романо-германську, іберійську, радянську, традиційні та змішані моделі місцевого самоврядування. Згадані моделі відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини.

Англо-саксонська модель місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада) ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Вона характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи регіону. При цьому відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру. Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місця для контролю за діями органів місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю [26, с. 313].

Для *романо-германської (континентальної)* системи місцевого самоврядування характерне його поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Виділяють два різновиди такої системи:

1) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, водночас функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні діють виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія) [4, с. 14].

Зокрема, в Італії на рівні нижче області (носія державної автономії) засновано місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик [5].

2) на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях утворюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Допустимий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають інший характер – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система існує, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії [4, с. 14].

У цілому, для континентальної моделі є характерним поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням на всіх основних рівнях політико-територіальної організації публічної влади або поєднання місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на вищому.

Іберійська модель характерна для іспаномовних країн Латинської Америки. Основною рисою цієї моделі є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (префекта, регідора, мера). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах він обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління [26, с. 315].

Радянська система (система рад та їх виконавчих органів) ґрунтується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади і підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю самостійності місцевих органів. Така система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР [4, с. 15].

Традиційні моделі місцевого самоврядування функціонують у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватись вождями племен, родоплеменно знаттю.

Змішана модель – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія) [18, с. 141].

Питання місцевого самоврядування активно вивчається юридичною наукою вже більше двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл.

Серед теорій місцевого самоврядування найбільш відомими та обґрунтованими є теорії *природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму*. Як похідні від цих теорій або від відомих теорій походження держави і права розглядаються *господарська, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (корпоративна), *соціологічна, органічна, теорія соціального обслуговування* тощо.

Внаслідок розвитку теорії природних прав людини виникла на початку XIX ст. *теорія вільної громади (теорія природних прав громади)*. Основні ідеї цієї теорії були сформульовані Туре у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 року та знайшли своє віддзеркалення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади. Теорія природних прав громади ґрунтується на ідеях природного права й виходить з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежно від держави органічною корпорацією, що сформувалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як самостійна по відношенню до держави публічна влада територіальної громади.

Теорія вільної громади визначила основні засади організації місцевого самоврядування: а) виборність органів місцевого самоврядування територіальною громадою; б) розподіл питань на самоврядні (віднесені до відання місцевого самоврядування) та такі, що передоручені органам місцевого самоврядування державою; в) місцеві та державні справи мають різну природу; г) органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Вони є органами відповідної територіальної громади; д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення питань місцевого значення, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с. 15-16].

Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* (В. Лешков, А. Васильчиков) розглядали його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою «*муніципальною*».

Основні постулати цієї теорії:

- право на місцеве самоврядування є невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує;
- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань – асоціацій;
- місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади;
- при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «*Дозволено все, що не заборонено законом*» [22, с. 6].

Однак, ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у науковій літературі [20, с. 58], у цьому випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена у Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Модифікацією громадівської теорії місцевого самоврядування стала *громадсько-господарська теорія* (Р. Моль, О. Васильчиков). Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою, володіє власною компетенцією у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не втручається.

У середині XIX ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

Прихильники державницької теорії виділяють два напрямки: *політичний* (Р. Гнейст) та *юридичний* (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. Л. Штейн вважав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління [4, с. 16-17].

Відомий російський державознавець *В.Г. Барабашев* розглядає місцеве самоврядування як «*державну владу особливого роду*». Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який «ми самі створили, мається на увазі практика державного будівництва» [1, с. 124].

Ю. Панейко вважає, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється «в суверенності зверхньої державної влади» [24, с. 84].

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право й спроможність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3).

Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб'єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком цієї теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Великим визнанням у XIX ст. користувалася *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід'ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави.

Однак, ця теорія має ряд недоліків: а) недоторканість прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб'єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадянська теорія самоврядування) [25].

Спробою поєднання сильних сторін громадянської та державницької теорій виступає *теорія муніципального дуалізму*. Це – досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Зокрема, *М.П. Орзіх* зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість «входити у правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі» [23, с. 64].

Відповідно до основних постулатів цієї теорії інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження. Тому ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на «власні» та «делеговані». У здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів. У виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [18, с. 12].

Теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на питання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина, та суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Основні ідеї цих теорій знайшли своє втілення у міжнародних документах: Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. Вони істотно вплинули на зміст відповідних розділів Конституції України.

Так, якщо розглядати ст. 140 Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадянської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується в основному самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

З іншого боку, ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування — в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, – зазначається, наприклад, у Конституції, – є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5). «*Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*» (ст. 19).

На користь державницької теорії місцевого самоврядування свідчить також збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать в тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а також що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

16.2 Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади у центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвинути і зміцнити демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким «*в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування*».

Місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є складовою організацією управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо

діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21 травня 1997 р.) [7].

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначити власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

16.3 Система місцевого самоврядування в Україні

Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. *Територіальна громада* – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і, навпаки, жителі, які входять до територіальної громади, сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями у різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування у територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвладній території.

Юридична природа сільського, селищного, міського голови є дуалістичною. Дуалізм його полягає в тому, що він одночасно як головна посадова особа територіальної громади (далі – глава територіальної громади) очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях.

Така модель глави територіальної громади, на думку деяких вчених, є однією із форм втілення модифікації «сильного мера», однак вона не здається оптимальною. Вадодою цієї моделі є те, що глава територіальної громади за своїм статусом повинен відволікатися на організаційні питання при проведенні засідань ради. Гарантії статусу глави територіальної громади подібні до гарантій статусу депутата місцевої ради.

Статус глави територіальної громади характеризується наступними ознаками: а) він обирається безпосередньо жителями територіальної громади; б) він очолює діяльність по здійсненню місцевого самоврядування на території відповідної громади; в) за законом та статутом територіальної громади він наділяється власною компетенцією по вирішенню питань місцевого значення; г) він головує на засіданнях відповідної сільської, селищної, міської ради та одночасно їй підзвітний і підконтрольний; д) глава територіальної громади очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради і одночасно виступає муніципальним службовцем.

Повноваження глави територіальної громади визначені у ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету.

Глава територіальної громади наділений наступними повноваженнями: а) дотримання Конституції та законів України, тобто виконання нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) представницькі повноваження, зокрема підтримує зв'язки територіальної громади з органами держави та місцевого самоврядування, добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування; в) керівництво виконавчими органами місцевого самоврядування; г) забезпечує взаємодію виконавчого комітету, його управлінь та підрозділів з відповідно сільською, селищною, міською радою; д) здійснення управлінських функцій, тобто керівництво виконавчим комітетом, головує на його засіданнях; е) здійснює повноваження у сфері комунального господарства, приймає рішення про створення комунальних служб; є) здійснює правотворчі повноваження, зокрема одноособово приймає розпорядження, укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції рад, подає їх на затвердження відповідної ради.

Специфічним є статус голів міст Києва і Севастополя, який регулюється спеціальним законодавством [12]. Голови цих міст обираються жителями міст Києва, Севастополя, а відповідно до змісту положень ч. 2, 4 ст. 118 Конституції України факт обрання повинен стати юридичною підставою для наділення їх статусом голови відповідної місцевої державної адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Таким чином, міський голова Києва, Севастополя виступає головою відповідної місцевої державної адміністрації, що є своєрідною організаційно-правовою формою функціонування виконавчого комітету відповідної ради.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної громади. Виконавчі органи є відповідальними і підзвітними перед відповідною радою. Одночасно при виконанні делегованих повноважень вони є відповідальними перед органами державної виконавчої влади (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради є виконавчий комітет. Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень за пропозицією персонального складу від глави відповідної територіальної громади (ч. 2 ст. 51). Закон гарантує, що у склад виконавчого комітету ради повинні входити окрім голови, його заступник (заступники) з окремих питань його діяльності, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (далі – структурні підрозділи), інші особи. Звичайно голова виконавчого органу має заступників у сфері фінансово-економічної діяльності; у сфері комунально-побутового обслуговування; у сфері соціального захисту населення і соціальної політики та інших. Розподіл обов'язків між заступниками встановлює голова виконавчого комітету.

Структура виконавчого органу ради, за винятком невеликих сільських рад, включає різноманітні підрозділи галузевого і функціонального призначення: відділи, управління, комітети (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, економічного планування та прогнозування тощо). Окрім цього створюється допоміжний апарат: управління справами, бухгалтерія, юридична служба, відділ кадрів тощо. Структурні підрозділи виконавчого комітету ради здійснюють свою роботу на основі положення, яке затверджується радою.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади головою територіальної громади, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

На сучасному етапі існує потреба теоретичного осмислення забезпечення конституційної гарантії місцевого самоврядування, шляхом законодавчої конкретизації повноважень визначених у ч. 1 ст. 143 Конституції України. Такі повноваження необхідно розглядати як обов'язкові у сфері місцевого самоврядування і повинні бути забезпечені організаційно-правовими, фінансово-економічними та соціальними гарантіями з боку держави. Таким чином, необхідно змінити підхід до нормативного регулювання предмета відання виконавчих органів відповідних місцевих рад із закріплення належних гарантій їх діяльності та відповідальності за ефективне управління комунальними справами.

Спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни. Важливу роль у цьому процесі відіграють органи самоорганізації населення. Потенціал впливу цих органів є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

За формами діяльності можна вирізнити такі функції органів самоорганізації населення, як *правотворча, правозастосовча, установча, контрольна і правоохоронна*.

Правотворча функція полягає в тому, що органи самоорганізації в межах своїх повноважень приймають рішення не тільки організаційно-розпорядчого, але й нормативного характеру. Якщо рішення цього органу не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до повноважень органу, вони зупиняються відповідною радою з одночасним зверненням до суду про їх скасування.

Правозастосовча функція органів самоорганізації тісно пов'язана з правотворчою, оскільки зумовлена реалізацією їх повноважень, у тому числі шляхом видання правозастосовчих актів. Ця функція знаходить відбиття в таких повноваженнях органів самоорганізації, як сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізація актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами.

Забезпечуючи свою організаційну самостійність, органи самоорганізації виконують установчу функцію. Реалізуючи її, ці органи вирішують питання щодо переліку, чисельності та складу комісії у разі їх створення. Згідно з ч. 5 ст. 19 Закону орган самоорганізації може створювати комісії, робочі групи, інші власні органи для забезпечення своєї роботи в порядку, передбаченому Положенням про цей орган.

Наприклад, Типові положення про органи самоорганізації населення, прийняті у м. Київ, Одеса, Хмельницький, передбачають створення саме таких органів.

Правоохоронна функція реалізується у повноваженнях органів самоорганізації населення щодо охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення законності та правопорядку, сприяючи своєю діяльністю правоохоронним органам в охороні громадського порядку.

Сутність контрольної функції органів самоорганізації населення полягає в тому, що ці органи: 1) контролюють якість наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації, житлово-комунальних послуг і якість проведених у цих будинках ремонтних робіт; 2) можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 3) сприяють захисту прав, свобод та інтересів жителів у межах території діяльності органу самоорганізації.

Ефективна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування щодо захисту й забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу опрацювання і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку, оскільки такі питання фактично не є предметом діяльності депутатів місцевих рад.

За об'єктами впливу можна вирізнити *політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну, інформаційну* функції органів самоорганізації населення.

Політична функція органів самоорганізації населення виявляється в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Шляхом створення органів самоорганізації вони беруть активну участь у здійсненні місцевого самоврядування й, відповідно, у вирішенні питань місцевого значення.

Економічна функція спрямовується на утворення локального сектора економіки і полягає в можливості внесення органами самоорганізації населення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Соціальна функція знаходить прояв у діяльності органів самоорганізації населення щодо обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, організації допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування, ведіння обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення.

Про наявність культурної функції свідчать повноваження органів самоорганізації населення з: а) надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої й виховної роботи серед населення, в розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту, у сприяттві збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії й культури, впровадженню у побут нових обрядів; б) організації на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів з охорони пам'яток історії й культури.

Виховна функція органів самоорганізації населення пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів територіальної громади, підвищенням їх правової культури. Органи самоорганізації допомагають органам місцевого самоврядування у складанні списків виборців, здійснюють роботу з роз'яснення прав громадянам, положень Закону України «Про органи самоорганізації населення» та іншого законодавства, доводиться до їх відома інформація про внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів, рішення місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації.

Інформаційна функція органів самоорганізації полягає в інформуванні громадян про діяльність цих органів, в організації обговорення проектів його рішень з найважливіших питань. Органи самоорганізації, взаємодіючи з територіальною громадою, мають забезпечити перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів, постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю державного апарату, вплив на формування думки територіальних громад тощо, що свідчить про реалізацію ними принципу гласності й інформаційної функції.

Однією з найсуттєвіших вад законодавства є відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу органів самоорганізації населення, суб'єктів їх створення та межі їх діяльності. Конституція України не відносить органи самоорганізації населення (*далі* – ОСН) до форм здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Так, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає ОСН самостійним елементом системи місцевого самоврядування.

По-різному визначається коло осіб, які можуть створювати ОСН. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені ОСН можуть створюватися частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Закон України «Про органи самоорганізації населення» в абзаці 2 ст. 2 передбачає, що ОСН створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює складну процедуру створення ОСН, яка вимагає проведення, як мінімум, 2-3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. Вона передбачає декілька стадій: ініціювання створення ОСН; подання до відповідної ради заяви про створення даного органу; отримання дозволу на створення ОСН; обрання ОСН; затвердження Положення про орган самоорганізації населення; легалізація ОСН. Крім того, правові прогалини у врегулюванні її окремих етапів створюють труднощі для реалізації громадської ініціативи. Основними прогалинами є такі.

1. Відсутність процедури проведення зборів громадян з висунення представників на конференцію, які звертаються з ініціативою про створення представницького органу.

2. Невизначеність терміну, протягом якого можна проводити голосування, неможливість заздалегідь надрукувати бюлетені для голосування, відсутність механізму організації голосування та підрахунку голосів тощо.

3. Проблема практичної реалізації ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що встановлює порядок надання радою дозволу на утворення ОСН. Із змісту цієї статті випливає, що рада має розглядати та приймати рішення щодо

кожної окремої ініціативи. Оскільки термін звернення із заявами не визначено, не обмежено певним періодом, відповідно вони можуть надходити протягом усього скликання. Через це виникають сумніви щодо спроможності ради прийняти відповідні рішення, якщо сесії відбуваються переважно один раз на квартал.

4. Обмеження права членів територіальної громади через вимоги до ініціативної групи. Так, ініціативна група має подати до відповідної ради список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

Перешкоджає ефективному здійсненню ОСН своїх повноважень встановлення єдиного порядку дострокового припинення їх повноважень та ліквідації за рішенням ради. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» повноваження ОСН можуть бути достроково припинені в разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної ради, яка дала дозвіл на його створення. За логікою ліквідувати ОСН мають загальні збори (конференції) громадян, які ініціювали створення такого органу. Тому варто погодитися з думкою фахівців у сфері місцевого самоврядування, які вважають, що наслідком виявлення зазначених вище порушень у діяльності таких органів має бути рішення відповідної ради про дострокове припинення повноважень складу органу, а не припинення його діяльності взагалі.

Суттєвим недоліком правового регулювання діяльності ОСН слід визнати також відсутність переліку делегованих повноважень ОСН. На практиці це спричинює наділення ОСН з боку місцевих рад лише власними повноваженнями, що не сприяє ефективному захисту ними інтересів жителів відповідної території.

Аналіз основних проблем законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення дає можливість визначити такі напрями її удосконалення:

- уніфікація правового статусу ОСН;
- виключення норм, що фактично створюють відносини подвійного підпорядкування ОСН;
- спрощення процедури створення ОСН;
- поліпшення фінансових можливостей ОСН;
- розвиток локального законодавства;
- оптимізація правового регулювання здійснення ОСН власних та делегованих повноважень.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Барабашев Г.В.* Местное управление : теория и практика // Гос-во и право. – 1993. – № 8. – С. 124.
- Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
- Біленчук П.Д.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
- Васильева Т.А.* Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – N 3. – С. 133-140.
- Васюков Г.Г.* Развитие механизма финансирования местного самоуправления в контексте реформирования административно-территориального устройства Украины / Г.Г. Васюков // Экономика та держава. – 2009. – № 4. – С. 105-107.
- Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про органи самоорганізації населення». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Козюра І.В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : Навч. посіб. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород. : Патент, 2003. – 224 с.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т. 2. – М. : БЕК, 1995. – 448 с.
- Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами від 2004 р.). – К. : Преса України, 2004. – 84 с.
- Кутафин О.Е.* Муниципальное право Российской Федерации : Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 198 с.
- Лаврик В.* Законодавча база існування рад в містах з районним поділом // Право України. – 2000. – № 3. – С. 34-36.
- Лазор О.Д.* Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід. Навчальний посібник. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Видання друге, доповнене і перероблене. – К. : Дакор, 2004. – 560 с.
- Місцеве самоврядування в Україні : історія, сучасність, перспективи розвитку. Навчальний посібник. / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода та інші. – К. : Арарат-Центр, 2000.
- Муниципальное право Украины / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 430 с.
- Муниципальное право России / Под ред. И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М. : Норма, 2002. – 187 с.
- Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : Монографія. / За заг. ред. : Ю.О. Куца; Авт. кол. : Ю.О. Куц, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 180 с.
- Орловський О.С.* Правовий статус органів самоорганізації населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.С. Орловський. – Одеса, 2004.
- Свирский Б.М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : Учебное пособие. – Х. : Эспада, 2001. – 215 с.
- Терещенко Д.А.* Роль інформаційно-комунікативного забезпечення потреб споживачів у процесі надання управлінських послуг на рівні місцевих органів влади / Д.А. Терещенко // Державне будівництво (електронне наукове фахове видання ХарПІ НАДУ при Президентові України). – 2007. – № 1, ч. 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮРИСТЪ, 2002. – 622 с.

Юридична енциклопедія. Т. 3. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – С. 731-732.

Юрченко Л. Територіальні комітети як щабель самоврядування / Л. Юрченко // Аспекти самоврядування : Часопис Укр.-америк. прогр. «Партнерство громад». – 2003. – № 1. – С. 19.

Лекція 17. СУДОВА ВЛАДА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ

17.1 Судова влада та її місце в теорії поділу влади

Теоретичне дослідження здійснення державною судовою функції (судовою влади), включаючи питання про її наявність чи відсутність, ускладнюється необхідністю уникнути отождолення цієї складової державної влади із судовою системою. На емпіричному рівні в державно-організованому суспільстві судова влада постає у вигляді системи органів (посадових осіб), які розв'язують юридично значимі спори, тобто спори, що можуть бути вирішені на підставі державно визнаних правил, та офіційно санкціонують можливість застосування державного примусу. Такі органи і посадові особи існували й існують у будь-якій з форм організації державної влади. Тому лише наявність судів, а також тих чи інших правил вирішення конфліктів, що виникають у суспільстві, ще не є свідченням наявності феномена судової влади. Тобто, система судових органів і судова влада не є тотожними поняттями.

Судова влада неможлива без судової системи, але за наявності системи судових органів не можна стверджувати про те, що в даній державі існує судова влада. Крім того, навіть теоретичне припущення існування судової влади як чогось відмінного від однієї з функцій, що реалізуються органами держави, передбачає поділ державної влади [18, с. 17].

Ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову супроводжує пошук людством ідеальної держави протягом багатьох століть. У початковому стані ідея про поділ влади вбачається у працях давньогрецьких мислителів, таких як Аристотель, Платон, Полібій, Епікур та інші. Утвердження поділу влади як складової вчення про демократичну державу пов'язано з революційними подіями XVII-XVIII ст., коли Дж. Локк і Ш. Монтеск'є сформулювали цей принцип як важливу гарантію проти концентрації і зловживання владою, властивих тогочасним феодальним монархіям [11].

Перші ж конституції – Пилипа Орлика 1710 р., США 1787 р., Франції 1789 р. – закріпили, хоча й у різних варіантах та інтерпретаціях, ідею поділу влади, вбачаючи в цьому важливий елемент рівноваги трьох основних функцій державної влади – охорони прав і свобод людини.

Ш. Монтеск'є виділив судову владу в самостійну сферу здійснення державної влади, і це являє собою істотний внесок у розвиток теорії поділу влади, завдяки чому доктрина набула ознак стрункості і логічної завершеності. У порівнянні зі своїми попередниками Ш. Монтеск'є робить помітний крок у розвитку поглядів щодо функцій і процедур судової влади. Зокрема, на відміну від Дж. Локка в його працях містяться ідеї як про функції законності, охорони прав і інтересів громадянина, так і функції правосуддя, охорони свободи, волі і безпеки особи, що здійснює судова влада. Крім цього, у працях Ш. Монтеск'є багато уваги зосереджено на вирішенні конфліктів між громадянами, охороні законності, безпеки, свобод і власності особи. Ці функції судової складової державної влади він розкрив через призму суддівських формальностей і суддівських помилок. У зв'язку з цим, Ш. Монтеск'є надавав особливого значення судовим процедурам, кількість яких збільшується із зростанням поваги до честі, майна, життя і свободи громадян.

Ж.-Ж. Руссо одним із перших визначив функціональну роль суду як гаранта недоторканності свободи людини. Він зазначав про право арештованого на оскарження до суду застосованого до нього арешту, про повноваження суду перевірити обґрунтованість обмеження свободи громадянина. У цілому, необхідно вказати, що Ж.-Ж. Руссо критично розвинув погляди Дж. Локка і Ш. Монтеск'є, в результаті чого була створена основа теорії поділу влади в сучасній державі. Праці зазначених мислителів у сукупності презентують концепцію поділу влади, названу класичною. Досліджуючи праці Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та інших мислителів, можна стверджувати, що становлення судової влади обумовлено не божественним призначенням, а кардинальними змінами в суспільному устрої. Засновники класичної теорії поділу влади як один із пріоритетних напрямів діяльності судової влади виділяли здійснення судом контролю за органами виконавчої влади під час виконання ними правозахисної функції.

Стаття 6 Конституції України проголошує, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Зауважимо, що Ш. Монтеск'є говорив не про «гілки» влади, а про її «роди». Тоді виникає питання: що відрізняє самостійний рід (гілку) влади від системи державних органів, які здійснюють відповідну судову функцію і мають самостійну сферу діяльності?

По-перше, ідеологічною, теоретичною і юридичною передумовою здійснення судової влади повинно бути визнання необхідності такого державного устрою, який мінімізував би небезпеку тиранії і сваволі. При цьому варто враховувати, що спрощеним ідеалом такого устрою вважалось те, що легітимний законодавець приймає закони, виконавча влада точно і неухильно провадить їх у життя, а суди вирішують конфлікти на підставі суворого дотримання приписів законодавця. Але подальший розвиток суспільства підтверджує, що про судову владу можливо вести мову тільки тоді, коли суд наділений повноваженнями, що дають змогу реально захищати «територію свободи» особи від втручання і законодавчої, і виконавчої влади.

По-друге, поява нової якості судової системи, тобто її трансформація в судову владу, передбачає наявність умов стосовно її автономного функціонування. Це означає, що реалізація функцій забезпечення (матеріально-технічна, кадрова, інформаційно-аналітична тощо) повинна здійснюватись під керівництвом вищих органів судової влади і не залежати від довільних рішень інших складових влади. Насамперед, йдеться про відносну автономію реалізації судовою владою функцій забезпечення хоча б і тому, що розмір фінансування судової системи визначається Державним бюджетом України, який приймається законодавчою владою – парламентом. Крім того, деякі з функцій забезпечення можуть передаватися й органам виконавчої влади (наприклад, Державній судовій адміністрації).

По-третє, автономність судової влади, звичайно, може бути тільки відносною, вона не може існувати без інших складових державної влади, оскільки коло конфліктів, що підлягають вирішенню судом, окреслюється законом шляхом застосування відповідної процедури його прийняття законодавчою владою, а реалізація (виконання) загальнообов'язкової сили судових рішень потребує значною мірою визначених дій органів виконавчої влади. Прийнято вважати, що саме ця обставина спонукає до пошуку критерію, який відрізняє судову складову державної влади від простого функціонування судової системи.

Відсутність будь-яких орієнтирів, крім чинного законодавства, фактично ставить суд в один ряд із органами виконавчої влади, роблячи його рівно підпорядкованим пануванню законодавця. У часи Ш. Монтеск'є такий підхід до судової складової державної влади був виправданий існуванням абсолютних монархій, а тоталітарні держави «випали» з природного процесу

розвитку західної цивілізації, питання про можливість судової влади обмежувати сваволю законодавця стало вимагати не тільки теоретичних розвідок, але й інституційно-юридичного підґрунтя, яке можуть складати два компоненти.

По-перше, це ратифікація державами міжнародних актів, які закріплюють мінімум прав і свобод особи, що ставить ці акти на вершину ієрархії джерел права. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. При цьому сам зміст міжнародного договору повинен відповідати двом обов'язковим умовам – не тягти за собою обмеження прав і свобод людини й громадянина та не суперечити основам конституційного ладу України.

По-друге, це прояв у судів нової, невідомої Ш. Монтеск'є і його сучасникам, функції конституційного контролю, в силу якої судова влада здобула право фактично анулювати дію законів та інших нормативних актів, які суперечать положенням Конституції України. Наведені положення свідчать про практичне впровадження положень ч. 2 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на правовідносини, що виникають у державі. Отже, судова система стає судовою складовою державної влади (судовою владою) тоді, коли вона наділяється відповідними можливостями впливу на інші її складові, «вмикається» у систему стримувань і противаг влади, які перешкоджають узурпації всієї державної влади однією із її складових.

Отже, позитивна практика реалізації принципу поділу влади на три складові і критичні позиції відомих філософів, соціологів та правників заслуговують на увагу і повагу. Що ж до України, то наразі реалізація теорії призводить до постійних політичних конфліктів і суперечок, до періодичних криз державної влади, які тривають доти, поки одна з гілок влади не перемагає. Найчастіше в Україні верх брав президент, оскільки саме він відповідно до ч. 1 ст. 102 Конституції України є главою держави і опирається на весь державний апарат і силові структури, позаяк вони підпорядковані йому і належать до виконавчих органів влади й управління.

Крім того, це обумовлено і недосконалістю демократичних форм правління і державно-політичного режиму – способів і методів управління державою та суспільством, у тому числі і «своїми» інтересами кожної гілки влади. У такому випадку система «*стримувань і противаг*» є малоефективною, а деякі питання державного управління вирішуються з позиції сили, різноманітного примусу й адміністративного тиску. В умовах поділу влади в Україні, скоріше за все, діє принцип децентралізації, перетягування ковдри, про що влучно зазначав великий український байкар Л.І. Глібов у творі «Лебідь, Рак і Щука».

Виходячи з того, що принцип поділу функцій влади у нашій країні було вперше визнано у Декларації про державний суверенітет України, а власне термін «судова влада» з'явився тільки в нормах Конституції України 1996 р., то існує недостатня теоретична розробка поняття судової влади. Більш того, наразі немає навіть єдиного підходу до дефініції «судова влада». Зокрема, деякі автори виходили з її організаційної форми – системи судових органів, продовжуючи тим самим традицію, притаманну дорадянському і радянському періодам вітчизняної історії.

У наш час визначення судової влади через систему органів також достатньо поширено у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці. Так, на думку В.І. Борденюка, «судова влада являє собою цілісну систему органів державної влади, до якої належать суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України, а факторами такої цілісності є єдність цілей, функцій і завдань органів судової влади, принципів їх організації та діяльності» [3]. Аналогічні за змістом визначення судової влади даються як вітчизняними, так і зарубіжними правниками, розглядаючи судову владу як надані спеціальним органам держави – судам – повноваження з вирішення віднесених до їх компетенції питань, що виникають при застосуванні права і реалізації цих повноважень шляхом конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного, господарського (арбітражного) судочинства з дотриманням процесуальних норм [14, с. 12-19].

Разом з тим, для більш чіткого і комплексного визначення поняття «судова влада» виникає потреба поєднати структурний і функціональний підходи, виходячи із сучасних уявлень про правосуддя як про вирішення соціально-політичних конфліктів (у широкому розумінні цього поняття), що виникають у суспільстві, та про суд, як орган, що здійснює у спеціальній процесуальній формі функцію соціально-політичного арбітражу для досягнення суспільного комфорту. За таких вихідних даних судову владу можна визначити як належне судам виключне владне повноваження вирішувати конфлікти правового характеру, що виникають у суспільстві, шляхом здійснення у межах спеціальної процесуальної форми правосуддя і прийняття рішень, обов'язкових для виконання всіма членами суспільства.

Звичайно, пропонується дефініція звужує багатогранність і глибину поняття «судова влада», тому важливим є розкриття співвідношень таких понять, як судова влада, правосуддя та судочинство. Відповідно до ч. 3 ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а згідно із ст. 1 Закону України «Про судоустрій України» органи судової влади здійснюють свої повноваження виключно на підставах, у межах та в порядку, передбачених Основним Законом.

Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, кримінального, адміністративного, а також конституційного судочинства. При цьому правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ч. 1 ст. 124 Конституції України).

Виходячи з наведеного, по-перше, здійснення правосуддя є виключною прерогативою суду. Повноваження судової влади можуть включати й інші функції, які відрізняють судову складову влади від виконавчої та законодавчої. Наприклад, Голова Верховного Суду України у межах повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій України», погоджує подання щодо утворення та ліквідації судів загальної юрисдикції; вносить подання про призначення суддів на адміністративні посади тощо. Тобто, об'єм повноважень Голови Верховного Суду України ширший, ніж здійснення судочинства. Це пояснюється тим, що функціонування судової влади як самостійної складової державної влади потребує і здійснення додаткових (допоміжних, забезпечувальних) видів діяльності.

По-друге, правосуддя – це основна функція судової влади, а соціальне призначення судової влади реалізується тільки у відповідній формі судочинства.

Таким чином, *судова влада* – це самостійна і незалежна складова державної влади, створена для вирішення на основі закону соціальних конфліктів між державою і громадянами, між громадянами та юридичними особами, між юридичними особами;

захисту прав громадян у їхніх взаємовідносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими (службовими) особами; контролю за дотриманням прав громадян при розслідуванні злочинів і проведенні оперативно-розшукової діяльності; встановлення юридично значимих фактів і станів.

17.2 Державне управління в органах судової влади

Потреби становлення і розвитку незалежної судової влади в Україні, розширення у зв'язку з триваючою судово-правовою реформою кількості та видів судових органів і посад суддів, їх подальшої спеціалізації, якісного підняття рівня судового захисту конституційних прав і свобод громадян об'єктивно вимагають не лише оновлення відповідної матеріально-правової основи діяльності судових органів, а й модернізації та удосконалення механізму управління судовою системою, створення необхідних організаційних передумов здійснення правосуддя в державі.

З проголошенням незалежності Україною та офіційним закріпленням принципу поділу державної влади, за обставин, коли існує конституційно визначена модель функціонування механізму взаємовідносин між законодавчими, виконавчими та судовими органами, суд завдяки практичній реалізації системи стримувань і противаг поступово набуває реальної самостійності, впливовості та визнання у суспільстві. Але й досі у роботі судової влади мають місце небажані тенденції, передусім пов'язані із недостатнім організаційним та матеріальним забезпеченням судів, відсутністю науково обґрунтованих підходів щодо розподілу обов'язків і навантаження між суддями та працівниками апарату суду, незадовільним методичним і нормативно-правовим оснащенням, низьким рівнем підготовки кадрів для судових органів [4].

Державне управління передбачає не тільки здійснення владного впливу на окремі елементи системи, а й створення необхідних організаційних передумов щодо реалізації владних повноважень, а тому фактично має ширший зміст, ніж поняття «державна влада» [5]. Як наслідок, можливо встановити, що з'ясування шляхів удосконалення діяльності з організаційного забезпечення судів практично може відбуватися саме у контексті опрацювання питань державного управління судовою системою України.

Відповідно до положень теорії організації судової влади, судову систему складають всі без винятку установи, що здійснюють правосуддя в державі [13, с. 54-92]. Аналіз змісту частини 3 ст. 124 Конституції України переконує, що судову систему України утворюють Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції. Останні організовані за територіальним і предметним принципом, є основною ланкою судової системи держави та згідно зі ст. 125 Основного Закону також наділені системними ознаками. Зокрема, ст. 18 Закону від 7 лютого 2003 р. «Про судоустрій України» визначає, що у систему судів загальної юрисдикції входять: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди, Апеляційний суд України; 3) Касаційний суд України; 4) вищі спеціалізовані суди; 5) Верховний Суд України [3]. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. При цьому ст. 19 цього Закону передбачає, що в системі судів загальної юрисдикції утворюються загальні та спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій. Спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди.

Таким чином, судова система України являє собою досить складне і розгалужене утворення, належне функціонування якого об'єктивно вимагають існування певних системоутворюючих зв'язків і взаємозалежностей.

Варто зазначити, що судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що наділена власними і особливими завданнями та функціями. Це особливий вид влади. Вона не лише розглядає і розв'язує конфлікти у суспільстві (в чому її головне призначення), є відмінною від законодавчої і виконавчої влади. Забезпечуючи верховенство права у державі, суд вирішує справи у відповідності із законом, діючи в особливій законодавчо визначеній процесуальній формі, порушення якої означає нікчемність ухваленого рішення. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання суперечок інтересів, виступаючи регулятором відносин суб'єктів суспільства та забезпечуючи їх відповідність нормі права [15, с. 4-6].

Разом з тим, реалізація судової влади не може обмежуватися лише відправленням правосуддя, тобто діяльністю із встановленням істини у конкретній справі, поновлення прав суб'єктів процесу [16, с. 72], вона повинна передбачати і створення для цього організаційних передумов. Як слушно зазначають *О. Безнасюк і Х. Рустамов*: «Судова влада – це не тільки правосуддя. Ця категорія обіймає всю судову систему, суддівський корпус, апарат судів, будівлі, в яких суди розташовуються, тощо. Як не парадоксально, стан і якість судової влади залежить не стільки від рівня правосуддя, але й від зазначених факторів, які на перший погляд здаються несуттєвими» [2, с. 30-31].

Система судових органів виступає у якості носія судової влади і саме це обумовлює її взаємодію та зв'язок з іншими державними органами. Здійснюючи державну владу в особливій формі, суд застосовує закони, прийняті парламентом, дає правову оцінку правомірності дій та рішень органів і посадових осіб виконавчої влади, обмежує «свавілья» адміністративного апарату. Одночасно, з іншого боку, функцією виконавчої влади є практична реалізація рішень судових органів, що проявляється у діяльності Державної виконавчої служби та Державного департаменту виконання покарань.

Таким чином, суд є одним із важливих складових елементів системи державної влади. При цьому хоча він і наділений власними, гарантуючи самостійність та незалежність, повноваженнями, цей орган функціонує у тісній взаємодії з іншими гілками державної влади, і в процесі свого утворення та реалізації виступає як невід'ємний компонент єдиного цілого [19, с. 353-354]. Саме завдяки спільній діяльності законодавчих, виконавчих і судових органів досягається комплексний організаційний вплив на суспільні відносини, відбувається задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства, охорона суспільного та державного порядку, прав і свобод громадян, забезпечення безпеки країни, зміцнення миру і міжнародного співробітництва [7].

Сьогодні в Україні діють два органи, які майже дублюють одні й ті самі функції щодо забезпечення діяльності органів судової влади. Йдеться про Вищу раду юстиції і Державну судову адміністрацію України. Одні забезпечують проходження суддів, рекомендацію їх на посаду, розглядають справи, пов'язані з дисциплінарною відповідальністю суддів, інші забезпечують діяльність судів інформаційно і технічно. Такі приклади є в Європі. А в Болгарії, наприклад, ці функції виконує один орган – Вища судова рада. Вона не тільки вирішує вищезазначені питання, а й призначає прокурорів і слідчих, всіх суддів усіх ланок.

Для забезпечення належного реформування та подальшого розвитку судової системи України відповідно до міжнародних стандартів здійснення правосуддя постає нагальна потреба наукового осмислення реалізації судово-правової реформи в Україні.

Судово-правова реформа в Україні

Початком судової реформи в Україні можна вважати дату ухвалення Декларації про державний суверенітет України, в якій закріплено положення про здійснення державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Створення судової влади стало основним завданням судово-правової реформи та розвитку демократичних засад суспільства.

У Конституції України від 28 червня 1996 р. окреслено нову систему судоустрою та закріплено гарантії права на судовий захист, визначено основні засади здійснення судочинства, юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Принципами побудови системи судів загальної юрисдикції визнано територіальність і спеціалізацію.

Встановлено, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Визначено, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а вищими судовими органами спеціалізованих судів – відповідні вищі суди. У системі судів загальної юрисдикції мають діяти також апеляційні та місцеві суди. Встановлено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду та суддів, які призначаються вперше. Визнано основні засади судочинства: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення у суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду; обов'язковість виконання рішень суду; утворення Вищої ради юстиції. За всю історію судової реформи в Україні Конституція стала найрадикальнішим документом у цій сфері.

У 1997 р. Україна ратифікувала *Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод*, згідно з якою держава взяла на себе зобов'язання гарантувати право на справедливий судовий розгляд та інші права людини, передбачені Конвенцією. Ці права захищаються від порушень з боку держави Європейським судом з прав людини.

У 2001 р. схвалено пакет законів, якими вносилися зміни до низки законів, що регулювали питання судоустрою, статусу суддів та судочинства. Ці зміни здобули назву «малої судової реформи». Ця реформа привела національну судову систему у відповідність до вимог Конституції України і створила передумови для прийняття нового закону про судоустрій (2002 р.). Новий Закон «Про судоустрій України» став вагомим, але не завершальним кроком до утворення нової системи правосуддя. У 2005-2009 рр. цей закон зазнав суттєвих змін. Зміни внесено у зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про доступ до судових рішень» (в частині повноважень державної судової адміністрації у веденні Єдиного державного реєстру судових рішень; щодо оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ – цивільні справи за касаційними скаргами на судові рішення і касаційні скарги, не розглянуті Верховним Судом України до 1 січня 2007 р., передаються для розгляду і вирішення до колегії суддів відповідних апеляційних судів, склад яких формується президіями цих судів). Також прийнято нові – Кримінальний (2001 р.), Сімейний (2002 р.), Цивільний (2003 р.) та Господарський (2003 р.) кодекси України та інші кодифіковані акти матеріального права. У 2004 р. прийнято новий Цивільний процесуальний кодекс України, а у 2005 р. Кодекс адміністративного судочинства України. Обидва кодекси набрали чинності з 1 вересня 2005 р. Тоді ж розпочато створення системи адміністративних судів.

Суттєвим кроком на шляху ефективного здійснення судової реформи стало схвалення Президентом України *Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів* (далі – Концепція). Концепція готувалася із залученням широкого кола фахівців у рамках Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Проект Концепції був направлений на експертизу до Ради Європи та Венеціанської комісії, а також надіслано до всіх судів України для надання пропозицій і висловлення зауважень.

У Концепції зазначено, що українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, а рівень довіри до них з боку суспільства є вкрай низьким. Головними причинами цього становища названо:

- 1) відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи;
- 2) невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства;
- 3) незавершеність реформи процесуального права;
- 4) переваженість судів справами та недостатня прозорість їх діяльності;
- 5) наявність багатьох перешкод для забезпечення незалежності судді починаючи від тих, що виникають вже на етапі добору суддів;
- 6) неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та малоефективність системи професійної відповідальності суддів;
- 7) недостатнє фінансування судової влади;
- 8) неефективність системи виконання судових рішень.

Концепція охопила широкий спектр питань, пов'язаних, зокрема, з правом на судовий захист, системою судів, судочинством, статусом суддів, суддівським самоврядуванням, забезпеченням судів, без реформування яких повноцінна судова реформа є неможливою. До суміжних інститутів віднесено надання юридичної допомоги, досудове слідство у кримінальних справах, прокуратуру, інститут виконання судових рішень, пенітенціарний інститут, альтернативні (позасудові) способи врегулювання спорів, інститут адміністративного проступку.

Чимало положень Концепції стосується вдосконалення юридичної освіти, а також спеціальної підготовки суддів. Зокрема, у Концепції зазначено, що для високого фахового рівня суддів, прокурорів, адвокатів вирішальне значення має система юридичної освіти в Україні, яка потребує серйозного вдосконалення. Вищою юридичною освітою, яку відповідно до закону необхідно мати для того, щоб обійняти відповідні посади, слід вважати освіту рівня магістра права (з огляду на зміст Болонської декларації). Важливою є спільна – Міністерства освіти і науки України та Міністерства юстиції України –

підготовка стандартів у сфері юридичної освіти. З метою забезпечення судових органів висококваліфікованими кадрами та належного опанування специфікою професії відповідно до Концепції необхідно запровадити спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді в Академії суддів України. Така підготовка має передбачати теоретичне навчання, поєднане зі стажуванням у судових органах. По закінченні кандидат має скласти кваліфікаційний іспит у формі тестування з метою оцінювання його знання положень Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики її застосування Європейським судом з прав людини, судового процесу та основних галузей матеріального права України. Зазначено, що подальший розвиток правосуддя в Україні має забезпечити доступність правосуддя; справедливості судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичну визначеність, однаковість судової практики і відкритість судових рішень; ефективність судового захисту.

Попри значну увагу та загально визнану необхідність судової реформи в Україні, на шляху її здійснення існує багато бар'єрів. Основними з них є такі.

- *Консерватизм судової системи.* На сьогодні суттєву роль відіграє консерватизм суддівського корпусу. Можна оновлювати закони, створювати прогресивні судові проекти, але найважче в процесі модернізації – змінити мислення, сприйняття нових рішень.

- *Відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи.* Суспільно-політичні групи в Україні мають протилежні точки зору щодо перебігу судової реформи. Ці протиріччя неодноразово ставали причиною відкладення та перенесення розгляду Верховною Радою України законопроектів, спрямованих на реалізацію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів.

- *Недостатнє фінансування не лише реформи, а й поточної діяльності судів.* Будь-які зміни потребують витрат на їх впровадження. Сума видатків на утримання судової влади, передбачена в Державному бюджеті України, є значно меншою від тієї, що необхідна для забезпечення реальних потреб судів, особливо пов'язаних зі здійсненням правосуддя. Судові збори, що сплачуються за звернення до суду, не спрямовуються безпосередньо на потреби судів. Незважаючи на те, що роль і функції судів та навантаження на них докорінно змінилися (порівняно з періодом, що передував прийняттю Конституції України у 1996 році), методика визначення щорічних видатків на їх утримання майже не змінилася.

- *Намагання політичних сил використати судову реформу для посилення впливу на суди.* Протягом першої декади XXI ст. суди досить часто ставали заручниками політичної боротьби в країні. Політичні партії розглядали суди як інструмент досягнення своїх вузькопартійних інтересів, тобто встановлення контролю над судами фактично стало передумовою збільшення впливу певної політичної сили та фінансово-промислових груп, які значною мірою визначали позиціонування цієї політичної партії.

Попри ці складнощі, реформування судової системи в Україні триває, залишаючись одним з головних завдань держави. Основними моментами її реалізації є законодавче закріплення нових засад судоустрою та статусу суддів, забезпечення доступності правосуддя, запровадження справедливої судової процедури, забезпечення незалежності, неупередженості та професіоналізму суддів, поліпшення фінансування судової влади та підвищення ефективності системи виконання судових рішень.

Зокрема, 7 липня 2010 р. Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому закон «Про судоустрій і статус суддів» [7]. Законом передбачено запровадження обов'язкової спеціальної підготовки для суддів, у тому числі, перед призначенням на посаду. Ідея чудова, адже спрямована на формування в особи навичок судді ще до заняття посади.

Первинну підготовку мають здійснювати у Школі суддів (сьогодні це Академія суддів) або в інституті (на факультеті) підготовки професійних суддів, створеному Президентом при вищому національному навчальному закладі IV рівня акредитації.

Крім того, запроваджується централізований конкурс для призначення на посаду судді вперше. Його проводитиме Вища кваліфікаційна комісія суддів як перед направленням для проходження спеціальної підготовки, так і після її завершення – для надання рекомендації щодо кандидатури на посаду судді до Вищої ради юстиції. За результатами кваліфікаційного іспиту виводитиметься рейтинг кандидатів, відповідно до якого вони одержуватимуть право на заняття посад.

Закон вперше визначив чіткий перелік підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Вища кваліфікаційна комісія суддів отримала широкі повноваження щодо формування суддівського корпусу та притягнення суддів до відповідальності.

Відповідно до європейських стандартів, розмір заробітку суддів має гарантуватися законом. До прийняття закону про судоустрій ці питання визначалися підзаконними актами, багато з яких навіть не публікувалися.

Згідно з новим законом, суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь, роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці.

Обіцяний раніше авторами закону мінімальний розмір посадового окладу у 15 мінімальних заробітних плат за остаточною редакцією буде запроваджено у 2015 році. А до цього часу він буде збільшуватися поступово.

Законом передбачено створення Вищого спеціалізованого суду в цивільних та кримінальних справах і позбавлення Верховного Суду функцій касаційної інстанції у цих справах.

Ідея створення окремої інстанції для касаційного розгляду цивільних та кримінальних справ викликала чимало дискусій. Але, на погляд Ігоря Коліушка і Романа Куйбіди [8], вона заслуговує на увагу.

Сьогодні Верховний Суд не справляється з навантаженням у цих справах, а тому не має можливості приділити увагу своїй основній функції – забезпечення однакового застосування законів судами загальної юрисдикції. Мало того, він уповноважений розглядати скарги на свої ж рішення за винятковими обставинами.

Проте закладені законом процесуальні механізми фактично позбавляють Верховний Суд можливостей впливати на практику судів загальної юрисдикції.

По-перше, він втратив повноваження давати судам роз'яснення щодо застосування законодавства, хоча вищі суди такі повноваження зберегли.

По-друге, він може переглядати рішення вищих судів у разі різного застосування лише норм матеріального, а не процесуального права. Навіть більше – лише тоді, коли заяву про перегляд допустить до розгляду відповідний вищий суд, рішення якого оскаржується. Можете собі уявити, наскільки часто це траплятиметься?

По-третє, у разі задоволення заяви, максимум що може зробити Верховний Суд – це скасувати рішення і направити справу на новий розгляд, але не ухвалити нове рішення.

Новий вищий суд має почати свою діяльність з 1 листопада 2010 року.

Ще одна зміна у системі судоустрою – Верховна Рада відмовилася від військових судів. Вважаємо цю зміну позитивною, оскільки військові суди – це певний атавізм радянської судової системи.

Останнім часом судді цих судів справ майже не розглядали, а в частині матеріального та соціального забезпечення були в привілейованому становищі порівняно зі своїми колегами.

Закон також передбачив запровадження автоматизованої системи діловодства в усіх судах. Важливо, що розподіл справ здійснюватиметься за допомогою цієї системи, а отже, головам судів буде складно впливати на цей процес. Також закон суттєво скорочує строки на подання апеляційної та касаційної скарг на рішення суду (відповідно 10 днів і 20 днів, а для оскарження процесуальних ухвал – ще менше).

Список використаної і рекомендованої літератури

- Баренбойм П.* Божественная природа судебной власти // Российская юстиция. – 1996. – № 1. – С. 21-23.
- Безнасюк А.С., Рустамов Х.У.* Судебная власть : Учебник для вузов. – М., 2002. – С. 30-31.
- Борденюк В.І.* Судова влада як складова механізму держави та державного управління // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 2. – С. 151.
- Брынцев В.Д.* Судебная власть (правосудие). Итоги реформ 1992-2003 гг. на Украине. – Харьков, 2004. – 224 с.
- Глазунова Н.И.* Система государственного управления. – М., 2002. – С. 16.
- Дришлюк А.І.* Законодавче закріплення судового прецеденту на прикладі примусового припинення права власності // Наукові записки. Серія «Право». Вип. 6. – Острог, 2005. – С. 243-249.
- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
- Коліушко І., Куйбіда Р.* Новий закон про судоустрій : швидке і неякісне правосуддя від розумних, але залежних суддів. – Режим доступу : <http://www2.pravda.com.ua/>. – 26 липня 2010 р.
- Ківалов С.* Судова реформа : потрібні рішучі дії // Дзеркало тижня. – 2010. – 3-9 квітня. – № 13 (793).
- Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.
- Локк Дж.* Сочинения : В 3-х т. – М. : Юрид. лит., 1985. – Т. 3. – С. 341.
- Мариненко О.* Доступність правосуддя очима служителів Феміди // Дзеркало тижня. – 2008. – 19 липня-1 серпня. – № 27.
- Организация суда и прокуратуры в СССР : Учебник / Под ред. Н.А. Баженова. – М., 1988. – С. 54-92.
- Організація судових та правоохоронних органів : Навч. посіб. / За ред. І.С. Марочкіна, О.М. Толочка, Н.В. Сібільвої. – Харків : Право, 2000. – С. 12.
- Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 15. – С. 128.
- Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 40. – С. 263.
- Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 27-28. – С. 180.
- Про схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 року № 361/2006 р. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/7507>.
- Руссо Ж.-Ж.* Избранные сочинения : Пер. с фр. – М. : Гослитиздат, 1961. – С. 574.
- Стичинський Б.* Неупереджене судочинство та юстиція : спільно до реального захисту прав і свобод людини // Право України. – 2001. – № 4. – С. 3-7.
- Україна в 2005-2009 рр. : стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
- Україна в 2009 році : конституційний процес і перспективи країни. Біла книга державної політики / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 224 с.
- Чиркин В.Б.* Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2001. – С. 29, 233-234.
- Юзикова Н.С.* Система судебных и правоохранительных органов Украины. Учебное пособие. – Днепропетровск : УкО ИМА-пресс, 2000. – 280 с.

Лекція 18. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

18.1 Зарубіжний досвід реформування публічної адміністрації

Модернізація державного управління в Португалії

Після кількох спроб упорядкування системи державного управління в Португалії в 1986 році прийнята нова програма модернізації державного управління, спрямована на набуття управлінського апарату статусу сервісної держави для громадян. Для реалізації завдань програми був створений спеціальний Секретаріат модернізації державного управління з невеликої кількості експертів з усіх сфер державного управління.

Щоб забезпечити покращення системи надання державних послуг та упорядкувати структуру державного управління були здійснені наступні кроки:

- 1) прийнятий Адміністративно-процедурний кодекс, що чітко закріпив стандарти та процедури надання адміністративних послуг;
- 2) введена в дію електронна інформаційна система для громадян про державні послуги INFOCID;
- 3) в одному нормативному акті закріплені засади функціонування державної служби;
- 4) оновлена система оплати праці державних службовців, що не зазнавала змін з 1935 року;
- 5) закладені нормативні засади та практично впроваджено державно-приватне партнерство;
- 6) у 1990 році запроваджено Національний день дебюрократизації.

Адміністративна реформа у Франції

Історія демократичних перетворень та розвитку демократичних традицій мала завжди лише один непорушний приклад – Французьку республіку та її Декларацію прав та свобод громадянина та людини. На сучасному етапі Франція залишається взірцем у сфері реформи публічної адміністрації для покращення якості надання державних послуг.

Розуміючи, що основна цінність держави – це її громадяни, які потребують зручності в отриманні послуг, монополією на які володіє держава, в країні проведена широка реформа децентралізації та деконцентрації влади.

Під час реформи були здійснені наступні кроки:

- 1) надання всіх адміністративних послуг делеговане на місцевий рівень органам місцевого самоврядування;
- 2) вища влада на місцях передана виборним органам місцевого самоврядування;
- 3) представники виконавчої влади на місцях зберегли за собою лише повноваження з контролю надання послуг населенню;
- 4) така форма державного контролю забезпечила єдність стандартів та якість надання послуг населенню;
- 5) розроблена нова система навчання державних службовців.

Проведення адміністративної реформи в Російській Федерації:

досвід країни-сусіда з пострадянського простору

З метою забезпечення адміністративної реформи в РФ у 2003 році Урядовою комісією з проведення адміністративної реформи проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження та міжвідомчий аналіз усіх державних функцій. Підсумком цієї роботи став підготовлений Указ Президента РФ «Про систему та структуру федеральних органів виконавчої влади» від 09.03.04 № 314.

Указ передбачав такі масштабні зміни:

- 1) введена типологія федеральних органів виконавчої влади (ФОВВ): міністерство, служба та агентство;
- 2) введена єдина типологія державних функцій: нормотворчі, контрольні-наглядові, державні послуги та управління об'єктами державної власності;
- 3) визначені співвідношення типів органів та типів функцій (усунений вбудований конфлікт функцій та визначені межі відповідальності органів);
- 4) проведена реструктуризація системи ФОВВ: реорганізація, ліквідація та утворення органів;
- 5) визначена ієрархія органів у системі ФОВВ;
- 6) закріплена нова система та структура ФОВВ.

Упродовж трьох місяців були прийняті положення про нові ФОВВ, в яких на основі норм законодавства за єдиним стилістичним стандартом закріплені функції [13].

18.2 Реформування організаційних структур державного управління в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи

Динамічність об'єктів управління зумовлює необхідність постійного удосконалення, зміни його організаційної структури. Для посткомуністичних країн це актуалізується трансформаційними процесами, що відбуваються в економічній та соціальній сферах, та запровадженням засад соціально орієнтованої ринкової економіки. Побудова демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співпраці зі світовою спільнотою породжує потребу в здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади і суб'єктами господарювання.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється у процесі реалізації адміністративної реформи в Україні.

Основна робота з проведення адміністративної реформи розпочалася з утворення Президентом України Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та Указу Президента України від 22 липня 1998 року, яким затверджувалася розроблена цією комісією Концепція адміністративної реформи. Передусім питання стосувалося реформування структури органів влади і всієї системи державного управління. Концепцією передбачалося нове визначення завдань і функцій системи органів виконавчої влади, починаючи з Кабінету Міністрів України як вищого органу цієї системи.

Відбулося певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона і сьогодні не набула остаточної стабільності та достатньої обґрунтованості. Так, у різні роки вона налічувала від 47 до 90 органів.

Тому система органів потребувала кардинальних змін та чіткого нормативного впорядкування. З цією метою на виконання Указів Президента від 05.03.2004 № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу» та від 15.04.05 № 658 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 року «Про засади

реформування системи центральних органів виконавчої влади» рішенням Уряду була створена Координаційна рада з питань проведення функціонального обстеження ЦОВВ на чолі з Міністром Кабінету Міністрів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2006 № 570-р).

Забезпечення реалізації завдань Координаційної ради покладене Головдержслужбою України на Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, утворений постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 485 (перейменованій на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 528), де вперше закріплено повноваження з проведення функціональних обстежень у країні як основного механізму для реформування системи та структури органів виконавчої влади.

З метою проведення функціонального обстеження ЦОВВ розроблено і затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади (наказ Головдержслужби України від 29 липня 2005 року № 189, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 року за № 901/11181), проведено засідання зазначеної вище Координаційної ради, рішенням якої було визначено графік проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади у 2007 році.

Створеними робочими групами у всіх міністерствах та інших ЦОВВ із залученням фахівців та незалежних експертів з питань проведення функціонального обстеження узагальнені дані щодо їх функціонального навантаження, вивчено дублювання та надлишковість функцій. Фактично вперше проведено комплексне дослідження всієї системи ЦОВВ, її функцій та повноважень.

Водночас міжвідомчими робочими групами розпочинається робота над проектами Концепції реформування публічної адміністрації та Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», які враховували останні надбання світової юридичної теорії та практики, але, на жаль, не були прийняті.

Оскільки теоретичні основи запропонованих проектів не мали під собою практичного підґрунтя та з метою вироблення пропозицій щодо упорядкування системи та структури ЦОВВ, Головдержслужбою України проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження системи центральних органів виконавчої влади (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.07 № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2011 року», підписаним В.Ф. Януковичем та в межах виділених на ці цілі у Державному бюджеті коштів).

За його результатами сформовано реєстр державних функцій ЦОВВ, який включає близько 9,5 тис. позицій та постійно оновлюється. Цей реєстр став основою для розроблення пропозицій з оптимізації системи та структури ЦОВВ.

Реєстр державних функцій – електронна база даних функцій, які виконуються органами виконавчої влади, що містить інформацію про:

- нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція;
- орган, за яким закріплено виконання функції;
- тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном тощо);
- сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо).

У *«Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування»* пропонується обмежити кількість найменувань, що використовуються для позначення типів органів у системі виконавчої влади. Встановити для кожного з них співвідношення функцій (як не продукуючих конфлікт інтересів), визначивши *єдине для такого типу органів найменування*:

- **Міністерство:** функції з формування державної політики і функції з нормативно-правового регулювання;
- **Державна служба:** функції з надання державних послуг і контрольно-наглядові функції;
- **Державна інспекція:** контрольно-наглядові функції (у сферах, де відсутні державні послуги);
- **Державне агентство:** функції з управління майном і функції з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам;

- **Національні комісії з регулювання:** функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів.

Пропонується також сформувати систему центральних органів виконавчої влади на основі *секторного підходу* та *18 кластерів* (сектор – кластер – міністерство/державні служби/державні інспекції/державні агентства). Розмежування кластерів визначити за предметами регулювання.

Наприклад, у пропонованій системі центральних органів виконавчої влади передбачаються 88 органів виконавчої влади замість 111, які наявні у чинній системі:

- Блок органів, відповідальних за *розвиток внутрішнього ринку*:
- кластер органів у сфері економіки;
- кластер органів у сфері фінансів;
- кластер органів у сфері сільського господарства;
- кластер органів у сфері регіонального розвитку та будівництва;
- кластер органів у сфері промислової політики.
- Блок органів, відповідальних за сферу *транспорт, енергетики та навколишнього середовища*:
- кластер органів у сфері енергетики;
- кластер органів у сфері транспорту і зв'язку;
- кластер органів у сфері охорони і використання природних ресурсів.
- Блок органів, відповідальних за *соціальну сферу*:
- кластер органів у сфері освіти і науки;
- кластер органів у сфері культури, туризму;
- кластер органів у сфері охорони здоров'я;
- кластер органів у сфері праці та соціального розвитку;
- кластер органів у сфері сім'ї, молоді та спорту.

- Блок органів, відповідальних за сферу юстиції, свободи та безпеки;
- кластер органів у сфері юстиції;
- кластер органів у сфері внутрішніх справ;
- кластер органів у сфері оборони;
- кластер органів у сфері закордонних справ;
- кластер органів у сфері надзвичайних ситуацій.
- Блок конституційних органів та незалежних регуляторів:
- Адміністрація державної служби України;
- Антимонопольний комітет;
- Служба безпеки України;
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Національна комісія регулювання електроенергетики України;
- Національна комісія регулювання в сфері зв'язку України [13].

У цій системі Міністри є членами Кабінету Міністрів. Державні служби, Державні агентства і Державні агентства контролюються і координуються відповідними Міністрами.

Наслідком удосконалення системи центральних органів виконавчої влади в Україні має стати ефективна система державного управління, належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації, раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів, ефективні правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, мінімізація умов для корупції.

18.3 Об'єктивна потреба адміністративного та територіального реформування в Україні

Аналізуючи ситуацію в Україні і шукаючи відповідь на питання: «*Чому в державі, яка починає спинатися на ноги, збільшуються доходи бюджету, але людина, яка живе в конкретному населеному пункті, додаткових послуг не отримує?*», задаймося питанням, який же орган у державі може ці послуги надати людині? Можна дати відповідь – держава, місцеве самоврядування. Але це аксіоматична відповідь. Усі ці послуги не може надавати держава, тому що вона знаходиться далеко від цих проблем. Дитячий садок, дороги, освітлення, комунальні послуги, гаряча і холодна вода, опалення, дахи тощо. Ці всі послуги може надавати тільки один інститут – місцеве самоврядування. Чому сьогодні місцеве самоврядування ці функції не виконує? На те є дві причини – це відсутність повноважень і відсутність ресурсів. Аналіз ситуації показав, як здається на перший погляд, дуже просту, а з іншого боку – дуже складну відповідь. Причина ця криється у системі адміністративно-територіального устрою держави. Яскравий приклад – Ялта і Севастополь, де кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. Але задумаємося над системою бюджетів у цій моделі, коли місто в місті, у місті район, у районі населений пункт – суцільна матрешка. Як у цій ситуації розподіляються бюджети, як здійснюються розподіл та використання ресурсів? А як при цьому хаосі розподілити повноваження? Що маємо в результаті? – постійні конфлікти: область – обласний центр, район – районний центр, місто – район, селище – районний центр. Ця постійна конфліктна ситуація породжена виключно нині існуючим територіальним устроєм.

Повна передача повноважень і ресурсів на місця, на рівень місцевого самоврядування – це той фундамент, на якому будуватиметься вся інфраструктура, це та схема, яка має забезпечити повноцінне обслуговування населення. Ресурси і повноваження – життєдайний кисень для наших поселень. Немає значення, чи будуть «вожді» керувати з Києва, чи вони будуть керувати з Дніпропетровська, Львова, Одеси. Потрібно владу передати безпосередньо туди, де відбувається контакт людини і першої владної інституції. Ось що й зумовлює об'єктивну потребу реформування адміністративно-територіального устрою України з відповідною реформою місцевого самоврядування.

Якою ж має бути територіальна система? У міжнародній класифікації є три рівні територіального устрою. Перший рівень – регіональний, другий – районний, і третій, базовий, – громада. Ураховуючи історію формування території України, а також територіальну систему європейських країн, історичну динаміку їхнього розвитку, можна дійти висновку, що трирівнева система традиційно застосовувалася на українських землях. У козацькій державі це були полки, сотні, десятки. А за часів Катерини II, у 1775 році, були впроваджені волості, повіти, губернії. З давніх-давен на нашій території трирівнева система давала можливість розподіляти повноваження і бюджетні ресурси.

Але сама собою територіальна зміна не впливає на бюджетну модель. Проведення територіальної реформи – це лише складова комплексної реформи влади, яку ми розглядаємо. Одночасно з територіальним устроєм необхідно розробити пропозиції щодо зміни системи управління державою. За теперішнього територіального устрою створити повноцінну ефективну систему місцевого самоврядування неможливо.

Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління у державі в цілому. Повноваження, які на сьогодні у більшості своїй належать обласним та районним державним адміністраціям, мають перейти до органів місцевого самоврядування, тим самим забезпечується доступність послуг для людини, адже влада, яка її обслуговує, стає ближче.

Саме децентралізація влади із розвитком сильних інститутів місцевого самоврядування є провідною формою державної організації розвинених країн світу, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою. За такої ситуації необхідності в існуванні районних державних адміністрацій немає, оскільки всі функції виконуватимуть органи місцевого самоврядування. Роль обласних державних адміністрацій має кардинально змінитися. Найбільш складною проблемою територіального устрою є формування територіальних одиниць на базовому (первинному) рівні.

Передусім це стосується понять «село», «селище», «місто», які за нормами Конституції можуть мати два трактування: а) населений пункт, б) адміністративно-територіальна одиниця (АТО). Тому на рівні закону необхідно чітко розмежувати ці два поняття.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування необхідно також переглянути систему пільг, скасувавши, зокрема, такі як: плата за землю, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок.

Слід запровадити систему, яка б стимулювала нарощування доходів місцевими бюджетами. Надати право органам місцевого самоврядування встановлювати (змінювати) ставки земельного податку в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також інших місцевих податків і зборів, виходячи із специфіки соціально-економічного розвитку територій [5].

Проведення реформи у сфері місцевого самоврядування має привести до розширення можливостей місцевого самоврядування, отримання кредитних та фінансових ресурсів, поліпшення інвестиційної привабливості громад для здійснення програм розвитку місцевого господарства, соціальної інфраструктури, житлово-комунального господарства, газифікації, водопостачання та водовідведення тощо.

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою не можна здійснювати як окремо взяту реформу. Ефективності від реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона буде здійснюватися у комплексі з урегулюванням проблем, що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної політики, комунальної власності, ухваленням водного, лісового, житлового кодексів.

Метою реформування системи адміністративно-територіального устрою та реформування системи місцевого самоврядування має бути визначено:

– законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;

– встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;

– спрощення системи адміністративно-територіального устрою;

– оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць;

– чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

– децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;

– удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримка депресивних територій та ін.

Отже, орієнтуючись на загальновизнані, передусім європейські, здобутки демократичної організації влади – зокрема *Європейську хартію місцевого самоврядування*, головними принципами, на які повинні спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають бути:

– *децентралізація державного управління* (розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів);

– *субсидіарність* (розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів);

– *законність* (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами);

– *повсюдність місцевого самоврядування* (місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами);

– *територіальність місцевого самоврядування* (місцеве самоврядування має здійснюватись на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

– *правова самостійність* (повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно);

– *організаційна самостійність* (територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції України і законів);

– *матеріально-фінансова самостійність та спроможність* (територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями).

Список використаної і рекомендованої літератури

1. Адміністративна реформа : Досвід Польщі для України : Проект «Суспільство відкритих реформ» / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціяз, Д. Новаківська та ін. – К. : Видавництво ТОВ Генеза, 2000. – 52 с.

2. *Безсмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Всеукраїнська газета «Воля-регіон». – 2005. – № 7-8. – червень-липень.

3. *Владика І.* Децентралізація влади в руслі адміністративно-територіальної реформи // Бюлетень Центру сприяння адміністративній реформі. – Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2006. – 64 с.

4. *Ганущак Ю.І.* Концепція Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : Матеріали наук.-практ. конф. За між нар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 2. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2002. – С. 240-241.

5. *Дністрянський М.* Перспективи вдосконалення територіального політико-адміністративного устрою України: методичні прикладні аспекти // *Реґіон. економіка.* – 1997. – № 2. – С. 92-100.
6. *Заставецька О.В.* Географічні засади формування територіальних громад у світлі нового адміністративно-територіального устрою України. – [http : //ukr tur.narod.ru/personalii/ukrgeo/z/zasttar/web/adminter](http://ukr.tur.narod.ru/personalii/ukrgeo/z/zasttar/web/adminter).
7. Історичний територіальний поділ України. Матеріали з Вікіпедії. – [http : // uk.wikipedia.org/wiki/](http://uk.wikipedia.org/wiki/).
8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні// Центр політико-правових реформ. – .
9. *Клинченко О.* До проблеми державно-територіального устрою України // *Молода нація : Альманах.* – К., 1996. – № 2. – С. 157-162.
10. Конституція України. – К. : Парламентське видання, 2006. – 80 с.
11. *Леліков Г.І., Оболенський О.Ю.* Основні напрямки розвитку і удосконалення державної служби // *Державна служба в Україні : організаційно-правові основи і шляхи розвитку.* – К. : УАДУ, 2000. – С. 30-32.
12. *Пашко Л.А.* Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
13. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
14. *Поляк О. Липенцев А.* Формування ринку управлінських (адміністративних, громадських) послуг як сегменту загальнонаціонального економічного ринку // *Ефективність державного управління : Зб. наук праць ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України / За заг. ред. А.О. Чемериса.* – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 181-190.
15. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. кер. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

Визначте набір основних функцій, які має здійснити Українська держава на даному етапі свого розвитку. Згрупуйте ці функції за рівнем їх важливості. Виокремте ті функції, які повинні реалізувати органи державного управління.

Реорганізація центральних органів виконавчої влади в Україні у 1991-2009 рр.: об'єктивні і суб'єктивні чинники, здобутки і втрати її проведення. Покажіть, за рахунок чого можна уникнути економічних і соціальних втрат (або принаймні їх зменшити) від реорганізації апарату управління.

Законність у державному управлінні: поняття, способи забезпечення, причини нехтування. Об'єктивна зацікавленість системи державного управління в забезпеченні законності.

Криза політичної влади в Україні – це реальність чи ілюзія. Аргументуйте свої міркування.

Визначте зміст і сутність змін у відносинах «Президент України – Кабінет Міністрів України» відповідно до чинної Конституції України. Поясніть, у чому причина проблем, які виникають у цих відносинах після набуття чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції (Основного Закону) України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р? Наскільки можливо усунути надмірну конфліктність у цих відносинах? Яких заходів у зв'язку з цим потрібно вжити?

Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрямки реалізації. Аргументуйте свої міркування. Наведіть приклади.

До якої гілки влади можна віднести Президента України? Аргументуйте свої міркування.

Проблеми формування іміджу МДА (на прикладі конкретної ОДА чи РДА). Аргументуйте свої міркування. Наведіть приклади.

Основні напрями вдосконалення системи державного управління в Україні у контексті врахування світового досвіду.

Складіть порівняльну таблицю повноважень районної ради і районної державної адміністрації.

У чому полягає дуальність статусу посади міського голови? Аргументуйте свої міркування.

Визначте форми впливу Верховної Ради України на систему органів виконавчої влади в Україні. Оцініть, якою мірою змінилися ці форми після внесення змін до Конституції України. Яким чином можна запобігти безпосередньому втручання парламенту і парламентарів у здійснення державного управління?

Труднощі і перспективи проведення адміністративної реформи в Україні.

Чи оптимальними, на Вашу думку, є розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування? Свою думку обґрунтуйте.

Концептуальні засади розробки і реалізації моделей муніципальної (комунальної) реформи. Аргументуйте свої міркування. Наведіть приклади.

Охарактеризуйте проблеми розмежування адміністративних і політичних посад в органах державної влади.

Організаційно-методичне забезпечення планування бюджету району (області). Розкрийте процедуру.

Чи є, на Вашу думку, ефективною модель організації державної влади на обласному (районному) рівні? Свою відповідь обґрунтуйте.

Проаналізуйте дані соціологічних досліджень *European Social Survey* щодо такого важливого критерію як рівень задоволеності своїм життям.

Українці найменше серед європейців задоволені своїм життям. Такі дані дослідження European Social Survey, у ході якого були опитані жителі країн Європи, Росії й України.

Жителі України, як і росіяни, дуже песимістично розглядають своє життя в цілому і в її економічній складовій зокрема. За загальним рівнем задоволеності життям Україна займає останнє місце в Європі. Задоволені своїм життям лише 29 % українців. Показник Росії вище – 43 %.

Рівень задоволеності населення окремими сторонами життя у своїх країнах між Україною й Росією дуже схожий – лише 16% росіян й 11% жителів України задоволені станом економіки (схожий рівень у Європі показують лише Болгарія й Португалія); 26% у Росії й 22% в Україні задоволені роботою системи освіти; лише 17% у Росії й 8% в Україні задоволені тим, як працює система охорони здоров'я, – це найнижчі показники по Європі.

Найбільш задоволені своїм «місцем під сонцем» громадяни західноєвропейських держав: Данії (94%), Фінляндії (93%) і Швеції (90%).

Відрізняється від країн Європи й соціальна структура населення України. Так, якщо в європейських державах кількість робітників становить не більше третини, то у нас робітничий клас – це більше половини всіх працюючих.

Соціальні структури України й Росії дуже схожі. Для нас характерна перевага у соціальній сфері робітничого класу. У Росії кваліфіковані й некваліфіковані робітники, у тому числі й у сільському господарстві, становлять 48% населення, в Україні – 53%. У той час як у західноєвропейських суспільствах «білі комірці» являють собою найбільшу соціальну групу (від 30% у Великобританії до 39% у Данії).

Ще однією особливістю країн колишнього союзу є незначна кількість дрібних власників. У Росії свій бізнес мають лише 2,5% респондентів, в Україні – 1,6%. На Заході цей показник становить 4-5 %. Політична сфера – одна з сфер, що сильно відрізняє Україну й Росію. Жителі України проявляють набагато більший інтерес до політики, ніж росіяни. Більше того, інтерес населення України до політики – один з найвищих у Європі (64% українців повідомили, що дуже або хоча б до деякої міри цікавляться політикою; більше – у Данії (68%), і по 62% в Ісландії й Швеції). У Росії цей показник становить 41%.

Крім того, політична активність українців вища, ніж у росіян. Жителі України активніше підтримують політичні партії. 53% українців (у порівнянні з 32% росіян) сказали, що якась певна партія близька їм за політичними поглядами.

Ще однією відмінністю України від Росії є рівень релігійності. В Україні кількість людей, що сповідують певну релігію, становить 75%. Це один з найвищих показників у Європі. Схожий рівень у Болгарії (75%), у Швейцарії (71%), в Іспанії (70%) і в Словаччині (75%). У Росії послідовниками певної релігії є лише 47% респондентів.

Проаналізувавши дані цих досліджень:

А. Зробіть загальний висновок щодо психологічної атмосфери українського суспільства.

Б. Запропонуйте 2-3 конкретних PR-заходи щодо підвищення рівня задоволеності громадян України своїм життям.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 3. «ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ»

Лекція 19 ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

19.1 Сутність та особливості організаційної структури органу державної влади

Наявність структури – невід’ємний атрибут усіх реально існуючих системи, у тому числі організаційних, до яких належать органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Орган державної влади (громадянин або колектив громадян) – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється у певному, визначеному законом, порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий склад об’єднується правовими зв’язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Організаційна структура державного органу (від лат. *structura* – будова, розташування, порядок) – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв’язок між цими структурними елементами.

Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їй цілісності. Стосовно системи структура є показником її організованості.

Відмовляючись від абстрактної категорії «структура» з метою застосування поняття «організаційна структура органу державної влади», потрібно розуміти, що об’єктом структуризації може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління і т. ін.).

Усі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок та рівнів управління. Між ними встановлюються підпорядкованість та взаємозв’язок.

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління. Наприклад, в органі державної влади – це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління слід відносити також керівників, що здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів.

Рівень управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу догори. В основі створення рівнів управління лежать властивість ієрархії, характерна для складних динамічних систем, та відносини детермінації. Структури управління організації (установ та підприємств) будуються як багатопверхові споруди з декількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість сходин (або рівнів) управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути, наприклад, дворівнева, триврівнева і т. ін.

Важливим елементом структури органу державної влади є внутрішні зв’язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаємосприяння між учасниками управлінських процесів щодо досягнення цілей функціонування органу та здійснюється координація управлінської діяльності [3].

На сьогодні серед фахівців немає єдиної думки стосовно видів зв’язків між елементами структури органу державної влади. Однак, у більшості випадків, прийнято вирізняти вертикальні та горизонтальні зв’язки.

В основі *вертикальних зв’язків* лежать відносини детермінації, тобто підпорядкованості. Зв’язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками органу в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вертикальні зв’язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими.

Горизонтальні зв’язки базуються на відносинах інтердепенції (взаємозв’язку, взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності) та встановлюються між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності [2].

Організаційні структури державного органу різноманітні. Ця різноманітність ще більше посилюється, якщо взяти до уваги різницю в розмірах, складності та сфері діяльності реального об’єкта (державної установи). Однак незалежно від різноманітності реальних об’єктів, систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати наявність постійних зв’язків, закономірностей.

Залежно від типів зв’язків між елементами розрізняють лінійну, функціональну та лінійно-функціональну структури органу [6].

На територіальному рівні державно-управлінські відносини реалізуються у декількох площинах: вертикальній (з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, для яких територіальні органи державної влади є об’єктом управління); горизонтальній (сукупність взаємозв’язків у межах певної адміністративно-територіальної одиниці між декількома співсуб’єктами управління □ місцевими держадміністраціями, підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування), а також у взаємодії з населенням, яке є замовником і споживачем управлінських послуг. Реакцію всього суспільства чи окремих громадян (як об’єктів управління) на впливи органів державної влади, характер відносин, що при цьому складаються, дозволяє визначити зворотний зв’язок. Ступінь його розвиненості дає можливість з’ясувати ефективність виконання основних і допоміжних функцій, доцільність і раціональність технології здійснення управлінських процедур; узгодженість структурної організації установи із завданнями, що за нею закріплені.

Основними суб’єктами державного управління на територіальному рівні виступають МДА, які несуть відповідальність за стан соціально-економічного розвитку регіону. Аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить, що в них регламентуються переважно субординаційні відносини МДА з органами вищого, центрального рівнів управління і структурними підрозділами, але поза увагою залишаються питання горизонтальної координації, внутрішньоорганізаційних взаємовідносин, взаємодії управлінь та відділів з територіальними підрозділами ЦОВВ, органами місцевого самоврядування, громадянами та їх

об'єднаннями, а також процедури реалізації реординаційних відносин. У роботі підрозділів МДА переважають функції організації і контролю.

Дослідження сучасного стану реформування територіальних органів влади дозволяє виділити такі тенденції:

- структура органів влади трансформується без ґрунтового аналізу її відповідності цілям і завданням, які визначені у нормативно-правових актах та обумовлені потребами суспільного розвитку;
- упорядкування структурної побудови органів державного управління здійснюється переважно шляхом регулювання кількості підрозділів, чисельності працівників, процедур призначення і звільнення керівників, без належного наукового обґрунтування та методичного супроводу всіх перетворень;
- відсутній аналіз практики застосування норм законодавства, що належить до компетенції управлінь та відділів МДА, та якісно налагоджений обмін адміністративною інформацією між державними установами, органами місцевого самоврядування, з населенням.

Основні суперечності на територіальному рівні управління виникають, по-перше, між державними і регіональними інтересами, які проявляються у діяльності систем виконавчої влади та місцевого самоврядування, по-друге, між компетенцією і повноваженнями місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не розмежовуються положеннями відповідних законів. Їх подолання можливе за умови створення ефективної системи зворотного зв'язку, широкого залучення об'єкта до управління і постійного аналізу його потреб [12].

Узагальнення світового досвіду свідчить, що найпоширенішими напрямками удосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин є:

- моніторинг діяльності чинної системи органів виконавчої влади територіального рівня щодо відповідності її побудови інтересам громадян, колективів, регіонів, які вони мають задовольняти;
- визначення закономірностей і суперечностей розвитку суб'єктів і об'єктів управління, шляхів їх подолання;
- узгодження нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів і об'єктів управління з потребами їх ефективного функціонування та тенденціями розвитку суспільства;
- удосконалення технології реалізації державно-управлінських відносин та форм взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських і політичних організацій, населення;
- формування методичного інструментарію щодо визначення якості структурно-функціонального забезпечення діяльності державних установ;
- організація якісного зворотного зв'язку у внутрішньому середовищі системи влади та з елементами зовнішнього середовища.

Упорядкування структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин є способом розв'язання суперечностей на територіальному рівні, що потребує розробки технології врахування інтересів усіх учасників взаємодії, опрацювання стратегії динамічного розвитку суспільства, визначення мети держави та її інститутів відповідно до потреб соціуму.

19.2 Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади

Найбільш поширеними є класичний, біхевіористичний (поведінковий), ситуаційний, системний підходи до побудови організаційної структури.

Побудова організаційної структури органу в рамках *класичного підходу* передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура установи розглядається при цьому підході як машина, що необхідна для вирішення конкретних завдань шляхом встановлення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважається, якщо завдання встановлені більш конкретно, то вони можуть бути краще виконані.

Сутність *біхевіористичного (поведінкового) підходу* полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм і основна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємовідносини у малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо.

Ситуаційна концепція виникла на основі класичного та біхевіористичного підходів. Її представники вважають, що під час побудови структури організації необхідно враховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, які треба враховувати, вони віднесли: тип технології та обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції і т. ін.

Системний підхід розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові яких мають якісні риси, які можуть бути втрачені в разі відокремлення їх від організаційної структури, а структури в цілому мають суттєві риси, які не притаманні їх окремим складовим. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура органу державної влади розглядається як складова більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає у випадках: 1) створення нової організації; 2) реструктуризації старої організації; 3) зміни у підходах та методах управління організацією; 4) зміни напрямку діяльності організації тощо.

У наш час є досить багато методів побудови структур управління, які використовуються в різноманітних методичних підходах. *Найбільш поширеними методами* є: досвідний, експертний, аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей, економіко-математичного моделювання, імітаційного моделювання.

Досвідний метод припускає вивчення рішень аналогічних завдань в інших організаціях, внесення пропозицій на основі аналізу ситуацій, що відбулись, та орієнтування на колективний досвід різних працівників.

Експертний метод також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність вирішуваних завдань, володіють достатньою інформацією про дійсні обставини даної організації та вільні у висловленні своєї думки [3].

Метод аналогій полягає у застосуванні організаційних форм та механізмів управління, що виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (характером вирішуваних питань, послуг, типом технології, обсягом виконуваних робіт і т. ін.)

стосовно організації, що проектується. На основі методу аналогій формуються типові рішення; схеми організаційних структур, типові положення про підрозділи, посадові інструкції.

Нормативний метод базується на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна вирізнити такі: норма керованості – відношення між кількістю керівників та підлеглих; граничні величини кількості службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; нормативна чисельність персоналу за функціями управління та ін.

Параметричний метод використовується у тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємопов'язаних параметрів, які характеризують керований об'єкт та керуючу систему (апарат управління).

Технологічний метод (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) передбачає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються державним органом; виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт та операцій за кожною з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт за окремими функціями управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

Метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей організації включно з їх кількісним та якісним формулюванням та наступний аналіз організаційних структур з погляду відповідності їх системі цілей.

Метод економіко-математичного моделювання (зокрема організаційно-економічного та імітаційного) передбачає здійснення послідовно формалізованого опису розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім – опису взаємодії цих елементів.

При формуванні організаційної структури органу державної влади *необхідно враховувати такі вимоги* до неї:

- оптимальність (невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом, невелика кількість рівнів керівництва, наявність груп спеціалістів, орієнтація на конкретний об'єкт управління, висока продуктивність);
- надійність (забезпечення гарантії достовірності передачі інформації, безперебійності зв'язку);
- оперативність (недопущення негативних дій);
- стійкість (незмінність основних властивостей структури за різних зовнішніх змін);
- гнучкість (здатність змінюватись відповідно до змін зовнішнього середовища);
- ефективність (досягнення ефекту при мінімізації затрат на управлінський апарат).

Організаційне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин характеризується ступенем упорядкованості органів влади, нормами, що визначають учасників, розподіл та кооперацію праці, процедури і правила взаємодії. Структурно-функціональне забезпечення діяльності державних установ доцільно розглядати як його складову, що визначає відповідність побудови органу державного управління меті, завданням, функціям, характеру взаємодії між структурними підрозділами, з вищим керівництвом, об'єктами управління.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що результативність удосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні залежить від визначення ступеня доцільності участі держави та її інститутів в управлінні певною галуззю чи сферою життєдіяльності суспільства, збалансованості інтересів держави та окремих територій, розподілу компетенції та повноважень між органами управління різних рівнів, їх правового оформлення, застосування різноманітних організаційно-правових форм реалізації державно-управлінських відносин, використання ефективних технологій їхнього втілення у життя [13].

Поглиблення взаємодії держави і суспільства дозволяє оптимально поєднати суб'єктно-суб'єктні, суб'єктно-об'єктні та інші види державно-управлінських відносин, впроваджувати маркетингову модель державного управління; вдосконалювати структурно-функціональну побудову органів влади, спираючись на моніторинг тенденцій розвитку суспільства, і тим самим забезпечувати гнучкість управлінських структур, швидкість їх адаптації до впливів зовнішнього середовища.

Список використаної і рекомендованої літератури

Адміністративна реформа : Досвід Польщі для України : Проект «Суспільство відкритих реформ» / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціж, Д. Новаківська та ін. – К. : Видавництво ТОВ Генеза, 2000. – 52 с.

Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій. / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.

Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. / Пер. с англ. М. Котельниковой. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.

Желюк Т.Л. Державна служба : Навчальний посібник. – К. : ВД Професіонал, 2005. – 576 с.

Журавський В.С. Політична система України : проблеми становлення і розвитку (правовий аспект). – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.

Журавський В.С. Методологічні проблеми дослідження політичної системи. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 64 с.

Заветный С.А. Социальное управление и личностное самоуправление : истоки и взаимодействие : Монография. – Харьков : Изд-во Фолио, 1999. – 383 с.

Набока Л.В. Аналіз функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на регіональному рівні // Теорія та практика державного управління. □ Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр. – 2006. □ Вип. 1 (13). – С. 13-21.

Набока Л.В. Регламентування діяльності органів влади // Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади : [Монографія] / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцова та ін.; За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2007. – С. 73-94.

Набока Л.В. Раціоналізація структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр. – 2008. – № 1 (33). – С. 349-357.

Фаренік С.А. Складові теоретичних моделей : специфіка і взаємодія (управлінські аспекти) // Нова парадигма : Альманах наукових праць. – Вип. 28. – Запоріжжя : ЗПДУ, Творче об'єднання Нова парадигма, 2002. – С. 105-115.

Лекція 20. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

20.1 Поняття адміністративних послуг

Курс на європейську інтеграцію вимагає від України підвищення якості

управління, яке може завдяки запровадженню нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи, переорієнтація ставлення до особи як до «вищої соціальної цінності» та потреба в перетворенні України з «держави над людиною» у «державу для людини» викликали необхідність розгляду держави як організації на службі в суспільства. У цьому контексті актуалізується питання теоретичного обґрунтування та правового врегулювання надання фізичним та юридичним особам публічних послуг.

Питання аналізу, розвитку та поліпшення послуг державного сектору досліджували В. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Коліушко, В. Тимошук, В. Колпаков, Н. Плахотнюк, О. Мордвінов, Л. Ляшенко, К. Афанасьєв, Т. Коломієць, І. Голосніченко, К. Ніколаєнко, В. Сороко. Напрямам удосконалення надання послуг органами державної влади і місцевого самоврядування присвячені дисертації Г. Писаренко, В. Долечека, О. Поляк, Д. Сухініна.

Актуальність вказаного питання підтверджується тим, що Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р., серед основних шляхів розв'язання проблем у сфері державної служби виділяє удосконалення правового регулювання надання державними службовцями управлінських послуг, оптимізуючи для цього на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими органами, підприємствами, установами та організаціями, уповноваженими надавати такі послуги.

Впровадження адміністративних послуг має здійснюватися на єдиних засадах, що вимагає визначення поняття «адміністративні послуги», з'ясування його ознак та співвідношення з іншими суміжними категоріями. В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є представники науки адміністративного права В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко [1; 5].

Крім ідеологічного значення категорії «послуги» є й інші причини, які зобов'язують вивчати проблематику адміністративних послуг для потреб практики.

По-перше, термін «послуги» у публічному праві вже зустрічається, і не лише в програмних документах з адміністративної реформи, а й у чинних нормативно – правових актах, у яких згадуються поняття «державних послуг» та «платних послуг», що надаються органами влади. При цьому теперішня практика використання категорії «послуги» відносно органів виконавчої влади не має нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні. В Україні фактичним мотивом впровадження категорії послуг стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями. Тому чітке виокремлення категорії адміністративних послуг дає можливість припинити цю практику і забезпечити правомірне та ефективне використання публічних ресурсів. Стане можливим відмежувати господарську діяльність, яку нерідко здійснюють адміністративні органи, якщо оглянути ті ж самі переліки «платних послуг», і послуги, які надаються через реалізацію владних повноважень адміністративних органів.

По-друге, розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дає змогу уніфіковано регулювати відповідні відносини, та впроваджувати нові організаційні форми їх надання через так звані «виконавчі агенції» та «універсами послуг», що набуло поширення у багатьох західних країнах. Крім того, виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики та поточного адміністрування. Але, зважаючи на проблематичність перспектив реформування найближчим часом таких сфер публічного сектора як охорона здоров'я, комунальні послуги тощо, є цілком обґрунтованою пропозиція обмежитися для початку впорядкування системи адміністративних послуг, тобто, послуг, що надаються органами виконавчої влади. Тим більше, що і адміністративна реформа в Україні обмежувалася реформуванням органів виконавчої влади та системи державної служби [3, с. 6].

У Концепції адміністративної реформи в Україні використовуються терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». Останнім часом більш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістове навантаження в економічній науці [12].

До вчених, які визначають адміністративну послугу як діяльність, належить К. Ніколаєнко. Так, дослідник розглядає управлінські (адміністративні) послуги як передбачену законом діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), пов'язану з реалізацією їх владних повноважень, здійснювану за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямовану на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, а саме: видачу дозволів, акредитацію, атестацію, сертифікацію, реєстрацію з веденням реєстрів, легалізацію суб'єктів, легалізацію актів, нострифікацію, верифікацію, соціальні управлінські послуги (наприклад, призначення субсидій, пенсій) [20, с. 247].

У подальшому К. Ніколаєнко обґрунтовує використання саме терміна «адміністративні послуги» замість терміна «управлінські послуги» і розглядає ці послуги не лише як юридично оформлені дії, але і як рішення уповноважених суб'єктів (органів публічної адміністрації), що є необхідною умовою для реалізації конституційних прав і свобод суб'єктів звернення (фізичних і юридичних осіб) [19, с. 320].

Дослідник намагається також дати найбільш повну класифікацію адміністративних послуг, розподіляючи їх за сферою суспільного життя, за видом конституційних прав людини і громадянина, за суб'єктами звернення (адміністративні послуги, які надаються фізичним особам; юридичним особам; суб'єктам звернення, що мають загальний адміністративно-процесуальний статус; спеціальним суб'єктам звернення), за підставою ініціативи суб'єкта звернення (адміністративні послуги, пов'язані з волевиявленням (бажанням) особи; з юридичними фактами, тобто з настанням певних життєвих обставин), за характером (обов'язкові адміністративні послуги, факультативні адміністративні послуги), за змістом звернення (реєстраційні адміністративні послуги; дозвільні; адміністративні послуги, пов'язані із встановленням статусу), за формою звернення

(адміністративні послуги, які надаються за повідомленням (у таких випадках уповноважений орган, одержавши звернення, з'ясовує обсяг лише власних прав та обов'язків, що відповідають правовому статусу громадянина, який звернувся за отриманням конкретної адміністративної послуги), адміністративні послуги, які надаються за заявою (в таких випадках уповноважений орган аналізує обставини, що характеризують суб'єкт звернення) [19, с. 322-323].

Дослідник О. Поляк пропонує за основу класифікації управлінських послуг прийняти: 1) інтерес, потребу (інтереси надання повинні мати загальнонаціональне, локальне спрямування, а також сприяти задоволенню потреб кожної людини); 2) структури, які надають управлінські послуги (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні установи й організації); 3) джерела фінансування (бюджет, кошти споживачів); 4) галузі надання послуг; 5) показники послуг (ефективність, дієвість, доступність); 6) характер оцінювання управлінських послуг [21, с. 383].

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння, тому категорія «адміністративних послуг» у своїй основі має те саме навантаження, що й в приватному праві, а саме – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які характеризують адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації основних прав і свобод громадян. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки у одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

5) результатом адміністративної послуги у процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу яка звернулася за даною послугою.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.

Муніципальні (комунальні) послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання покладених державою завдань, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

У методиці підготовки інформації про державні послуги визначено, що *адміністративна послуга* – це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб, у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку [17].

Для опису послуги необхідно дотримуватись повноважень органу та його апарату, які визначені як у завданнях та функціях з положення про орган, так і у нормативно-правових актах всіх рівнів, що спрямовують діяльність цього органу. Основою для визначення послідовності процесів, які складають послугу, потрібно вважати факт отримання внаслідок реалізації цих процесів конкретного результату, який повинен бути спрямований відомій категорії споживачів у визначені чинними регламентами чи порядками терміни. Ця послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто за рахунок утримання органу державної влади, так і на платній основі фізичним і юридичним особам за зверненнями від них та на підставі заздалегідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення.

Державна послуга надається у формі акта уповноваженого органу, що встановлює окремі права та обов'язки зацікавленої фізичної або юридичної особи. Формою результату послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, паспорта, іншого спеціального бланка тощо). Якщо акт уповноваженого органу не стосується встановлення прав особи, він не належить до державних послуг, як звичайні господарські послуги (консультації, дослідження, копіювання тощо). До державних послуг не належать також проміжні акти державних органів, які не є остаточними рішеннями.

Виокремлення адміністративних послуг необхідне для відмежування публічно-службової діяльності органів, що здійснюють розпорядчо-виконавчі функції, від господарських відносин та для покращення якості надання адміністративних послуг. Держава зобов'язана зосередити увагу на визначенні змісту послуг також для того, щоб припинити використання органами виконавчої влади цієї сфери для заробляння коштів на власні потреби (йдеться про так звані «переліки платних послуг»). Діяльність органів виконавчої влади вимагає впорядкування в цій частині [3, с. 16].

Отже, *адміністративна послуга* – це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи. Офіційний проект Адміністративно – процедурного кодексу України акцентував увагу на тому, що адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта,

спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, інших документів, проведення реєстрації тощо [4, с. 12].

Про адміністративні послуги можна говорити як про широке поняття, що передбачає прийняття індивідуального адміністративного акта, незалежно від специфіки його юридичного оформлення чи навіть виконання. Адже в усіх випадках, чи йдеться про видачу паспорта, реєстрацію особи підприємцем, чи про призначення державної соціальної допомоги, спочатку приймається саме адміністративний акт. Потім він оформляється у вигляді документа, який потрібен особі, – паспорт, свідоцтво. Або ж адміністративний акт виконується через видачу грошової допомоги тощо.

На думку *І.Б. Коліушка*, у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою, адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який в адміністративному праві за значенням має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності [5].

Таке бачення проблеми відкриває нові можливості розвитку адміністративного права та реформування публічної адміністрації.

20.2 Шляхи вдосконалення процедури надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги – видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо – стосуються кожної особи. Існуюча практика надання адміністративних послуг має низку суттєвих недоліків, зокрема, перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на споживачів; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів послуг; встановлення незручного графіка прийому громадян; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг тощо.

15 лютого 2006 р. Кабінет Міністрів України ухвалив *Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади*. Ця Концепція спрямована на вирішення існуючих проблем надання адміністративних послуг в Україні, зокрема, за допомогою встановлення системи оцінки якості надання послуг. З-поміж інших заходів, що передбачає Концепція та проект Плану, слід відзначити максимальну децентралізацію надання послуг; розробку методики оцінювання собівартості послуги, розробку стандартів надання адміністративних послуг; запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, зокрема, запровадження «універсамів послуг», удосконалення принципу «єдиного вікна», «електронних адміністративних послуг» тощо.

Практика «універсамів послуг» набула особливого поширення за кордоном. Вона передбачає зосередження представництв багатьох органів в одному приміщенні або створення єдиної приймальної документації, які потім надходять до відповідного адміністративного органу, що приймає рішення. Громадянин може навіть не знати, де розміщується той чи інший адміністративний орган, адже всі послуги він може отримати в одному місці.

Принцип «єдиного вікна» передбачає оптимізацію внутрішньо- адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним. Ідеально налагоджений механізм надання послуг передбачає, що всі внутрішньо організаційні процеси відбуваються всередині органу або між органами, коли споживач подає заяву і через визначений час отримує потрібний йому результат або обґрунтовану відмову.

Електронні послуги – провідний напрям послуг у світі. Розвиток інформаційних технологій дозволяє зробити спілкування особи з владою максимально комфортним для споживача. При цьому постають проблеми ідентифікації особи, котра звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації.

Що стосується підвищення якості надання адміністративних послуг, то для цього необхідно, насамперед, виробити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг, встановити стандарти надання послуг та визначити систему контролю якості. Крім того, доцільно залучати споживачів до оцінювання якості надання адміністративних послуг, що дозволить чіткіше визначати пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення.

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги.

Критерії є підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Стандарти якості повинні регулярно переглядатися та покращуватися [10].

Оцінка якості надання адміністративних послуг повинна здійснюватися на основі наступних критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності.

1. *Результативність* передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам адміністративної послуги. Оцінка за критерієм результативності також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання громадянами загального очікуваного результату.

2. *Своєчасність надання* адміністративної послуги передбачає дотримання установленого законом строку надання адміністративної послуги, з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси громадянина щодо прискореного надання адміністративної послуги.

3. *Доступність* передбачає фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги. Критерій доступності включає:

– наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повнота) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою;

– територіальну наближеність органу до споживачів послуг; наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;

– можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу;

– наявність та безплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

– справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною).

4. *Зручність* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності включає:

– можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо;

– впровадження принципу «єдиного вікна», за якого споживач послуги звертається до відповідального органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі споживача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;

– максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо;

– зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна) – плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі і по можливості прийматися безпосередньо в приміщенні органу.

5. *Відкритість* передбачає наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги: про процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; про розмір та порядок оплати адміністративної послуги; про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Критерій відкритості включає:

– наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, веб-сторінки органу тощо);

– можливість отримання інформації по телефону та в електронній формі;

– можливість отримання консультативної допомоги.

6. *Повага до особи* передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Цей критерій також включає: готовність працівників органу допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в органі, що надає адміністративні послуги (сидячих місць для очікування в черзі тощо).

7. *Професійність* передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до споживачів послуг тощо.

Подібна практика існує в багатьох країнах світу, при цьому розвивається вона почала ще у 60-х роках ХХ століття. Така система оцінки та контролю якості дозволяє гарантувати інтерес громадянина при зверненні за послугою та спрямована на мінімізацію затрат часу, фінансів та нервів споживача послуг [5].

Реалізація загальних стандартів має спиратися, насамперед, на досягнення критеріїв щодо забезпечення свобод і гарантій прав громадян, тобто критерії оцінки якості мають виходити не тільки зі змісту послуги, а забезпечити стандарти спілкування або контактів. Зокрема, такі стандарти можуть вимагати від органів виконавчої влади:

– публікування інформації про те, яким чином можна вільно отримати зв'язок з відповідальним представником державного органу, щоб отримати консультацію щодо певної послуги;

– забезпечення громадськості публічною інформацією про перелік питань, з якими найчастіше громадяни звертаються до органу («гаряча лінія»);

– передбачення створення довідкових пунктів, зокрема Інтернет – кіосків для розгляду розповсюджених типів звернень у віддаленому режимі;

– створення механізмів для проведення моніторингу щодо дотримання стандартів;

– створення та оприлюднення процедури оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них та наявністю (законодавчо визначеної) чіткої процедури проведення розслідування та відповіді на скаргу;

– створення механізмів для вимірювання зворотної реакції громадян (моніторинг) щодо якості наданих послуг, наприклад, використання постійних Інтернет – опитувань користувачів послуг з використанням вибіркової відповіді.

Владно-управлінська діяльність є монопольною по природі, а, отже, належить до неспроможностей ринку. Тому діяльність з надання громадянам органами влади, підпорядкованими їм органами, організаціями і установами платних послуг має підлягати централізованому регулюванню в частині формування переліків платних послуг, встановлення цін і тарифів, організації процедур їх надання, збору і цільового використання отриманих коштів. Це необхідно для максимального обмеження можливостей зловживання державною владою і управлінськими повноваженнями з метою утвердження монопольного становища і створення конкурентних переваг адміністративними методами. Необхідно встановити чітку межу між владними повноваженнями і господарською діяльністю, без якої неможливо формувати повноцінне конкурентне середовище і дотримуватися принципу рівності всіх суб'єктів власності і ринкових відносин.

Права і свободи людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Все це вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Водночас в Україні на стадії формування перебувають нормативно-правові і функціональні засади трансформації ролі і функцій держави в ринкових умовах. Цей процес має базуватися на визначених на теоретичному і практичному рівні типах неспроможностей як ринкового саморегулювання, так і державного управління. Держава в сучасних ринкових умовах здійснює управлінські функції суспільством, як суб'єкт ринкових відносин, шляхом надання громадянам адміністративних послуг, головна мета яких забезпечувати врегулювання інтересів різних соціальних груп та створювати умови для реалізації їхніх прав і свобод. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами адміністративних послуг. Держава повинна орієнтуватися на потреби та очікування споживача адміністративних послуг, так само як це робиться у приватному секторі.

Запровадження в Україні доктрини адміністративних послуг, забезпечення належної якості надання адміністративних послуг вимагає системного підходу до правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

Різне зростання вартості платних адміністративних послуг підриває можливості розвитку конкурентоспроможності окремих підприємств і цілих промислових галузей, призводить до вимивання обігових коштів, які можуть спрямовуватися на

рефінансування і структурний розвиток суб'єктів господарювання, приводить до нівеляції ідеології державності та поглиблює тенденцію комерціалізації державного управління.

Необхідно якомога швидше встановити чіткі регуляторні межі між реалізацією державної влади в Україні та веденням господарської діяльності, без яких неможливий розвиток вільної конкуренції та реалізації сучасної доктрини держави як доктрини служіння суспільству та обслуговування його інтересів шляхом надання якісних адміністративних послуг, головна мета яких зрівноважувати інтереси різних соціальних верств та створювати і надавати суспільні блага, які неможливо створити на основі ринкових механізмів.

Питання необхідності врегулювання системи платних адміністративних послуг потребує системно-централізованих управлінських підходів на рівні Кабінету Міністрів України в частині чіткого визначення порядків встановлення платного характеру послуг, здійснення тарифно-цінової політики на прозорих економічних засадах, формування переліків платних послуг органів влади та використання отриманих коштів.

Одним з базових регуляторів у даній сфері є підвищення прозорості і відкритості процедур ціноутворення у сфері платних адміністративних послуг шляхом запровадження принципу обов'язковості підготовки і оприлюднення кошторисів витрат на виробництво і надання платних адміністративних послуг. Здійснення калькуляції витрат у цій сфері можна розглядати як головний регулятор для впорядкування процедур ціноутворення на платні адміністративні послуги. Це відповідає сучасним функціям держави та її управлінських інститутів, які в ринкових умовах повинні бути повноцінними суб'єктами ринкових відносин і діяти на чітких економічних засадах. Без такого принципу неможливе формування ринкової моделі державного регулювання, адже процедура виготовлення і надання адміністративної послуги – це специфічний адміністративно-виробничий процес [7].

За загальним правилом, адміністративна процедура повинна бути простою та ефективною. У випадках, коли адміністративний акт може зачіпати права та законні інтереси інших приватних осіб (заінтересованих осіб), або коли вимагається вчинення додаткових процедурних дій (витребування документів або інформації, проведення експертизи, погодження, проведення слухання тощо), має застосовуватися визначена законом формалізована процедура.

Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Особлива увага має бути приділена процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акта або заінтересованої особи), до числа яких належать: забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта (індивідуального рішення адміністративного органу), який може на неї негативно вплинути; надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких прийматиметься рішення; обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів; обов'язкового мотивування (обґрунтування) адміністративного акта; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі; повідомлення адміністративним органом порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення засобів правового захисту від нього. Крім того, кожній особі повинно гарантуватися право на отримання від держави відшкодування збитків, завданих їй публічною адміністрацією.

Зазначені права повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися усіх адміністративних органів без винятків.

Україна при демократизації та гуманізації відносин «людина – влада» орієнтується на кращий європейський досвід у цій сфері, адже механізм врегулювання таких відносин там розвинуто на такому рівні, що держава слугує людині, а не навпаки.

Відтак, саме права і свободи людини мають стати найголовнішою метою перетворень, які покликані принципово змінити стосунки між державою і людиною шляхом послідовної демократизації багатоманітних взаємовідносин громадян з органами державної влади та посадовими особами.

20.3 Теоретичні засади розробки та впровадження систем управління якістю

В умовах демократизації державного управління особливої актуальності набуває питання ефективності та якості роботи органів виконавчої влади (ОВВ).

Курс України на європейську інтеграцію вимагає створення системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів реальної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Реформування державної служби згідно з Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 рр. передбачає необхідність визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг. Саме зазначені стандарти є засадничою базою надання якісних державних послуг, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання. Проте стан справ у цій сфері не є задовільним, що вимагає певних змін існуючої політики.

Одним із шляхів подолання недоліків сучасного державного управління є впровадження вже досить відомої у світі технології – стандартизації у сфері управління якістю.

Принципи загального управління якістю – *Total Quality Management (TQM)* сформувались у кінці 60-х років XX ст. та набули поширення у країнах Західної Європи у 70-х-80-х роках XX ст. і є узагальненням кращої практики та підходів до управління якістю, накопичених у розвинених країнах світу за повоєнний період [10, с. 7].

Основними з них є:

- лідерство керівників організації на всіх рівнях;
- фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням;
- управління організацією як мережею пов'язаних процесів;
- постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації;
- мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення;
- взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями.

Принципи TQM не є формалізованими, вони відображають тільки загальні підходи до функціонування будь-якої успішної організації. При цьому і стандарт ISO 9001-2000 і модель загальної оціночної рамки – (*Common Assessment Framework – CAF*) побудовані на основі принципів TQM.

Перший стандарт ISO було розроблено у 1986 році. Він визначав вимоги до внутрішньої діяльності будь-якої організації, необхідні, щоб забезпечити постійне задоволення потреб споживачів. Стандарт дає відповідь на запитання: яким чином

повинна бути побудована діяльність організації, щоб споживачі були впевнені, що якість послуг, які їм надаються, буде стабільною протягом тривалого часу та буде постійно покращуватись?

Власне сам стандарт є моделлю процесного підходу до управлінської діяльності. Він містить вимоги до усіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг. Запровадивши систему управління, що відповідає вимогам цього стандарту, організація отримує підтвердження керованості організації, її спроможності надавати якісні послуги, бути прозорою та зрозумілою для інших суб'єктів управління.

З 1992 року відповідно до результатів розробок на замовлення Європейської Комісії у державному секторі розвинених країн почала поширюватись самооцінка за моделлю CAF.

Моделю CAF базується на описі «ідеальної організації» у вигляді сукупності критеріїв діяльності та досягнутих результатів. Самооцінка відбувається шляхом співставлення реальної організації з таким ідеалом, на основі чого визначаються області удосконалення для поступового наближення до визначеного «ідеального стану» [12, с. 10].

Порівнюючи підходи до удосконалення систем управління органів державної влади, що ґрунтуються на використанні стандарту ISO 9001 та моделі CAF, можна зауважити, що перший з них більше орієнтований на упорядкування та формалізацію діяльності і є найбільш ефективним в органах, де поки що чітко не визначені споживачі, послуги, порядок виконання процесів. Це – перший етап запровадження системи управління якістю.

Другим етапом виступає запровадження самооцінки за моделлю CAF, яка може бути спрямована на всебічний аналіз діяльності органів державної влади, визначення слабких місць і вироблення заходів з метою удосконалення. Такий аналіз буде ефективним, якщо для органу державної влади зрозумілі очікування споживачів, чітко регламентований порядок виконання поточної діяльності та вимагається його подальше удосконалення з метою підвищення рівня задоволення споживачів.

Політика якості – визначає напрямки діяльності організації та виокремлює фактори, які є ключовими для досягнення позитивного результату. Вона включає зобов'язання задовольняти вимоги та постійно удосконалювати систему управління якістю. Вона відома та зрозуміла для всіх співробітників. Щоб забезпечити постійну відповідність політики якості, її переглядають під час аналізу з боку керівництва, який проводиться раз на рік або кожні півроку.

Системи управління якістю (далі – СУЯ) значною мірою вирішують проблему підвищення якості публічних послуг за такими обставинами:

- СУЯ передбачають: визначення споживачів; визначення переліків послуг, що орган влади надає споживачам; вивчення очікувань споживачів щодо якості послуг, прийняття та документальне оформлення зобов'язань органу влади перед споживачами щодо якості послуг (стандарту якості послуг); інформування споживачів (у т. ч. потенційних) про зобов'язання щодо якості послуг; відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятим зобов'язанням щодо їх якості; реєстрацію фактів невідповідності наданих послуг прийнятим зобов'язанням (включаючи скарги споживачів) та життя заходів з їх усунення; оцінювання задоволеності споживачів якістю отриманих послуг;

- процеси СУЯ містять, зокрема, взаємодію зі споживачами, а саме: вивчення потреб усіх категорій споживачів (аналіз нормативних вимог, анкетування, опитування, тощо; у деяких випадках – індивідуальні вимоги); аналіз потреб споживачів (можливість їх стабільно виконувати, прийняття/відхилення); обмін інформацією зі споживачами (поширення інформації про орган влади та його послуги, відповіді на звернення і скарги);

- СУЯ передбачає розроблення нових видів послуг.

Досвід упровадження стандартів управління якістю в роботу органів влади різних країн свідчить про необхідність ретельного виписування робочих процедур, контролю за їх виконанням. Важливим є обов'язкове постійне удосконалення, пов'язане з наявністю чіткої правової бази, відповідного фінансування та матеріального і технічного забезпечення.

Головним фактором є підбір кваліфікованих кадрів, постійна турбота про підвищення їх кваліфікації, створення належних умов для реалізації потенційних можливостей.

Узагальнення практики зарубіжних країн свідчить, що публічна політика базується на принципах професійності та прозорості, а технології її вироблення ґрунтуються на засадах чіткого визначення відповідних стандартів професійної діяльності. Це передбачає, насамперед, визначення доцільного пакету послуг (аналіз політики; стратегічне планування, розроблення програм і проєктів; управління програмами та проєктами; оцінювання ефективності програм), їх функціональне наповнення і формат (процедури, типові форми документів, вимоги до їх змісту), організаційно-правове оформлення, запровадження відповідальності за якість.

В європейських країнах широко застосовують *Моделю досконалості*, яку за сприяння Європейської Комісії розробив Європейський фонд управління якістю та яка є його інтелектуальною власністю. *Моделю EFQM* через дев'ять фундаментальних критеріїв та 32 підкритерії всебічно описує «ідеальну» організацію, якою її бачать сьогодні в Європі. Критерії Моделі EFQM об'єднані у дві групи: перша – це 5 критеріїв, що описують підходи у діяльності організації для досягнення результатів (лідерство, політика та стратегія, персонал, партнерство і ресурси, процеси); друга – чотири критерії результатів, яких досягає організація за рахунок використання підходів (результати, що стосуються споживачів; персоналу і суспільства, а також основні ділові результати). «Ідеальна» організація, згідно з Моделлю, умовно оцінюється в 1000 балів. Фактично ж найкращі фірми Європи, такі як TNT, Siemens, Opel, Volvo, Nokia та інші, на сьогодні досягають 700-750 балів.

Моделю EFQM, яку спочатку застосовували лише як інструмент для виявлення кращих європейських компаній-зразків для наслідування, останнім часом широко використовується також для визначення і визнання рівнів досконалості будь-яких організацій (у тому числі владних) з метою їх залучення до процесів послідовного та поступового вдосконалення. Це забезпечується введенням Схеми рівнів досконалості EFQM. Схемою, крім трьох рівнів досконалості, які підтверджуються Європейською нагородою якості, введено ще два рівні не конкурсного характеру. Один – «*Визнання досконалості в Європі*» (понад 400 балів). Другий – «*Визнання прагнення досконалості*» (оцінювання здійснюють підготовлені валідатори за спеціальною методикою, але без визначення балів).

У Великобританії діє принцип: «якість послуг – понад усе» – всі послуги, які надає уряд як на центральному, так і місцевому рівнях, повинні бути зразком якості послуг та включати звіт про виконання, враховувати думку клієнтів та залучати

їх до процесу виконання, включати ефективні заходи для виправлення становища у разі потреби. Ключовою частиною системи стандартів місцевих послуг є визнання точних показників виконання та цілей для конкретних місцевих послуг.

Захист прав споживачів публічних послуг здійснюється на основі «Хартії громадянина» (Велика Британія), «Хартії про державні послуги» (Франція). Крім того, у Франції проведено рік покращення якості прийому громадян, прийняті та діють «Циркуляр щодо політики організації прийому громадян та надання послуг споживачам» і Хартія «Марианна» (стандарти прийому громадян).

У Польщі офіс самоврядної адміністрації сприймається як організація, що управляє послугами. Здійснюється перенесення до публічної адміністрації підходів до управління послугами у приватному секторі. Реалізується широка програма впровадження систем управління якістю на засадах стандартів серії ISO 9000. Розробляються концепції та рішення (методики) щодо створення системи показників якості реалізації публічних послуг на місцевому рівні (розробка на рівні гміни каталогу публічних послуг, опис даної послуги шляхом визначення процесу її реалізації та основних параметрів забезпечення послуги для клієнта, визначення показників реалізації послуги у трьох базових вимірах: продуктивності, результативності, доступності). Створення адекватної системи показників є головною методологічною трудностю. Незалежно від цього, констатується, що створення системи вимірювання кількості та якості публічних послуг і тим самим розміру публічних видатків є необхідним для ефективного планування бюджетних доходів та видатків на рівні як самоврядування, так і центрального бюджету.

Європейська Комісія впевнена, що практика управління якістю є ключем до подальшого розвитку конкурентоздатності Європи на глобальному ринку і підвищення якості життя європейців. Цей погляд знайшов своє відображення в Європейській політиці сприяння якості (EQPP), яка була оголошена в ході «Європейського тижня якості» (6-12 листопада 1995 року), що проходив під девізом «Якість в Європі – шлях до досконалості». У рамках тижня національні організації з якості і компанії по всій Європі провели численні заходи, серед яких святкування Всесвітнього Дня якості 9 листопада. Основною метою тижня було роз'яснення і сприяння EQPP і її основним цілям, тобто допомозі державам-членам Європейського Союзу (ЄС) у створенні Європейського іміджу якості і культури якості.

Остаточна мета EQPP та інших ініціатив, таких як Європейська відзнака за якість, Європейський тиждень якості, Європейський орган нагляду з якості і Європейська платформа якості – «зробити європейські товари і послуги синонімами якості, а європейські компанії – синонімами успіху».

20.4 Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України

11 травня 2006 року Кабінет Міністрів України прийняв рішення про запровадження системи управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 в органах виконавчої влади України, схваливши відповідну Програму постановою № 614.

Першими серед органів влади України почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування сертифіковані системи управління якістю в міських радах міст Бердянська (Запорізька обл., 2003 р.), Комсомольська (Полтавська обл., 2004 рік) і Макіївки (Донецька обл., 2006 рік). Розпочато розроблення таких систем в містах: Славутич (Київська обл.), Коростень (Житомирська обл.) і Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться у деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у облдержадміністраціях.

Впровадження системи управління якістю, що відповідає вимогам ДСТУ ISO 9001-2001, в органі державної влади дає можливість [10]:

- покращити якість послуг, які надаються громадянам та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів;
- збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для суспільства, так і для вищих органів державної влади;
- збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи;
- підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення.

Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання усіх процесів органів виконавчої влади та порядку управління ними, забезпечення їх взаємоузгодженості, спрямованості на реалізацію політики цих органів та на задоволення очікувань споживачів.

Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 вимагає від організацій визначити види діяльності (процеси), які необхідні для досягнення встановлених цілей і задоволення споживачів, і для кожного виду діяльності визначити та задокументувати [8, с. 5]:

- відповідальність за виконання;
- порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації);
- взаємодію з іншими процесами (які передають йому або отримують від нього інформацію);
- порядок аналізування та управління з боку керівництва.

Ці вимоги поширюються на такі види діяльності:

- цикл управління організацією (визначення політики та цілей організації, розроблення стратегічних та оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, розроблення заходів з удосконалення);
- життєвий цикл продукції та послуг (взаємодія зі споживачами, створення нових видів послуг у випадках, коли в суспільстві існує запит на нову послугу, закупівлі, виробництво продукції та надання послуг, взаємодія зі споживачами після надання послуги);
- забезпечення ресурсами (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Крім того, стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 містить певні вимоги стосовно окремих видів діяльності, пов'язані з забезпеченням виконання очікувань споживачів.

По суті, стандарт визначає вимоги до функціонування системи управління будь-якої організації і містить набір загальноновизнаних практик, які повинні забезпечити її ефективність і спрямованість на реалізацію стратегії.

Зокрема, для органу державної влади система, побудована відповідно до стандарту, дозволяє перевести загальні функції, визначені в Положенні про відповідний орган (на кшталт «сприяти...», «забезпечувати...» тощо), у конкретні процедури діяльності персоналу.

Для створення системи управління якістю в органах виконавчої влади необхідно визначити [10, с. 10]:

– коло споживачів послуг (громадяни або суспільні групи, підприємства та організації, органи державної влади, місцевого самоврядування тощо);

– перелік послуг, що надаються кожній категорії споживачів;

– вимоги споживачів до кожного виду послуг (що містяться у нормативних документах) і рівень їх задоволеності, а також створити постійні механізми відстеження вимог та задоволеності;

– критерії якості для кожного виду послуг та стандарти якості послуг за цими критеріями;

– механізми інформування споживачів про прийняті зобов'язання щодо надання послуг (стандарти їх якості);

– схему перевірки того, чи відповідають надані послуги визначеним стандартам, і виявлення невідповідних послуг;

– дії при виявленні невідповідних послуг, наданих споживачам.

У цілому, побудова системи управління якістю вимагає фундаментальної зміни принципів діяльності державних службовців – орієнтації не тільки на виконання нормативних вимог до своєї роботи, але на досягнення найкращого результату для споживачів, забезпечення їх задоволеності (навіть якщо для цього необхідно внести зміни до існуючих нормативних вимог шляхом запобіжних та коригувальних дій).

У рамках створення системи управління якістю в будь-якій організації, включаючи органи державної влади, повинні бути виконані такі основні роботи [10, с. 22]:

– обстеження діяльності структурних підрозділів, у рамках якого буде визначено рівень виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 та виявлено можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами. До запровадження системи управління якістю близько 20 відсотків загальної кількості функцій, що здійснює Голодержслужба, в частині проходження документів дублювалося різними підрозділами;

– розроблення за підсумками обстеження заходів з приведення практичної діяльності організації у відповідність до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001, організація та контроль виконання цих заходів;

– визначення структури процесів, їх входів і виходів, їх зв'язку з організаційною структурою;

– розроблення та узгодження документів СУЯ, що описують порядок виконання процесів (на етапі розроблення повинні виявитися дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, та розроблятися заходи з удосконалення);

– затвердження та впровадження документів СУЯ;

– проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що дадуть оцінку функціонування СУЯ та її відповідності вимогам стандарту; – можливе проходження сертифікації СУЯ у повноваженому органі, за підсумками чого може бути отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001.

Усі ці дії супроводжуються навчанням різних категорій персоналу організації.

Так, питання системи управління якістю є одним із вирішальних для забезпечення найбільш ефективної організації діяльності Голодержслужби та її територіальних органів.

У травні 2009 року аудиторська група органу сертифікації ТОВ «Міжгалузевий центр якості «Прирост» провела черговий аудит. За його результатами Голодержслужба підтвердила відповідність системи управління якістю стандарту ДСТУ ISO 9001-2001.

З метою вивчення стану функціонування системи управління якістю при наданні послуг державного управління загального характеру у II півріччі 2009 року були проведені внутрішні аудити у центральному апараті та територіальних органах Голодержслужби.

Впродовж 2009 року активно здійснювалось підвищення кваліфікації власного персоналу та працівників інших ЦОБВ з питань управління якістю. Так, Голодержслужбою організовано тренінг уповноважених з питань системи управління якістю для представників центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Кабінету Міністрів України. Тренінг було проведено на базі Школи вищого корпусу державної служби фахівцями Української асоціації якості.

Також, у вересні 2009 р. Голодержслужбою проведено навчання з питань практичних підходів до побудови систем управління якістю в центральних органах виконавчої влади. Всі працівники центральних органів виконавчої влади, які взяли участь у навчанні, успішно склали тести і отримали свідоцтво нового зразку за стандартом ДСТУ ISO 9001-2008.

При цьому важливо зазначити, що однією з вимог стандарту є постійне удосконалення системи та підвищення її результативності. Тому отримання сертифіката є не кінцевим результатом, а лише проміжним кроком. До самої системи повинні бути включені механізми аналізу діяльності, прийняття рішень з удосконалення, перегляду документації.

Крім того, восени 2009 р. проводилось дистанційне навчання внутрішніх аудиторів центрального апарату Голодержслужби та її територіальних органів. Учасники тренінгу пройшли навчальну програму курсу внутрішніх аудиторів з функціонування систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2008 без відриву від виробництва.

Через офіційний веб-сайт Голодержслужби оприлюднюються та оновлюються інформаційно-методичні матеріали для органів виконавчої влади з досвіду запровадження та функціонування системи управління якістю в Голодержслужбі.

У цілому, запровадження системи управління якістю завдяки підвищенню якості між органами виконавчої влади та суспільством сприятиме підвищенню результативності та ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (у тому числі, витрат часу), підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття, а через це – сприятиме сталому розвитку економіки України, що приведе до підвищення авторитету органів виконавчої влади серед громадян та покращення міжнародного іміджу України.

Список використаної та рекомендованої літератури

Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» // *Право України.* – 2002. – № 6. – С. 125-128.

Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 494 с.

Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : Монографія. За ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.

Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект : Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/10429>.

Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / За заг. ред. І.Б. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – С. 13-46.

Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.

Голосніченко І.П. Правове регулювання надання управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86-90.

Державний стандарт України. Системи управління якістю : Настанови щодо поліпшення діяльності. (ДСТУ ISO 9004-2001). – К. : Держстандарт України, 2001. – 61 с.

Долечек В. Адміністративна реформа : поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 217-224.

Інформаційні матеріали до питання запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. – Головне управління державної служби України. – К., 2006. – 179 с.

Калита П.Я. Український шлях до європейської досконалості. Якість – як національна ідея. – К., 2006. – 78 с.

Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30-34.

Коломоєць Т. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні : концептуальний і нормативний аспекти / Т. Коломоєць // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Сербогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 178-182.

Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. за № 2222-IV (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, № 2, Ст. 44) // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.

Кудря В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги // Право України. – 2006. – № 3. – С. 12-15.

Методика підготовки інформації про державні послуги : Офіційний веб-сайт Голодержслужби України. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272.

Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Т. Мотренко // Бюрократ. – 2006. – № 11-13. – С. 2-11.

Ніколаєнко К.В. Види адміністративних послуг в Україні / К.В. Ніколаєнко // Держава і право : зб. наук. пр. юрид. і політ. науки. Вип. 38. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 319-325.

Ніколаєнко К.В. Заходи щодо вдосконалення організації надання управлінських послуг / К.В. Ніколаєнко // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2005. – № 2 (24). У 2 ч. Ч. 1. – С. 246-251.

Поляк О. Класифікація управлінських послуг / О. Поляк // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004 – 2005. – Вип. 6/7. – С. 375-384.

Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лют. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

Черниш О.І. Ринок послуг : механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : Монографія. / Під загальною редакцією д.е.н., проф. В.В. Дорофійєнка. – Донецьк : ТОВ РВК ПРОМО, 2005. – 418 с.

Щекин Г.В. Теория и практика управления персоналом : Учеб.-метод. пособ. – 2-е изд. стереотип. – К. : МАУП, 2003. – 280 с. Ефективність государственного управления : Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. – М. : Фонд За экон. грамотность, Рос. экон. журн., Изд-во АО Консалтбанкир, 1998. – 848 с.

Энциклопедия государственного управления в России : В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – Т. 1. А-Е. – 456 с.

Лекція 21. ІНФОРМАЦІЙНО – АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

21.1 Суть та особливості інформаційно-аналітичної роботи

Однією з характерних рис сучасного світу є тенденція до збільшення ролі інформації. Інформаційні та комунікативні технології, що забезпечують накопичення та використання знань, проникли в усі сфери діяльності та перетворилися на рушійну силу світового політико-економічного та технологічного розвитку.

У цілому, ХХІ століття у перспективі стане століттям інформації, в якому матеріальна складова відійде на другий план. При цьому на вітчизняному ринку праці на даний момент існує гострий дефіцит кваліфікованих кадрів, здатних ефективно займатися організацією інформаційно-аналітичних систем у державному управлінні. У свою чергу, широке застосування інформаційно-аналітичних технологій у державному управлінні дозволило б значною мірою запобігти прорахункам і помилкам, що мали місце в державній політиці України і призвели до соціально-економічної стагнації та політичної нестабільності.

Під *інформацією* ми маємо на увазі відомості про факти (події, особи, організації), які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

З поняттям «*інформація*» тісно пов'язані поняття інформаційна робота, засоби інформаційної роботи, форми інформаційної роботи, процес інформаційної роботи.

Інформаційна робота – це діяльність по забезпеченню посадовців відомостями, необхідними для вирішення покладених на них завдань. У свою чергу засоби інформаційної роботи – це сукупність документальних, технічних і інших пристроїв, призначених для накопичення, обробки, систематизації, зберігання і видачі інформації, а форми інформаційної роботи – особливості документування, накопичення, заощадження, інтеграції інформаційних даних у різних ланках системи управління в цілях раціонального і ефективного здійснення управлінської діяльності.

Що стосується процесу інформаційної роботи, то він представляє собою послідовну сукупність операцій (реєстрація, передача, накопичення, зберігання, обробка, видача інформації), які дозволяють швидко знайти в повному об'ємі потрібні відомості, що зажадалися конкретними споживачами.

Кожна інформація має свою якість, яка є ступенем розвиненості властивостей інформації, що визначає її практичну придатність для дослідження. Якість інформації залежить від таких характеристик:

- достовірність;
- відносність;
- своєчасність;
- повнота;
- важливість.

Проте для державного управління особливе значення має аналітична інформація. Під аналітичною інформацією розуміють відомості, отримані для вироблення та здійснення власної політики по відношенню до країни, про політичні сили в іноземних державах та в середині країни, про різноманітні сфери її життя, загальний потенціал, обороноздатність, зовнішню та внутрішню політику [14]. При цьому під первинною аналітичною інформацією розуміють відомості про якість окремих предметів, їхню кількість, розміщення, окремі події та дії їх учасників; під вихідною аналітичною інформацією – відомості, отримані на другому етапі аналітично-інформаційної діяльності шляхом опрацювання, аналізу й узагальнення первинних аналітичних даних [1, с. 36]. Ця інформація може бути отримана як із закритих джерел (конфіденційних оцінок, особистих знайомств), так і з відкритих джерел [13, с. 22].

Таким чином, важливим напрямом інформаційної роботи є інформаційно-аналітична діяльність. Це особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності. Проте, для управлінської сфери, політики та економіки, важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій.

Необхідність в отриманні такої інформації зумовлена переходом владних структур до прогностичних форм діяльності з використанням багатоваріантних моделей розвитку подій, що потребує не просто констатації фактів для доведення тієї чи іншої тези, а системного підходу до розв'язання проблеми в цілому на основі поєднання інтелектуальних здібностей людини з функціональними можливостями сучасних автоматизованих інформаційних систем [12, с. 35].

Особливої ваги для інформаційно-аналітичної діяльності набуває систематичність визначення обсягу тих питань, що виникають у процесі базової діяльності споживача інформації, їх аналіз та прогнозування тенденцій розвитку. Саме орієнтація на передбачення, виявлення тенденцій розвитку ситуації зумовлює переважне застосування різних аналітичних методів опрацювання інформації: інформаційний аналіз, джерелознавчий, ситуаційний, контент-аналіз тощо. Передбачення шляхів розвитку ситуації потребує узагальнення відомостей та їх оцінки, тобто використання методів узагальнення, абстрагування, моделювання. Для створення інформаційних документів такого напрямку інколи необхідно провести самостійне соціологічне, статистичне, маркетингове дослідження.

Результатом аналітичної діяльності будуть такі вторинні документи, що є інформаційною моделлю не первинного документа, а моделлю проблеми. Такі інформаційні документи містять так зване вивідне знання у вигляді висновків, рекомендацій, прогнозів. Це, насамперед, огляди, щорічні доповіді, аналітичні довідки. До різновидів оглядової інформації слід віднести також інформаційні релізи, підготовка яких потребує аналізу первинної інформації, її розподілу на основну та надлишкову, відкриту та конфіденційну, головну та периферійну. Тому в процесі інформаційно-аналітичної діяльності широко використовуються методи критичної оцінки інформації. Інформаційні документи, що містять прогноз розвитку проблемної ситуації, є засобом інформаційного управління [12, с. 43].

Фахівці інформаційно-аналітичних досліджень наголошують на тому, що інформаційно-аналітичні технології надають інформаційні фрагменти у системному вигляді і це, в свою чергу, дозволяє створити цілісну картину того, що відбувається й спрогнозувати майбутню діяльність різних структур, сил, груп інтересів тощо.

Застосування різних аналітичних методик опрацювання вихідної інформації обумовлене необхідністю передбачення, виявлення та прогнозування тенденцій розвитку ситуації. З'ясування можливих шляхів розвитку ситуації потребує не тільки узагальнення виявленої інформації, а також її оцінки.

Акумуляція інформації про політичні процеси та прогнозування основних напрямів їхнього розвитку, планування політичної діяльності, обрахування наслідків політичного вибору під час прийняття політичних рішень та контроль за їх виконанням у сучасних умовах у сфері державного управління здійснюється за допомогою комп'ютерних засобів, що дозволяє автоматизувати проведення дослідження, комп'ютеризувати аналітичну діяльність у процесі вироблення порад, розробку політичних варіантів, моделювання ймовірних наслідків, відбір остаточного рішення. Використання програм та інформаційно-аналітичних технологій має забезпечити ефективне функціонування всіх складових політичної системи суспільства.

Інформаційно-аналітичні технології – це сукупність методів збору та опрацювання інформації про процеси, що досліджуються, специфічні прийоми діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різноманітних варіантів державно-політичних рішень.

Якщо проаналізувати досвід застосування інформаційно-аналітичних технологій, можна дійти висновку, що основні резерви підвищення їхньої ефективності потребують удосконалення при використанні всієї сукупності задіяних факторів: людського, науково-методичного, організаційно-виробничого, технічного, технологічного. Також важливою складовою цього процесу є рівень компетентності, кваліфікації та професіоналізму організаторів і виконавців. Рівень ефективності інформаційно-аналітичних технологій залежить від повноти задіяння науково-методичного чинника та оперативності самої технології.

Для удосконалення та оптимізації інформаційно-аналітичної роботи також використовуються такі технології як мультимедіа. Взагалі аналітична робота вимагає насамперед постійної систематизації даних, що надходять. Аналітик вивчає, зважує та оцінює фрагментарну інформацію, на підставі якої він створює перспективні, обґрунтовані прогнози.

Крім цього, до обов'язків аналітика належать: аналіз існуючих думок з проблеми, що вивчається, перевірка раніше зроблених припущень, оцінка альтернативних сценаріїв розвитку подій, постійне висвітлення відпрацьованих даних.

Практичне застосування мультимедіа в інформаційно-аналітичній роботі державних інститутів є важливим засобом зростання якості державного управління та формування позитивного іміджу України у світовому інформаційному просторі. При цьому необхідно усвідомлювати мету, з якою застосовуються технології мультимедіа в інформаційно-аналітичній роботі, та переваги конкретного вибору [7].

Загалом мультимедіа надає чимало переваг, серед яких можна виділити такі:

- доволі економічна продукція;
- простота коригування та супроводження;
- цілісність матеріалів;
- формування позитивного іміджу сторони, що застосовує технології мультимедіа.

Найбільшу користь від впровадження цих технологій інформаційно-аналітична робота у державних інститутах може мати за наступними напрямками:

- просування інформаційного поля України у світовий інформаційний простір для організації інформаційно-аналітичних досліджень;
- розбудова інформаційного поля та формування позитивного іміджу України у світовому інформаційному просторі;
- створення системи інтерактивного зведення новин в інформаційно-аналітичній роботі;
- дешеві перспективні динамічні інструментальні засоби зв'язку з аналітичними світовими центрами та іншими джерелами інформації;
- електронні інтерактивні системи навчання спеціалістів-аналітиків.

Сьогодні Україна не тільки увійшла до світового інформаційного простору, а й стала його невід'ємною складовою. Це відкрило шлях до практично необмежених інформаційних ресурсів державним та комерційним установам, які проводять інформаційно-аналітичні дослідження, що є необхідною складовою для організації робіт саме такого напрямку. Але, крім незаперечних здобутків, наша країна зіткнулась з деякими тенденціями, що становлять реальну загрозу національним інтересам молодій держави. Ця загроза посилюється внаслідок того, що територія України значною мірою вже «охоплена» зарубіжними, зокрема російськими, засобами масової інформації. Для ефективної протидії різноманітним інформаційним нападам необхідно мати відповідні кошти, яких сьогодні у нашої країни немає. Одним із виходів є використання глобальної інформаційної мережі Internet. Багато спеціалістів пов'язують з розвитком Internet новий етап в інформаційній революції наприкінці ХХ ст. Ця глобальна комп'ютерна мережа має практично необмежені можливості розповсюдження інформації, доступу до інформаційних ресурсів, що постійно накопичуються, та спілкування між користувачами комп'ютерних мереж у різних країнах світу.

Інтерактивне зведення новин є чимось більшим, ніж просто інформація, що розповсюджується серед користувачів-аналітиків. Ця система дозволяє здійснювати візуальну стимуляцію користувача-аналітика, спонукати його знову та знову звертатись до обраного WWW-вузла. Інтерактивний режим вимагає від господаря системи інтерактивного зведення новин структурувати матеріали, що презентується. Це особливо приваблює політиків та державних службовців, які цінують свій час та найчастіше працюють уже з фільтрованою та обробленою інформацією. Тому система інтерактивного зведення новин є просто знахідкою для організацій, що проводять аналітичну роботу. Аналітикам, які користуються цією системою, не треба обробляти величезні масиви інформації, а необхідно тільки обрати той сегмент інформаційного простору, що їх цікавить [7].

На сьогодні динаміка розвитку науки, техніки та економіки є такою, що професійні знання втрачають свою актуальність кожні 2-4 роки. Особливо гостро ці тенденції відчувають установи, що займаються інформаційно-аналітичними дослідженнями.

Для того, щоб з успіхом протистояти проблемі нестачі кваліфікованих фахівців-аналітиків в органах державної влади та місцевого самоврядування, необхідно переосмислити ставлення до освіти та професійної підготовки. Сьогодні виникла потреба у створенні нової технологічної системи, що дозволила б передати багатьом людям великий обсяг інформації та спеціальних знань. Найперспективнішим напрямом щодо цього є впровадження дистанційного навчання на основі комп'ютерної та телекомунікаційної техніки.

Таким чином, рівень інформатизації та технічні можливості багатьох державних і комерційних установ, що ведуть інформаційно-аналітичні дослідження, дають можливість швидко та безболісно впроваджувати технології мультимедіа у повсякденну роботу.

21.2 Інформаційно-аналітичні структури в органах державної влади та органах місцевого самоврядування як обов'язковий елемент ефективного державного управління

Інформаційно-аналітичні структури в органах державної влади та органах місцевого самоврядування починають стрімко розвиватися у високорозвинених країнах світу у 50-і рр. XX ст., що стає реакцією на колосальне зростання розмірів світового інформаційного ресурсу. На кінець 80-х-середину 90-х рр. XX ст. щорічний світовий інформаційний потік перевищив 10 млн. назв наукової та іншої інформаційної продукції, що у перерахунку на одного споживача – інженера, наукового співробітника, спеціаліста – становило 1500 сторінок щодня. Навіть у найбільш технічно розвинених країнах втрачена можливість управління масивом інформації, генерованою суспільством. За деякими даними, кожна десята науково-дослідницька робота США виконується марно, оскільки вона була вже десь виконана, у Німеччині понад 15% національного доходу витрачається на дублювання наукових досліджень, у колишньому СРСР, за оцінками економістів, понад 10% валового національного прибутку витрачалось марно саме через непоінформованість наукового і промислового секторів [11, с. 26].

У практичній діяльності науковців, спеціалістів сфери економіки, політики, різних категорій чиновників, представників владних структур все більшої гостроти набувають проблеми пошуку у загальному потоці інформації, необхідної саме для них, обробки великих інформаційних масивів. При цьому опрацювання великих інформаційних масивів забезпечує високу точність, безпомилковість пошуку. Інформаційно-аналітичні структури у процесі свого розвитку виявилися спеціалізованими структурами з вивчення, обробки і аналізу інформації, і сьогодні виконують роль посередника між масивами інформації та її користувачами. Потреба у таких посередниках у зв'язку з розвитком суспільства стає все важливішою і сьогодні суттєво впливає на його структуру. У США, наприклад, у сфері обробки інформації працює понад 80% працездатного населення, 17% – задіяно у традиційних галузях промисловості та 2,3% – у сільському господарстві [11, с. 16].

На сьогодні вже чітко проявляється логічна перспектива розвитку цивілізації – перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства. До цієї тенденції органічно вписується об'єктивна потреба постійного вдосконалення інформаційно-аналітичних структур – важливого компонента процесу обробки інформації.

Правомірною є постановка питання щодо розвитку в Україні інформаційно-аналітичних структур в органах державної влади як важливої складової інформатизації, аналізу перспектив цього процесу у контексті практики. При цьому варто зазначити, що для України, як і для багатьох інших нових держав Східної Європи, залучення до процесу інформатизації пов'язане (порівняно з розвиненими країнами Заходу) з додатковими труднощами. Серед них – не лише технічне, технологічне відставання. Створення інформаційних структур нового суспільства в Україні вже з перших кроків мало бути, виходячи з практичних міркувань, пов'язаним з гострою необхідністю отримання негайних результатів: потребою в інформаційно-аналітичному забезпеченні процесу становлення нової держави, економічних змін у напрямі формування ринкової економіки, відповідного супроводження демократичних перетворень, нових умов функціонування нації, культури та ін. [2].

За нових умов суттєво змінювалася роль держави у процесі інформатизації суспільства. Хоча при переході до ринкової економіки різко зменшуються потоки командної інформації, що йде «зверху вниз», і повідомлень «знизу вгору», поряд з цим зростає значення евристичних впливів держави на економічні структури всіх рівнів (попереджувальних, коригувальних), що потребує відбору й аналізу інформації стосовно функціонування і взаємовідносин суб'єктів ринку. Тому поряд з реорганізацією держапарату в процесі розбудови нової держави реорганізовувалися і створювалися інформаційні, інформаційно-аналітичні структури, завданням яких стало створення інформаційного середовища нового суспільства.

Певний час в Україні складалася досить дивна, не зовсім логічна ситуація: під час вирішення фундаментальних проблем державного будівництва, коли, здавалося б, владним структурам особливо потрібна інформація, аналітичні розробки, що, в свою чергу, обумовлювало б створення умов для розвитку інформаційно-аналітичних служб, всі гілки державної влади дуже повільно і неохоче користувалися послугами цих структур. Винятком з цього правила може бути хіба що СІАЗ – Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади ЦНБ Академії наук України, а пізніше Національної бібліотеки України, що зумовила специфіка академічного, політично нейтрального статусу структури, її фінансування через Академію наук, наявність спеціалістів відповідної кваліфікації, звичний і зрозумілий більшості замовників стиль інформаційно-аналітичної роботи.

Суттєвий позитивний вплив на розвиток інформатизації України здійснюється через припинення спаду у виробництві, певну стабілізацію у всіх інших сферах життя.

Формування зацікавленого і кваліфікованого споживача інформаційного продукту відчувається не лише у владних структурах. Швидко цей процес відбувається у приватному секторі виробництва, що пов'язано з конкуренцією, рекламою, формуванням іміджу, а також – з прямим впливом ділового світу зарубіжних країн, при цьому характерною особливістю замовника стає більш досконале комп'ютерне оснащення, високоефективне програмне забезпечення, передові методи засвоєння та використання інформаційного продукту [3].

Наявні здобутки у державотворчому процесі, стабілізація економічного життя ставить на порядок денний питання стратегії, реалізації довгострокових програм суспільного розвитку. В Україні зростає потреба в інформації, в інформаційно-аналітичних структурах, що обумовлює їх розширення та розвиток. У цьому процесі з'являються передові технології, технічне оснащення. Досить перспективним напрямом для вирішення серйозних завдань інформатизації стає кооперація, взаємовигідне об'єднання зусиль вже існуючих інфраструктур.

У сучасній Україні функціонують численні аналітичні служби (за даними УкрІНТЕІ, їх загальна кількість досягає 70). Серед основних інформаційних продуктів і послуг, які надаються цими службами, результати соціологічних досліджень, моніторинг засобів масової інформації, підготовка довідкових і прогнозно-аналітичних матеріалів тощо. Однак діяльність згаданих інформаційно-аналітичних підрозділів не координується. Часом важко з'ясувати не тільки, яку інформацію вони готують і на кого вона розрахована, а й взагалі визначити факт її існування, оскільки ця продукція не надходить до системи загальнодоступних документальних комунікацій [12, с. 56].

За матеріалами дослідження, проведеного фахівцями Книжкової палати України, серед найбільших центрів, які здійснюють інформаційне забезпечення державних, урядових, законодавчих гілок влади та регіональних керівників слід відзначити аналітичні служби Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України.

Серед потужних закладів, що готують аналітичну інформацію, можна також відзначити Національний інститут стратегічних досліджень, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова і Службу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади [12, с. 60].

У складі Кабінету Міністрів України функціонують наступні інформаційно-аналітичні структури:

- Відділ аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку Служби Прем'єр-міністра (сектор аналізу та прогнозування, сектор підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів);
- Управління з питань місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування (відділ з питань підготовки нормативних документів та інформаційно-аналітичної роботи);
- Управління взаємодії з комітетами Верховної Ради України та громадськими політичними організаціями (відділ взаємодії з громадсько-політичними організаціями – сектор інформації, аналізу та прогнозу).

Тематика матеріалів визначається поточними питаннями, які розглядає Уряд, а також постійними запитами, обумовленими потребою всебічної орієнтації в економічному, суспільному, політичному, духовному кліматі в Україні.

Науково-аналітичне управління Верховної Ради України є дослідницьким підрозділом Секретаріату Верховної Ради, що здійснює самостійні системні дослідження на основі річних планів науково-дослідницьких робіт, виконує оперативні завдання, зумовлені запитами комітетів Верховної Ради та окремих народних депутатів, пов'язаними з процесом державотворення. Відділи аналізу економічної, галузевої та регіональної політики; аналізу бюджету, фінансів та грошово-кредитної політики; аналізу соціальних процесів та гуманітарної політики забезпечують виконання дослідницьких робіт у таких напрямках:

- розробка науково- та інформаційно-аналітичних і оглядових доповідей з проблем сучасної економічної, соціальної та гуманітарної політики;
- підготовка аналітично-експертних оцінок, висновків, оглядів та довідок, що стосуються поданих на розгляд Верховної Ради найбільш важливих і складних за змістом законопроектів, які регулюють економічну та соціальну сферу;
- узагальнення теоретичного та практичного досвіду інших держав у галузі законодавчого забезпечення трансформаційних процесів і соціально-економічного розвитку держави, створення та вдосконалення правової інфраструктури, необхідної для забезпечення ефективного функціонування економіки на ринкових засадах;
- постійний моніторинг соціально-економічного стану держави та щомісячна підготовка аналітико-статистичних та інформаційних матеріалів про стан економічного розвитку України.

Науковий супровід діяльності Верховної Ради України забезпечує Інститут законодавства, який являє собою не лише експертно-аналітичну структуру апаратного типу, а й науково-дослідну установу, покликану здійснювати як прикладні, так і фундаментальні дослідження. Дослідження цього Інституту в основному присвячені правовій тематиці, однак уже сама наявність у його структурі Відділу проблем правової політики спонукає його колектив здійснювати політико-аналітичні дослідження.

У структурах апаратів центральних органів виконавчої влади України, але не всіх, часто спостерігається наявність аналітичних підрозділів за напрямками державної політики, яку здійснює орган. Так, у структурі апаратів Міністерства аграрної політики України діє Департамент стратегії розвитку аграрної економіки, Міністерства економіки України – Департамент економічної стратегії. Міністерство освіти і науки України має окремі структурні підрозділи прогнозування, моніторингу та розробки політики в науковій та освітній сфері. Міністерства праці та соціальної політики має Департамент стратегії соціального розвитку тощо.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва має у складі свого апарату шість різноманітних аналітичних підрозділів:

- відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника;
- управління експертизи регуляторних актів;
- управління методологічного забезпечення регуляторної політики;
- департамент системного аналізу факторів розвитку підприємництва;
- управління аналізу впливу адміністрування податків на сферу підприємництва та соціального захисту підприємництва;
- управління моніторингу сфери підприємництва.

Однак, подібна практика організації аналітичної роботи в державних комітетах України є скоріше винятком, ніж загальним правилом [6, с. 42].

В обласних державних адміністраціях функціонують управління з питань внутрішньої політики, завданням яких є інформаційно-аналітичне забезпечення здійснення внутрішньої політики держави в області та інформаційне супроводження ініціатив вищих органів державної влади.

21.3 Проблеми та перспективи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Загальний рівень інформатизації аналітичної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування в Україні на сьогодні є таким, що, крім проблем інтеграції їх в інформаційно-аналітичну систему, в даний час потрібно також вирішувати проблеми створення чи суттєвої модернізації самих об'єктів інтеграції. Недостатнє оснащення органів державної влади і органів місцевого самоврядування програмно-апаратними засобами, відсутність скоординованої системи показників та

затверджених методик їх розрахунку не дозволяють прозоро відслідковувати узгодженість та несуперечність цілей, що ставляться на всіх рівнях управління, контролювати їх додержання та приймати рішення щодо забезпечення їх досягнення. До цього ж треба додати відсутність розвиненої аналітичної бази, систематизованого і вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, мереж телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій. Обмеженням є використання сучасних інформаційно-пошукових систем. Окремі приклади успішного застосування інформаційно-аналітичної системи ще розрізнені, не складають взаємопов'язаного єдиного комплексу, характеризуються різноманітністю у підходах, темах розвитку й оснащенні, а тому недостатні для задоволення нового рівня вимог органів державної влади та органів місцевого самоврядування [9].

На практиці управлінські рішення, які готуються, не завжди мають достатню аналітичну розробку, економічне і правове обґрунтування. Існуючий теоретичний та виробничий потенціал вітчизняної науки і промисловості використовується досить неефективно. Залишає бажати кращого рівень методичного та інформаційно-технологічного забезпечення аналітичної діяльності, процесів підготовки і прийняття рішень. Майже скрізь недостатній рівень системного проектування великих інформаційних комплексів [5, с. 23].

Інформаційні інтереси осіб, які приймають рішення в регіональних органах управління визначаються колом вирішуваних ними питань, але практика показує, що для організації ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення не можна обмежуватись рамками запитів перших осіб на отримання інформації.

Специфіка інформаційно-аналітичної діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування полягає в тому, що вона є елементом системи і процесу управління. Тому дана діяльність носить переважно прикладний, а не теоретичний характер. Відповідно, основна увага приділяється не стільки глибині і оригінальності розробки проблем, скільки їх оперативності і ефективності.

Враховуючи широченний спектр проблем і обмежені ресурси, неможливо утримувати в штаті високопрофесійних спеціалістів з усіх напрямків. Тому органам управління важливо мати під рукою перелік сторонніх експертів у різних сферах. Це в свою чергу передбачає наявність в органах влади людей або структур, до кола обов'язків яких входить професійне формулювання задач, організація аналітичних досліджень, підбір і координація експертів, реалізація експертних процедур і технологій, представлення результатів особам, які приймають рішення.

На шляху вдосконалення цієї діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні має місце низка об'єктивних чинників, які ускладнюють здійснення інформаційно-аналітичної роботи. До них належать:

- неточність і неповнота інформації, з якою працюють органи державної влади, породжувані недостатністю як ресурсів для її одержання, так і взаємодії органів між собою;
- обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації;
- багатокритеріальність при прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях органів державної влади;
- відсутність належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Інтегрована інформаційно-аналітична система має створити умови для подолання негативного впливу вищезазначених чинників і забезпечити ефективну роботу органів державної влади завдяки удосконаленню інформаційно-аналітичної системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування та використанню компонентів, що реалізують інтеграцію їх діяльності, а саме: телекомунікаційне середовище, інтегровану систему електронного документообігу, інтегровану систему управління інформаційними ресурсами, систему управління розподіленими технологіями аналітичних обчислень, центр управління інтегрованої інформаційно-аналітичної системи. На даному етапі розвитку такої системи головними проблемами для інтеграції інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування слід вважати:

- відсутність нормативно-правових норм щодо регулювання доступу до державних інформаційних ресурсів, регламенту використання та передачі інформації про діяльність органів державної влади (органів місцевого самоврядування);
- відсутність інформаційного базису для комплексного вивчення і виконання завдань державного та господарського управління у вигляді державних кадастрів, реєстрів та реєстрів інформаційних ресурсів з інформацією про земельні та природні ресурси, об'єкти нерухомості, населення, юридичні особи тощо;
- відставання технологізації процесів управлінської діяльності від сучасних потреб державного управління і сучасного рівня розвитку інформаційних технологій;
- нерозвинутість «публічної влади», прямих та зворотних інформаційних зв'язків органів державної влади (органів місцевого самоврядування) з громадськістю та різноманітними недержавними джерелами масової інформації.

Напрями державної політики щодо інтегрованої інформаційно-аналітичної системи визначаються системоутворюючим значенням, яке має ця система для Національної програми інформатизації України, де вона повинна відігравати роль лідера з інтеграційними і координаційними функціями. Тому проблеми, що виникатимуть при створенні даної системи, потребують вирішення на найвищому державному організаційному, науковому і технологічному рівні. Пріоритетними напрямами державної політики України для створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи є:

- нормативно-правове забезпечення створення та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади (органів місцевого самоврядування) та інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;
- координація створення та модернізації інформаційно-аналітичної системи органів державної влади (органів місцевого самоврядування);
- створення системи національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення правової захищеності авторських прав на інформацію;
- сприяння розвитку культури використання інформаційно-аналітичних матеріалів персоналом органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- забезпечення інформаційної безпеки всіх учасників інформаційних процесів в державі;

- створення системи захисту інтелектуальних ресурсів;
- залучення аутсорсингових центрів для вирішення міжвідомчих завдань;
- створення умов для інтенсифікації розробки та впровадження програмних засобів аналітичної обробки інформації;
- забезпечення використання Інтернету та розвитку «електронної демократії»;
- сприяння підготовці наукових та інженерно-технічних кадрів для розробки, експлуатації та розвитку систем інформаційно-аналітичної діяльності.

При створенні інтегрованої інформаційно-аналітичної системи доцільним є застосування програмно – цільового методу формування, виконання та фінансування завдань за визначеними пріоритетними напрямками [9].

Для підвищення ефективності роботи аналітичних та інформаційно-технологічних служб необхідні узгоджені рішення як на міжрегіональному, так і на державному рівні. Залишається актуальною координація подальшого розвитку і використання регіональних та державних інформаційно-комунікаційних систем, які складають сьогодні елементи єдиного інформаційно-аналітичного простору органів державної влади. Всі ці проблеми можна вирішити лише спільними зусиллями органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Список використаної і рекомендованої літератури

Вступ до політичної аналітики : Навч. посіб. / Авт. кол. : С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, І.В. Рейтерович, С.І. Вировий; За заг. ред. С.О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.

Горовий В.М. Роль інформаційно-аналітичних служб у поширенні наукових знань. –Режим доступу : [http : // mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_18.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_18.htm).

Горовий В., Нечай М. СІАЗ : обслуговування владних структур. – Режим доступу : .

Грановский В. Современные фабрики мысли. – К. : Агентство гуманитарных технологий, 1999. – 86 с.

Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности : проблемы и опыт // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2002. – № 2 (157). – С. 92.

Кальниш Ю.Г. Інституціональні особливості аналітичного супроводу процесів вироблення та реалізації державної політики в сучасній Україні // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 37-43.

Леонов А.В. Застосування технологій мультимедіа для забезпечення інформаційно-аналітичної роботи. – Режим доступу : .

Неурядові аналітичні центри в сучасному суспільно-політичному контексті : проблеми та виклики // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6. – С. 24-35.

Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. – Режим доступу : .

Пушкаш Д.И. Информационно-аналитическая работа как процесс семантической обработки данных. – Режим доступу : .

Свириденко С.С. Информационные технологии интеллектуальной деятельности. – М. : МНЭПУ, 1995. – 263 с.

Сорока М.Б. Національна система реферування української наукової літератури / НАН України, Нац. б-ка України імені В.І. Вернадського. – К. : НБУВ, 2002. – 209 с.

Телешун С.О., Баронін А.С. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації. – К. : Вид. А.В. ПАЛИВОДА, 2001. – 112 с.

Теорія і практика політичного аналізу : Навч. посіб. / За заг. ред. О.Л. Валевського, В.А. Ребкала. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.

Лекція 22. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

22.1 Основні моделі зв'язків з громадськістю в системі державної влади

Не виникає сумнівів, що в демократичному суспільстві повинні існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається, передусім, рівнем відкритості і прозорості цієї влади завдяки інформуванню громадськості про її діяльність. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної й достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації).

Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить й її ефективність. Недостатнє розуміння функцій влади, її ролі в суспільстві, принципів взаємин між чиновниками і громадянами обумовлює постання вкрай незадовільних умов здійснення громадянами права на доступ до публічної інформації, а відтак – на участь у формуванні та реалізації державної політики.

Єдина можливість для створення дієвого механізму співпраці влади та громадськості – це налагодження стабільних та ефективних зв'язків з громадськістю.

В даному випадку під *громадськістю* розуміються групи людей всередині або поза організації, з якими організація так чи інакше взаємодіє [3, с. 55].

Всі PR – дії повинні бути спрямовані на конкретні групи людей – представників громадськості. Тобто, більша частина діяльності у сфері налагодження зв'язків з громадськістю спрямована з конкретними повідомленнями на конкретні прошарки суспільства. У цій сфері не існує (за деякими винятками) повідомлень, спрямованих на суспільство в цілому. Паблік рилейшенз у цьому випадку застосовується вибірково, що і призводить до більш успішної та повної передачі конкретних чітко визначених типів повідомлень цільовій аудиторії. Наприклад, інформація про підвищення заробітної плати вчителям шкіл об'єктивно цікава учителям шкіл, а нові правила оформлення паспорта моряка – самим морякам та агенціям, що пов'язані з ними.

Незважаючи на складність соціально-класової системи, громадськість можна розділити на десять основних категорій, які притаманні будь-якій цільовій аудиторії:

- суспільство;
- потенційні співробітники;
- співробітники;
- постачальники матеріалів та послуг;
- інвестори, фінансовий ринок;
- дистриб'ютори;
- споживачі, користувачі;
- лідери громадської думки;
- громадські організації;
- ЗМІ [3, с. 56].

Коротко проаналізуємо кожну з основних категорій громадськості через завдання, що ставляться перед органами державної влади.

Суспільство (*community*). У цьому випадку комунікаційними проблемами, що повинні обговорювати та вирішувати органи влади (в залежності від місцезнаходження та рівня) може бути цілий спектр проблем: безпека, забруднення, охорона здоров'я, ситуація на дорогах тощо.

Потенційні співробітники (*potential employees*). Можуть знаходитися в інших організаціях або, навіть, навчатися у школах або вузах. Вони не будуть намагатися влаштуватися на роботу в організацію або відповісти на оголошення про вакансії, поки не зрозуміють, чим цей орган державної влади займається. Потенційні співробітники почнуть розглядати організацію як потенційно доброго для себе роботодавця, якщо будуть впевнені, наприклад, у достатньо високому рівні заробітної плати, пільгах, загальному престижі роботи тощо.

Співробітники (*employees*). Можуть бути різних типів: перші керівники, їх заступники, керівники підрозділів, спеціалісти, проте всі вони – державні службовці. Усі вони можуть бути зосереджені в одному приміщенні, а можуть діяти автономно. Вони мають різний стаж, зарплати, проте за допомогою конкретних PR-акцій необхідно до кожного донести дух корпоративізму, об'єднати в один колектив. Окремою групою стоїть технічний персонал: охоронці, прибиральниці, водії, монтери, електрики тощо, однак саме вони забезпечують нормальні умови роботи для державних службовців. І тому не можна виключати їх з загальної схеми корпоративної комунікації.

Постачальники (*suppliers*). Можуть бути двох видів: ті, що надають послуги з водо-, тепло-, електрозабезпечення, та ті, що надають професійні послуги (експерти, консалтингові фірми тощо).

Інвестори, фінансовий ринок (*financial publics*). у державному управлінні, де органи державної влади фінансуються з державного бюджету. Якщо робота конкретного державного органу буде неефективна, бюджетне фінансування можуть скоротити або, навіть, припинити, а орган ліквідувати.

Дистриб'ютори (*distributors*). – це структурні підрозділи та підпорядковані організації, що передають (трансляють) управлінські послуги від держоргану вищого рівня до нижчого або безпосередньо до споживача або користувача – громадянина.

Споживачі (*consumers*), користувачі (*users*). – це громадяни або жителі конкретної території, потреби яких задовольняються за допомогою конкретних управлінських послуг.

Лідери громадської думки (*opinion leaders or formers*). – це люди, висловлювання яких можуть спричинити шкоду або, навпаки, допомогти конкретному державному органу в конкретній ситуації. До них можуть відноситися лідери релігійних та громадських організацій, політичних партій, експерти, телеведучі, спортсмени, ін. Вони можуть представляти дуже потужну категорію цільових груп, нерідко несвідому або необізнану, для завоювання прихильності якої необхідні цілеспрямовані PR – дії.

Громадські організації – це об'єднання громадян або жителів певної території, які мають чітку мету і проводять послідовну роботу для її досягнення. Мають у своєму розпорядженні і людські, й фінансові ресурси, можуть виступати активними суб'єктами у PR – просторі. Їх підтримка або не підтримка дій уряду може серйозно вплинути на вектор державної політики. До цієї ж категорії громадськості також слід відносити і політичні партії.

ЗМІ (*media*) на відміну від інших категорій вимагають принципово іншого ставлення. По-перше, через те, що саме ЗМІ – це інструмент зв'язків з конкретною цільовою групою громадськості. І, по-друге, – видавці, продюсери, редактори та журналісти повністю контролюють те, що конкретна цільова група бачить, чує або читає. Тому з ними необхідно підтримувати постійний зв'язок, давати їм цікаві теми для обговорення.

Незважаючи на те, що кожна з вищезгаданих категорій громадськості потребує індивідуального творчого підходу, всі вони цілком укладаються в *чотири основні моделі зв'язків державної влади з громадськістю*:

1. *Маніпуляція, пропаганда, публіситі* (більшою мірою характерні для тоталітарних та авторитарних режимів, проте деякі їх елементи широко використовуються і в демократичних країнах).

Характерні особливості:

- для привернення уваги громадськості використовуються всі доступні засоби, в т.ч. і прямий тиск;
- споживач сприймається як жертва, що не має вибору;
- правдивість та об'єктивність інформації не обов'язкові умови, іноді ігноруються етичні аспекти;
- головний провідник – засоби масової інформації, які знаходяться у прямому або опосередкованому підпорядкуванні державі. Відсутні альтернативні джерела інформації.

2. *Інформування громадськості, громадська обізнаність*. Ця модель може бути прирівняна до специфічних форм журналістики, основне завдання яких – створення та публікація іміджевих матеріалів.

Характерні особливості:

- регулярна робота із ЗМІ з метою розповсюдження інформації;
- інформація зазвичай правдива, проте увага громадськості акцентується на позитивній стороні (негативні факти та події замовчуються);
- технологія «*journalists-in-residence*» (журналіст у фірмі), коли матеріали створює та розміщує спеціальний штатний журналіст організації.

3. *Двостороння асиметрична комунікація* (засновники А. Лі, Е. Бернейз, А. Пейдж).

Характерні риси:

- використання дослідницьких методів для визначення, яка інформація викликає позитивну реакцію громадськості, а потім і позитивний діалог;
- результат асиметричний (виграє організація, на це і спрямовуються всі зусилля);
- зв'язки з громадськістю носять прагматичний характер, організація (органи державної влади) переслідують одну мету – отримання вигоди (кредиту довіри, рейтингу підтримки).

4. *Двостороння симетрична комунікація* (більше притаманна для країн з розвинутим громадянським суспільством).

Характерні риси:

- повне усвідомлення суб'єктом PR того, що необхідне взаємопорозуміння громадськості та влади, врахування впливів один на одного;
- PR – діяльність спрямована на досягнення обоюдної користі державної влади та громадськості (симетричність);
- проведення переговорів, укладання договорів, вирішення конфліктів, що призводить до зміни у поглядах, судженнях та поведінці громадськості та органів державної влади, відмова від вирішення конфліктних ситуацій силовими або авторитарними засобами;
- перехід від журналістських функцій PR – спеціалістів до дослідницьких та консультативних;
- прямий вплив PR – технологій на економічні показники та соціальні аспекти, створення «нематеріальних активів»;
- ідеологічність (в ідеальному варіанті):

а) механізм взаємодії громадськості та органів державної влади – партнерство,

б) громадськість – повноправний партнер влади у формуванні та здійсненні політики.

Розглядаючи організацію та практику здійснення зв'язків з громадськістю у системі державної влади в Україні, необхідно відзначити, що потоки комунікації мають будуватися за принципом двостороннього зв'язку, давати громадянину можливість розуміти політику держави, обговорити її, зайняти позицію, яка відповідає і його власним інтересам, і можливостям влади. Тим часом, сучасна практика державного PR часто будується як пропаганда успіхів конкретного чиновника з урахуванням його особистих переваг. Звідси унеможливується реалізація фундаментальних принципів інституту PR у повному обсязі.

Розглядаючи моделі PR – комунікацій у незалежній Україні, необхідно звернути увагу на те, що до середини 1990-х років вони мали форму одностороннього інформування громадськості про вже прийняті рішення, тобто виконували роль прикрашання (орнаменту) державної влади. З середини 1990-х років починає затверджуватися ставлення до комунікації як до інструмента управління, покликаною формувати у громади позитивне ставлення до керівництва держави.

Зараз зв'язки державної влади та громадськості знову здійснюються в рамках моделі одностороннього інформування. Але, попри неабиякий прогрес, цей підхід теж має суттєві вади: комунікаційні потоки, як і раніше, спрямовані переважно від органів влади до громадськості; політика у царині публічних комунікацій і далі розглядається як другорядна по відношенню до організаційної політики.

Суттєві зміни у цій сфері може дати підхід до PR як інструмента стратегічного управління, що передбачає постійний двосторонній симетричний потік комунікації. У свою чергу це потребує, щоб управління комунікацією не випливало з організаційної політики, а узгоджувалося з нею і в разі рівноправного діалогу влада змінювала курс, якщо громадськість визнає його нелегітимним. За таких умов має змінитися й статус PR – фахівців у структурі державного органу, що давав би їм можливість зберігати критичну дистанцію від керівництва та забезпечував можливості впливати на управлінський процес, що має публічний резонанс.

Зв'язки із засобами масової інформації як інструмент зв'язків з громадськістю

Засоби масової інформації – важлива складова сучасного постіндустріального суспільства. На початку 90-х років ХХ століття у світі нараховувалося більше 1,7 млрд. радіоприймачів, близько 500 млн. телевізорів. Тиражі періодичних газет та журналів вимірювалися сотнями мільйонів екземплярів [2, с. 103]. Набув бурхливого розвитку новий вид комунікації – електронні засоби масової інформації в мережі Інтернет. Сучасні засоби масової інформації дають можливість передавати величезні обсяги інформації на величезні за численністю аудиторії, долаючи при цьому часові бар'єри та будь-які відстані. Сьогодні розміри телеаудиторій при трансляції окремих подій нерідко перевищують декілька мільярдів осіб. Прикладом можуть бути фінальні матчі чемпіонату світу з футболу, оперативна інформація про природні та соціальні катастрофи, масштабні терористичні акти.

Взаємодія з засобами масової інформації настільки важлива під час здійснення PR – проектів та роботи з широкими верствами громадськості, що в уявленні багатьох спеціалістів з публік рилейшнз є аналогом всієї сфери PR. Це особливо характерно для ринку PR – послуг, що складається в галузі державного управління України. Наприклад, російський фахівець у сфері PR І. Крилов стверджує, що в сфері PR – комунікацій і попит, і пропозиція «повністю концентруються навколо одного виду послуг – взаємодії із ЗМІ» [7, с. 57].

Проте систематичні та успішні зв'язки із ЗМІ потребують достатньо розгорнутих знань специфіки масових комунікацій.

Масова комунікація – це систематичне розповсюдження повідомлень (через друк, радіо, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис та інші канали передачі інформації) серед кількісно великих аудиторій з метою інформування і здійснення ідеологічного, політичного, економічного, психологічного або організаційного впливу на оцінки, судження та поведінку людей [1, с. 16].

Масові комунікації – важливий соціальний та політичний інститут сучасного суспільства, виконуючий функції:

- 1) ідеологічного і політичного впливу, підтримки соціальної спільноти, організації, інформування, просвітництва і розваги.

Масовим комунікаціям властиві інституційний (тобто організаційно-правове закріплення) характер джерел і розтягнутість зворотного зв'язку між джерелами та аудиторією.

Засоби масової інформації (масової комунікації) – це організаційно-технічні комплекси, що забезпечують швидку передачу і масове тиражування словесної, візуальної, музичної інформації.

Провідна роль ЗМІ у формуванні громадської думки відображається у їх визначенні як «четвертої влади». Проте кожне ЗМІ має свою знакову систему. Преса – письмове слово та візуальний образ, радіо – усне мовлення та музика, телебачення – поєднує усне мовлення, музику та рухливі візуальні образи. Останнім часом все більшого розповсюдження набуває новий вид ЗМІ – Інтернет. Число користувачів цієї міжнародної глобальної інформаційної магістралі росте у геометричній прогресії. Наприклад, за даними міжнародної агенції «Internet World Stats» у 2007 році порівняно з 2006 роком кількість активних користувачів Інтернет у світі збільшилася на 244,7% і склала 1 млрд. 245 млн. осіб [16]. В Україні ці показники поки що менші. У 2007 році порівняно з 2006 роком кількість активних користувачів Інтернет збільшилась на 2,5% і склала близько 5 млн. 300 тис. осіб [11]. Комунікації через Інтернет використовують письмове мовлення в інтерактивному режимі, гіпертекст (пошук пов'язаних текстів по словах першоджерел), звуки мови та музики, відео та анімацію.

Перелічимо та охарактеризуємо основні типи засобів масової інформації на прикладі України:

1. *Інформаційні агенції* – це організації, що збирають і розповсюджують новини. Традиційно саме вони виступають як основа національної та міжнародної системи розповсюдження новин. Кореспонденти агентства збирають інформацію (новини) для своєї організації, яка потім перепродає новини газетам, журналам, державним органам, радіо– та телекомпаніям, комерційним та іншим структурам. Зараз в Україні налічується близько 40 інформаційних агентств. Найбільш відомими з них є УНІАН, Укрінформ, Українські новини, РБК-Україна, LIGA. Також в Україні діють представництва великої кількості іноземних інформаційних агентств з довгою історією та світовим ім'ям. Найбільш відомими серед них є РІА «Новості», ІТАР-ТАРС, «Інтерфакс», Associated Press, United Press International, Reuters.

Жодна велика газета, теле- або радіокомпанія не може обійтися лише своїм штатом кореспондентів під час збору новин. Саме тому допомога агентств у отриманні оперативної, якісної та неупередженої інформації є необхідною.

2. *Преса* – це масові періодичні друковані видання – газети та журнали. Наприклад, за даними Міністерства юстиції України, станом на вересень 2007 року в Україні зареєстровано 958 періодичних видань [18]. Газети публікують відомості про поточні події, оглядові та аналітичні матеріали, матеріали розважального характеру. Обсяг газети може складати від 2 до 100 і більше сторінок.

Газети розрізняються за:

періодичністю виходів:

- а) щоденні (ранкові та вечірні),
- б) недільні (або інший день),
- в) щомісячні;

масштабом:

- а) центральні (загальнонаціональні),
- б) регіональні (обласні),
- в) місцеві (районні, міські),
- г) корпоративні (компаній, ВНЗ, організацій);

профілем (специфікою):

- а) масової орієнтації,
- б) спеціалізовані – професійні.

У кожної газети є своя аудиторія, кількість якої залежить від тиражу видання, професійного та соціально-демографічного профілю.

3. *Радіо*. Унікальність цього ЗМІ в тому, що воно вседоступне. Люди слухають радіо коли займаються іншими справами. Вони використовують радіо, щоб узнати новини, послухати музику, розважитися. Тривалість радіоповідомлення така ж як і телеповідомлення – не перевищує тривалості її передачі. У процесі збору інформації багато радіостанцій покладаються на інформаційні агентства, проте найбільш потужні мають власний штат радіожурналістів. Кількість радіостанцій в Україні підрахувати дуже важко: в кожному місті діє від 10 до 40 FM – радіостанцій, проте всі вони несуть переважно розважальний характер і подають новини несистемно і час від часу. Радіостанціями, що більше орієнтовані на новини в Україні, традиційно є державні або комунальні радіостанції. До найбільш відомих радіостанцій України, що орієнтуються на новини, можна віднести *Національне радіо та радіо «Ера»*.

4. *Телебачення*. На відміну згаданих вище типів ЗМІ, це наймолодший з засобів масової інформації. Проте, за рахунок поєднання звуку та зображення, телебачення забезпечує найбільші комунікативні можливості. Для глядача, який спостерігає за прямою трансляцією з місця події, телебачення здатне створити «*ефект присутності*» набагато яскравіший, ніж за допомогою радіо або газет. До того ж, телебачення створює ефект «*міжособистісного спілкування*». Глядач знає, що програму одночасно з ним дивляться мільйони людей, але він сприймає виступ з екрана як спрямований виключно до нього.

Також телебачення завдяки подоланню часового та просторового бар'єрів у донесенні інформації знаходиться до аудиторії значно ближче інших ЗМІ. За даними Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в Україні у 2006 році 1377 телерадіоорганізацій мали ліцензії на свою діяльність [5].

До найбільш рейтингових і, відповідно, відомих телеканалів слід віднести *Інтер, СТБ, 1+1, Новий канал, НТН, 5 канал, ТРК «Україна», ICTV*. Також в Україні діють кореспондентські пункти багатьох зарубіжних каналів. Наприклад, *ОРТ, РТР, НТВ, CNN, BBC, NBC* та інші.

Спеціалісти з PR у цілому і спеціалісти прес-служб, у першу чергу, повинні чітко регулювати відносини між своєю організацією та ЗМІ, підтримувати інформаційний баланс двосторонньої інформаційної взаємодії. Причому, слід відзначити, що як ЗМІ, так і організації (в нашому випадку – органи державної влади) зацікавлені у підтримці такої взаємодії.

У країнах розвинутої демократії маніпулювати ЗМІ дуже складно, а подекуди і неможливо. Проте, можна представити засобам масової інформації певну точку зору організації, в якій вона і буде донесена до громадськості. Під час формування відносин із ЗМІ орган державної влади повинен чітко встановити правила представлення інформації ЗМІ та правила збору і аналізу інформації, яка вже випущена ЗМІ.

Також, необхідно усвідомлювати, що ЗМІ об'єктивно працюють під постійним тиском з боку різних могутніх факторів, до яких відносяться клієнтура (наприклад, рекламодавці), конкуренти і, звісно органи державної влади. До цих «могутніх факторів» також слід віднести і власників ЗМІ, постачальників інформації, групи тиску та ін. [14, с. 205-248]. Органи державної влади при такому стані речей мають «*подвійну могутність*», використовуючи для розповсюдження необхідних відомостей як

власні права та можливості (в першу чергу, через підпорядковані їм ЗМІ), так і незалежні засоби масової інформації. Таким чином, загальну ситуацію роботи ЗМІ можна охарактеризувати як постійний пресинг, що поглиблюється необхідністю публікації (випуску) матеріалів у жорстко встановлені терміни.

У цих умовах для ефективної взаємодії зі ЗМІ стає необхідним вивчення відносин між засобами масової інформації та джерелами інформації (в нашому випадку – органами державної влади).

Наприклад, *модель Гайбера-Джонсона*, що базується на емпіричному дослідженні засобів подачі репортажів про місцеву політику, описує практику співпраці джерел інформації з акредитованими журналістами. Ця модель нерідко приводить до журналістської ангажованості та фактичній роботі кореспондента в інтересах відповідного джерела інформації [15, с. 289-297]. Наведена модель розкриває три можливих варіанти взаємодії між офіційним джерелом інформації (А) та кореспондентом, що взаємодіє з ним (С) (рис. 23.1. а-в).

а)

б)

в)

Рис. 22.1. Модель Гайбера-Джонсона [15]

Відносини, що показані на рис. 22.1. а) ілюструють дії двох незалежних комунікаторів, точки зору яких чітко розмежовані відповідно до їх функцій, ролей та ін. Потік інформації у цьому випадку формалізується і набуває офіційного характеру. Даний варіант – класичний випадок висвітлення новини вільною пресою. Це, свого роду ідеальна модель взаємодії двох незалежних інститутів, один з яких надає інформацію (орган влади), і інший об'єктивно та неупереджено повідомляє про те, що відбулось. Найчастіше це спостерігається за умов обопільної відокремленості та нерегулярності контактів між джерелом інформації та журналістом. В Україні прикладом такої моделі може бути, як висвітлюються закордонні візити високопосадовців в інші країни закордонною пресою.

На рис. 22.1. б) показана ситуація, коли точки зору органу державної влади та кореспондента частково співпадають, обидва комунікатори співпрацюють у здійсненні своїх функцій, узгоджують позиції і частково використовують можливості один одного. Подібні відносини часто виникають на практиці і базуються на досягненні деяких спільних цілей органа влади та кореспондента: перший намагається, щоб, наприклад, у газеті була опублікована стаття з певними даними та змістом, а інший – повинен надати в редакцію цікавий матеріал. Як підсумок, журналіст може частково втратити свою незалежність. Це найбільш розповсюджена модель взаємодії органів влади та ЗМІ.

У випадку, що показується на рис. 22.1. в), точки зору обох комунікаторів співпадають. Хоча і складно уявити, що державний службовець почне говорити те, що потрібно редакції газети або телеканалу. Частіше відбувається навпаки. Журналіст з тих чи інших причин приймає точку зору джерела інформації. Такі відносини можна охарактеризувати як «взаємовигідне співробітництво» – журналіст в обмін на свободу отримує, наприклад, додаткові гроші (так звана «Джинса»), або можливість працювати з інформацією та даними, що закриті для представників інших ЗМІ. З іншого боку, органи влади

певним чином захищають себе від публікації небажаних матеріалів. Проте можливий варіант, що журналіст представляє певне корпоративне видання або видання, що належить органу влади, тоді він зобов'язаний розділяти точку зору джерела інформації.

Модель Гайбера–Джонсона демонструє, що інформація просто так не попадає в руки незаангажованого журналіста. «Робочі відносини» джерел інформації та кореспондентів скоріш за все нагадують укладання договору, що враховує інтереси обох сторін і запиту аудиторії.

Як покаже практика тривале співробітництво між прес-службою органу державної влади найчастіше призводить до повного «узгодження позицій». Безумовно, це можна представити як результат успішної роботи прес-служб на фоні відносно пасивності ЗМІ. Також подібні ситуації складаються і внаслідок сильних позицій органу влади в сфері управління доступом до інформації, що має високу цінність, і ЗМІ або внаслідок необхідності, або за власним вибором приймають офіційну точку зору [16]. Яскравим прикладом такого стану речей було висвітлення першої війни США в Перській затоці або під час теракту «Аль-Каїда» у Нью-Йорку в вересні 2001 року.

Також для опису взаємодії прес-служб органу влади та ЗМІ нерідко використовується *концепція цілеспрямованого відбору інформації*. Вона пов'язана з ухваленням або відхиленням сюжетів під час підготовки наявних матеріалів до публікації. Дана концепція базується на ідеях психолога К. Левіна, який відзначав, що інформаційний потік завжди йде по каналах, що мають певні «фільтри», а ухвалення рішень базується або на певних об'єктивних критеріях, або на поглядах того, хто «фільтрує» інформацію, або залежить від того, через який канал була запущена інформація [17, с. 149].

Цей підхід отримав подальший розвиток у роботі Д. Уайта відносно аналізу діяльності редактора місцевої газети. Його дії з відбору небагатьох інформаційних приводів з багатьох були охарактеризовані як типовий випадок інформаційної «фільтрації» [18, с. 389].

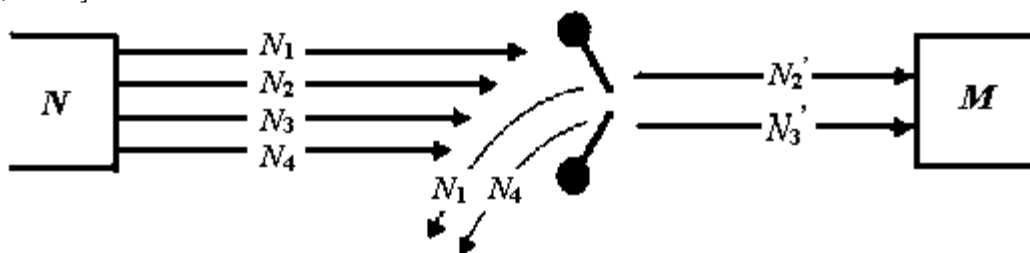


Рис. 22.2. Модель Д. Уайта [18]

N – прес-служба органу державної влади («інформаційний привід»);

N_1, N_2, N_3, N_4 – відомості, що надходять від прес-служби;

N_2', N_3' – відібрані інформаційні приводи;

N_1, N_4 – відхилені інформаційні приводи;

M – аудиторія, громадськість.

Відповідно до цієї моделі існує тільки один «головний фільтр» (редактор або випускаючий редактор), який веде себе пасивно до інформаційного потоку. Він аналізує лише ті інформаційні приводи, про які йому відомо, відбирає на його думку важливі та відкидає не суттєві.

Концепція Уайта стала основою для більш складної моделі запропонованої Й. Галтунгом та М. Руге для аналізу цілеспрямованого відбору новин [13].

Їх модель описує перетворення реальних подій у «медіа-образ», що розповсюджується ЗМІ на широку аудиторію. Дослідники виходять з того, що остаточний відбір відомостей представляє собою результат послідовної «фільтрації» у залежності від цінності інформаційних повідомлень або на підставі певних критеріїв. Й. Галтунг та М. Руге вперше серед дослідників деталізують та описують критерії, якими керується ЗМІ для відбору. Також вони підкреслюють, що якщо критерії повністю суб'єктивні і у кожного «фільтрувальника» свої, то передбачити кінцевий результат відбору неможливо [13].

Відповідно до світової та вітчизняної практики таких фільтрів, у залежності від ЗМІ може бути декілька:

Телебачення – від 3 до 5 (координатор, редактор відділу новин, журналіст, випускаючий редактор, головний редактор).

Також власник каналу може встановлювати певні правила, визначати так звану «редакційну політику» (обговорювати які теми або персоналії не можуть з'являтися в ефірі та навпаки).

Друковані ЗМІ, Інтернет – від 2 до 3 (редактор відділу, журналіст, випускаючий або головний редактор). Також велика роль належить і власнику конкретного видання.

Однак, даний процес носить системний характер і у значній мірі передбачуваний. За думкою авторів, цю проблему можна вирішити, якщо врахувати всі ключові фактори, що впливають на початковий відбір повідомлень та їх подальше проходження через всі «фільтри».

???????? ?????? ?????

Рис. 22.3. Модель Й. Галтунга та М. Руге [13]

Такими ключовими факторами є:

Часовий інтервал. Вірогідність включення події у публікацію зростає, якщо її час відповідає графіку виходу ЗМІ. Подія, що відбулась вранці, може вийти у денному або вечірньому випуску новин. Або, якщо вона розгорталася декілька годин, то може бути надрукована у щоденних газетах. Якщо декілька днів – у щотижневих виданнях.

Інтенсивність. Помічають події, що мають великий суспільний резонанс або які можуть до нього призвести.

Однозначність. Чим менше невизначеності або сумнівів викликає подія, тим більша вірогідність його відбору.

Близькість до запитів аудиторії. Чим ближче подія до культурного рівня та інтересів аудиторії, тим більша вірогідність її подачі.

Відповідність очікуванням. Подія повинна відображати потреби аудиторії в інформації, а прес-служба повинна реагувати на запити громадськості.

Непередбачуваність. Серед очікуваних подій увагу приверне неочікуваний інформаційний привід або його непередбачувані наслідки.

Взаємозв'язаність. Події повинні бути пов'язані у часі з іншими темами, що викликали суспільний резонанс.

Композиція. Новини та події відбираються та розставляються по місцях, щоб кінцевий продукт (газета або випуск новин) мав збалансований вигляд.

Цінності людей, які відбирають інформацію. Саме переконання та уподобання (суб'єктивні фактори) разом із вищепереліченими факторами будуть впливати на відбір новин.

В якості узагальнюючої моделі взаємовідносин між засобами масової інформації та органами державної влади можна запропонувати концепцію, яка демонструє, як інформація про реальну подію спочатку трансформується в «офіційне повідомлення», а потім розповсюджується на аудиторію і стає частиною «медіа-образу», проходячи через послідовність інформаційних «фільтрів» (рис. 22.4.).

Модель відображає взаємодію двох організацій – органу державної влади та ЗМІ – як процес з двох стадій. Відповідно до цієї моделі, попередній відбір інформаційних приводів для ЗМІ здійснюється всередині державного органу. Цей процес відбувається у відповідності з чітко визначеними критеріями двох видів: технічного та ідеологічного характеру.

Даний процес, описаний Галтунгом та Руге здійснюється спеціальною інформаційною службою (прес-службою) органу державної влади, до функцій якої входять контакти зі ЗМІ та надання їм певних відомостей в якості потенційних повідомлень для публікації. Необхідно відзначити, що нерідко ця робота є частиною запланованого організацією більш складного процесу з метою впливу на широку аудиторію для формування певної громадської думки або реклами.

У центрі моделі – взаємодія джерела інформації з кореспондентом у рамках одного зі сценаріїв моделі Гайбера-Джонсона.

І на заключному етапі, перед формуванням медіа-образу (новин) інформаційні приводи долають ще одну систему фільтрів у середині конкретного засобу масової інформації.

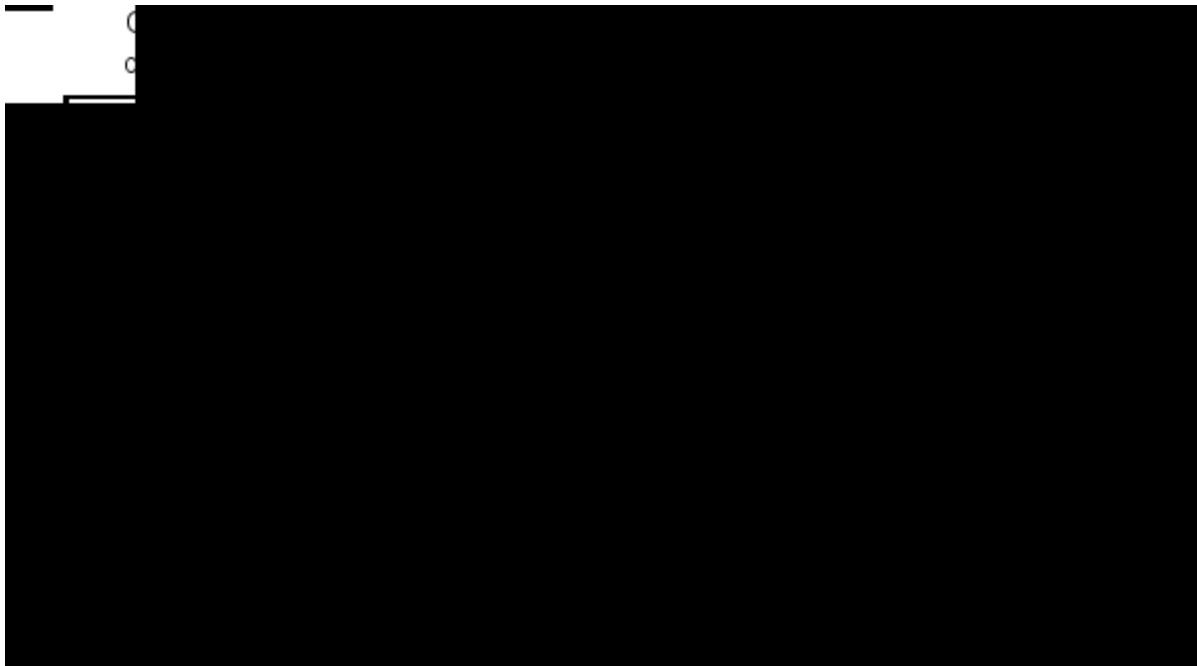


Рис. 22.4.

Узагальнююча модель взаємовідносин між засобами масової інформації та органами державної влади [13]

Усвідомлюючи загальну важливість засобів масової інформації для здійснення ефективних зв'язків державних органів з громадськістю необхідно сформулювати та дотримуватися наступних загальних правил взаємодії із ЗМІ.

Гнучкість та адаптивність до ситуації. Державний орган, що претендує на широке позитивне висвітлення повинен мати план роботи зі ЗМІ і очікувати від ЗМІ того ж. Проте, під час роботи з позаплановими запитам ЗМІ, доцільно відходити від жорсткої позиції і, по-можливості, задовольняти їх. Вирішенням проблеми некомпетентного або відверто негативного висвітлення діяльності організації в ЗМІ є інститут акредитації ЗМІ або персонально журналістів.

Надання ЗМІ одного голосу. Це дозволяє чітко та несуперечливо сформулювати позицію організації для громадськості. Як свідчить практика, ЗМІ бажають отримати декілька спікерів від організації, проте це не завжди виграно для самого державного органу. Необхідно визначити одну, максимум дві персони, які уповноважені представляти організацію перед ЗМІ з того чи іншого питання. І всі співробітники організації повинні чітко це усвідомлювати.

Не завжди доцільно пропонувати журналістам як спікера першу особу організації. Іноді краще підготувати і «вивести до камер» спеціаліста-фахівця з даної проблематики або підготовлену особу, яка має досвід спілкування з пресою.

Не чекати доки будуть зібрані всі факти, щоб спростувати неправдиві звинувачення, або підтвердити свою позицію. Своєчасне спростування доведе, що організація не приймає безпідставні звинувачення.

Не обов'язково відповідати на всі запитання журналістів. Якщо журналіст запитує – це не обов'язково означає, що необхідно давати відповідь. Відповідати необхідно лише на ті запитання, відповідь на які знаєте.

Заперечувати, якщо позиція організації некоректно відображена публічно. Вірогідність помилок знижується, якщо ввести практику узгодження матеріалів у прес-службі перед запуском у друк.

Не тримати журналістів у залежності від себе. Їх робота – знайти інформацію. Робота прес-служби – надати інформацію. Можна розділяти інформацію та інформаційні приводи з партнерами. Всі державні органи роблять одну справу.

Не боятися визнавати свої помилки. Вибачення державного органу або посадової особи за допущені прорахунки дозволяє зберегти довіру до організації.

22.3 Функції та структура сучасних прес-служб органів державної влади

Створення і організація роботи прес-служб є обов'язковим та необхідним напрямком у державній політиці. Це зумовлено необхідністю інформування громадськості про дії та рішення влади, формування та підтримки її позитивного іміджу, укріпленню кредиту довіри.

Ці процеси регламентуються, передусім вимогами статті 10 Закону України «Про інформацію», яка встановлює обов'язок органів влади, як виконавчої, так і місцевої інформувати про свою діяльність та забезпечувати доступ до інформації через спеціальні інформаційні служби, які створюються у відомствах у формі прес-служб (стаття 21).

Створення подібних інформаційних служб (за умови ефективної організації їх роботи) дозволяє органу державної влади не тільки подавати оперативну та правдиву інформацію про свою діяльність, але й отримувати зворотній зв'язок від громадськості та адекватно реагувати на запити та потреби населення території, на які поширюється компетенція конкретного відомства.

До того ж розбудова єдиної консолідованої (може бути жорстко централізована, а може будуватися на принципах організаційної автономії) вертикалі прес-служб дозволить налагодити додатковий канал комунікації між центральними та місцевими органами державної влади і оперативно доводити до відома кожного суб'єкта державних інформаційних відносин технологічні та ідеологічні інновації.

Кожний орган державної влади функціонує у динамічному середовищі. Навіть спеціальний орган виконавчої влади з чітко визначеною сферою діяльності охоплює під час роботи безліч сфер соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку. На нього впливають, як зовнішні (новели у законодавстві, світові тенденції, економічні реформи та ін.), так і внутрішні (технологічний розвиток галузі, реакція на ухвалені рішення, внутрішня атмосфера колективу та ін.) фактори. І прес-служба, як найбільш оперативний орган, повинна реагувати на всі ці виклики, демонструвати готовність органу до ефективної роботи та його здатність адаптуватися до реальності.

Виходячи з практики діяльності прес-служб у державному управлінні на підставі аналізу положень про їх діяльність, можна визначити наступні основні їх функції: інформаційну, моніторингу, аналітичну, організаційно-координуючу, представницьку, корпоративну, психологічно-виховну, накопичення бази даних, креативну [10, с. 17].

Інформаційна функція полягає у тому, щоб оперативно і якісно доводити до відома громадськості відомості про політичну діяльність, плани та досягнення установи, прийняті нормативно-правові акти, вжиті заходи з розв'язання проблем громадян. Прикладами подібної роботи можуть слугувати випуск щоденних прес-релізів та проведення прес-конференцій, звіти про соціально-економічний розвиток конкретної території тощо.

Функція *моніторингу* полягає у зборі, опрацюванні та систематизації інформації від ЗМІ та громадськості, які використовуються у подальшій роботі прес-служби. Також результати моніторингу можуть бути показником ефективності роботи конкретної прес-служби, який найчастіше вимірюється кількістю публікацій (новин) у ЗМІ про діяльність відповідного органу державної влади або його керівника.

Аналітична функція тісно пов'язана з проведенням моніторингів. На підставах отриманої інформації готуються щоденні інформаційні звіти про реакцію ЗМІ на дії влади, запити громадян, актуальні теми, на які потрібно звернути увагу у подальшій діяльності органу державної влади. Також завдяки цій функції прес-служба планує проведення PR-кампаній, передбачає ризики та переваги кожної з них.

Організаційно-координуюча функція складається з двох аспектів. З одного боку – це матеріалізація діяльності прес-служби, а саме: поширення інформації через ЗМІ, організація та проведення спеціальних заходів (прес-конференцій, презентацій тощо), проведення зйомок відео- та фотоматеріалів. З іншого боку – це створення всередині органу дієвої системи отримання та передачі інформації від та між структурними підрозділами.

Представницька функція найчастіше пов'язана з фігурою так званого речника, який має право публічно висловлювати позицію органу державної влади. Також окремі прес-служби у рамках цієї функції здійснюють діяльність з видавництва презентаційних матеріалів, книг, буклетів, брошур та інформаційних бюлетенів про орган державної влади. Прикладом такої роботи можуть бути численні видання Департаменту комунікації влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України та Головної служби інформаційної політики Секретаріату Президента України. Проте, необхідно відзначити, що цей вид діяльності поки що не набув широкого розповсюдження серед прес-служб органів державної влади, в першу чергу, через обмеженість людських та матеріальних ресурсів.

Корпоративна функція передбачає проведення певного набору заходів та акцій, спрямованих на працівників конкретного органу з метою створення доброзичливої атмосфери серед державних службовців. До таких заходів можна віднести конкурси, зустрічі, нагородження, виїзди на «корпоративи», випуск внутрішньої «корпоративної» газети.

Психологічно-виховна функція полягає у підготовці та підтримці керівника або іншого «спікера» до прес-конференцій, фото- та відеозйомок, інтерв'ю інших публічних заходів. Кожний керівник у тій чи іншій мірі потребує компетентних порад стосовно моделі поведінки, зовнішнього вигляду, основних смислових фраз та акцентів. Самі від того, наскільки лідер дотримується рекомендацій співробітників прес-служби залежить його сприйняття аудиторією, а відповідно і імідж. Як приклад вдалої роботи з керівником, можна привести приклад Віктора Януковича, який відповідно до порад свого радника у стислі терміни (на початку свого першого прем'єрства 2003-2004 рр.) вивчив українську мову і, певним чином, виправив свій імідж серед населення західних областей України.

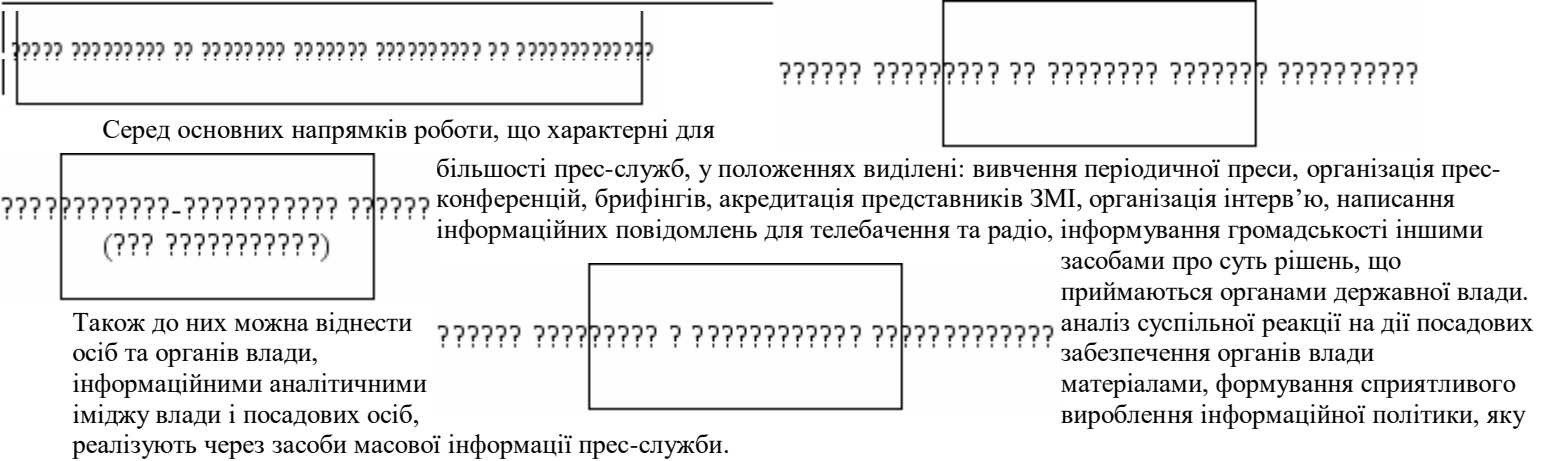
Функція *накопичення бази даних* – збереження та передача матеріалів і форм роботи, напрацьованих протягом певного періоду. Не секрет, що ефективність роботи прес-служб напряму залежить від наявної бази даних та контактів із ЗМІ, відпрацьованих методик роботи, загального професійного рівня співробітників. Також, необхідно відзначити, що діяльність держоргану має циклічний характер (актуальні теми повторюються в залежності від пори року), а деякі теми (в залежності від специфіки) постійно залишаються актуальними. Наприклад, перед обласною державною адміністрацією постають наступні проблеми:

- січень-лютий – функціонування житлово-комунального господарства у зимовий період, тепло- та енергозабезпечення, боротьба із заносами на дорогах, відзначення Дня Соборності;
- березень-квітень – підготовка до весняно-польових робіт, ситуація на ринку паливно-мастильних матеріалів, ремонт доріг після зими;
- травень-червень – закінчення навчального року, початок літнього оздоровчого періоду, підготовка до збирання ранніх зернових, відзначення Дня Перемоги, Дня Конституції;
- липень-серпень – збір врожаю, боротьба із пожежами, підсумки курортно-оздоровчого сезону, вступна кампанія у ВНЗ, підготовка до нового навчального року, відзначення Дня Незалежності та Дня Державного Прапора;
- вересень-жовтень – підведення підсумків збирання врожаю, підготовка до осінньої посівної кампанії, початок підготовки до нового опалювального сезону;
- листопад-грудень – початок опалювального сезону, ситуація з підготовкою до зими житлово-комунального господарства, підведення підсумків соціально-економічного розвитку за рік, відзначення трагедії Голодомору та підготовка до Нового Року.

За такої ситуації збереження інформації про події значно полегшує поточну роботу конкретної прес-служби і дозволяє більш якісно та оперативно подавати громадськості тенденції розвитку процесів реалізації державної політики.

І чи не найважливіша функція і одночасно якісний показник прес-служб – *креативність* (творчий підхід). Успішність конкретної PR-кампанії напряму залежить від винахідливості працівників прес-служб, які часто визначають не тільки смислове наповнення конкретного інформаційного приводу, а і його зовнішню форму. Цікаве, яскраве дійство, набір персонажів, вдала модель та стиль поведінки, доречна картинка (фон, на якому відбувається подія) – майже завжди дають стовідсоткову гарантію привернення уваги представників ЗМІ і перетворюють навіть рядову подію на топ-новину [5].

Необхідно відзначити, що перелік функцій може змінюватися відповідно до поставлених перед конкретною прес-службою завдань (в залежності від специфіки органу державної влади), її кількісного і якісного складу, а також рівня матеріально-технічного забезпечення.



Кожний конкретний орган державної влади самостійно визначає структуру своєї служби взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю (також у силових відомствах популярними є назви прес-центр або центр громадських зв'язків) – по факту тієї ж прес-служби. Аналіз наявних штатних розписів та організаційної побудови дозволяє виокремити два типи прес-служб органів державної влади:

- прес-служба центрального органу виконавчої влади;
- прес-служба місцевого органу виконавчої влади.

Окремо слід розглядати Головну службу інформаційної політики Адміністрації Президента України, яка представляє скоріше державний «*media-holding*», створений за зразком служби комунікації Білого Дому (США) та систему (якщо її так можна назвати) зв'язків з громадськістю у районних державних адміністраціях, в яких напрямок взаємодії із засобами масової інформації покладений або на відділ (сектор) з питань внутрішньої політики, або (і це кращий випадок) – на особу прес-секретаря голови РДА.

Відповідно до покладених завдань та функцій узагальнена типова організаційна структура прес-служби ЦОВВ виглядає наступним чином:

Рис. 22.5 Типова структура служби взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю ЦОВВ [10]
 Інформаційно-аналітичний відділ (відділ моніторингу) – забезпечує збір та обробку зовнішньої та внутрішньої інформації, готує інформаційні звіти для керівництва органу влади.

Відділ взаємодії із засобами масової інформації – підтримує та встановлює контакти зі ЗМІ, готує та розповсюджує інформацію про діяльність ЦОВВ, організовує та проводить прес-конференції, брифінги, засідання «круглих столів» тощо.

Відділ взаємодії з громадськими організаціями – співпрацює з об'єднаннями громадян, організовує та проводить засідання громадських рад та «круглих столів».

Проте необхідно відзначити, що кількість відділів та їх назви у конкретній прес-службі можуть змінюватися у залежності від завдань та функцій покладених на них. Наприклад, вона може складатися з 2 відділів (найчастіше за рахунок відділу взаємодії з громадськими організаціями), або місце відділу взаємодії з громадськими організаціями може зайняти відділ підтримки та наповнення офіційного веб-сайту ЦОВВ. Також відділи відповідно до штатного розпису та покладених завдань і функцій можуть бути секторами.

Згідно з штатним розписом міністерств, державних комітетів, органів зі спеціальним статусом у службі зв'язків із ЗМІ, громадськістю та організаціями працює від 10 до 15 осіб: начальник (виконує і обов'язки прес-секретаря керівника ЦОВВ), заступник керівника – начальник відділу або сектору (2-3 особи, в залежності від кількості відділів), від 6 до 11 провідних та головних спеціалістів.

Необхідність такої кількості людей пояснюється масштабами, інтенсивністю та різноплановістю роботи. Причому, слід підкреслити універсальність всіх працівників прес-служби. Якщо керівник переважно координує та спрямовує роботу підрозділу, то інші співробітники (незважаючи на певну спеціалізацію, наприклад, у моніторингу, написанні прес-релізів або запрошенні представників ЗМІ на заходи ЦОВВ) можуть замінити свого колегу і успішно упоратися з його посадовими обов'язками.

Стосовно прес-служб місцевих органів влади, в першу чергу, обласних державних адміністрацій, то вони функціонують переважно у структурі патронатної служби голови, носять назву сектора або відділу і складаються з 3-5 осіб. Очолює прес-службу – прес-секретар. Причому, незважаючи на обмеженість людських та матеріальних ресурсів, ці підрозділи виконують майже той самий обсяг функцій, що і прес-служби ЦОВВ.

У складі обласних державних адміністрацій існують підрозділи взаємодії з громадськістю (може входити до складу управління внутрішньої політики), управління інформації та зв'язків із засобами масової інформації, відділ (сектор) прес-служби (в патронатній службі голови облдержадміністрації) та особистий прес-секретар голови облдержадміністрації.

В умовах упровадження сучасної парадигми державного управління «служіння влади людям», що передбачає задоволення потреб громадян і розвиток соціального партнерства, особливою значення набуває комунікативна технологія «маркетинговий PR» як ефективний засіб управління цим процесом на основі інтегрованих маркетингових комунікацій з метою формування партнерських відносин між владою і цільовими групами громадськості.

Застосування маркетингового PR місцевими органами влади передбачає створення єдиної системи стратегічного планування їх діяльності за такими етапами: аналіз внутрішнього і зовнішнього середовищ; визначення місії та загальних цілей місцевих органів влади; вивчення комунікативних потреб споживачів публічних послуг, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, формування узгоджених цілей комунікації; сегментація та позиціонування об'єктів комунікації; розроблення стратегії, програми інтегрованих комунікацій, інструментів зворотного зв'язку та ін.

Покращення організаційного забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади шляхом застосування клієнт-орієнтованих підходів і технологій маркетингу потребує: реформування організаційних структур управління; перегляду повноважень і підвищення відповідальності інформаційних служб, приведення їх у відповідність з маркетинговими принципами; впровадження у діяльність місцевих органів влади інноваційних комунікативних технологій; комплексного застосування комунікативних інструментів маркетингу; внесення змін до організаційної культури та ін. Однією з важливих умов удосконалення організаційно-правового механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади є формування системи професійних кадрів – спеціалістів у галузі комунікацій із широкими міждисциплінарними знаннями та навичками прийняття управлінських рішень на основі маркетингових досліджень.

Удосконалення правового регулювання комунікативної діяльності місцевих органів влади в Україні можливе за умови закріплення чіткої ієрархічної єдності законів, нормативних актів щодо задоволення комунікативних потреб громадськості та органів влади; узгодження понятійного апарату і нових правових актів у сфері суспільних комунікативних відносин із раніше прийнятими; нормативно-правового забезпечення імплементації маркетингових підходів і технологій у діяльність владних структур [12].

Список використаної і рекомендованої літератури

Алєшина И.В. Связи с общественностью-PR. – Режим доступу : <http://socioline.ru>.

Бельских И.Е. Теория и практика корпоративных публик рилейшнз : учеб. пособие. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 160 с.

Джефкинс Ф., Ядин Д. Публик рилейшнз. Уч. пособие для вузов / Пер. с англ. под редакцией Б.Л. Еремина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 416 с.

Закон України «Про інформацію». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

Звіт про роботу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у 2006 році. – Режим доступу : .

Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

Крылов И.В. Маркетинг (социология маркетинговых коммуникаций). Учеб. пособие. – М. : Изд-во Центр, 1998. – 192 с.

Малімон В.І. Комунікаційна політика в діяльності державного службовця : Навч посібник. – Івано-Франківськ : ІФОЦППК, Сімик, 2007. – 112 с.

Малімон В.І. Комунікаційна політика в діяльності державного службовця : Навч. посібник. Друге видання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 328 с.

Мартинець Н.С. Зв'язки з громадськістю в центральних органах виконавчої влади : Магістерська (8.150000 «Державне управління» / НАДУ при Президентові України. – К., 2007. – 86 с.

Міжнародна агенція «Internet World Stats». – Режим доступу : .

Терещенко Д.А. Маркетингові підходи до моделювання комунікацій системи надання управлінських послуг / Д.А.

Терещенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ / за заг. ред. П.І. Шевчука. – Вип. 12. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. – С. 400-406.

Galtung J., Ruge M.H. The structure of foreign news. // Journal of Peace Research. – Vol. 2. – 1965. – P. 64-90.

Gerbner G. Institutional pressures on mass communicators // The Sociology of Mass Media Communicators : Sociological Review Monograph. – Vol. 13. / Ed. : P. Halmos. – University of Keels, 1969. – P. 205-248.

Gieber W., Johnson W. The City Hall beat : a study of reporter and source roles // Journalism Quarterly. – 1961. – Vol. 38. – P. 289-297.

Ericson R.V., Baranek P.M., Chan J.B.L. Visualizing Defiance. – Toronto : University of Toronto Press, 1987.

Levin K. Channels of group life // Human Relations. – 1947. – Vol. 1. – P. 143-153.

White D.M. The «Gatekeepers» : a case study in the selection of news. // Journalism Quarterly. – Vol. 27. – 1950. – P. 383-390.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

Розкрийте сутність відкритості і прозорості державного управління. Покажіть на основі відповідних правових норм, яким чином забезпечується прозорість та відкритість діяльності окремих органів виконавчої влади. Сформулюйте власні пропозиції щодо вдосконалення цих норм.

Покажіть необхідність, сутність і доцільність делегування повноважень у системі «*місцеві державні адміністрації – органи місцевого самоврядування*». Умови і підстави подібного делегування.

Оцініть позитивні та негативні сторони поєднання в м. Києві однією особою посад голови Київської міської державної адміністрації і Київського міського голови. Покажіть доцільність/недоцільність поєднання посад керівників органів виконавчої влади і керівників органів місцевого самоврядування на рівні областей і районів.

Охарактеризуйте структуру правового регулювання у сфері, де Ви працюєте, або збираєтеся працювати.

Визначте форми участі громадян у здійсненні державного управління (виходячи з поняття державного управління у вузькому значенні). Покажіть, яким чином можливо активізувати цю участь. Обґрунтуйте Ваше бачення необхідності, змісту, темпів подолання відчуження народу від влади.

Спрогнозуйте можливі варіанти впливу парламентської більшості у Верховній Раді України на функціонування механізму здійснення державної влади в Україні за умов, коли: а) ця більшість і Президент України є політичними союзниками; б) ця більшість і Президент України є політичними опонентами. Які проблеми виникнуть в першому і другому випадках? Які можливі способи їх вирішення?

Розкрийте Ваше бачення відмінності між поняттями «*бюрократія*» і «*бюрократизм*». Покажіть на конкретних прикладах, якою мірою особливості вітчизняної бюрократії обумовлюють специфіку вітчизняного бюрократизму. Покажіть власне бачення основних напрямків і конкретних засобів подолання бюрократизму в державному апараті.

Проаналізуйте процес трансформації взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розкрийте об'єктивні і суб'єктивні причини, здобутки і втрати. Покажіть власне бачення найбільш оптимальної організації взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Виходячи з положень Конституції України (р. 1, 2), визначте конституційно-правові засади здійснення суспільно-політичних реформ в Україні.

Охарактеризуйте за відповідними критеріями уряд України як політичний інститут. Порівняйте інституційні особливості уряду України та урядів Польщі, Німеччини, Франції тощо.

Спіраючись на типологію сучасних парламентів, охарактеризуйте тип Верховної Ради (парламенту) України. Визначте критерії і обґрунтуйте їх доцільність для визначення типу парламенту України.

Визначте сутність та основні риси адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади. Покажіть наявні проблеми та шляхи їх подолання.

У чому полягає взаємозв'язок адміністративної і політичної реформ?

На підставі статистичних даних охарактеризуйте розбіжності в соціально-економічному розвитку областей України. Згрупуйте області за подібними статистичними показниками. Розробіть заходи щодо вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів.

На виконання доручення Кабінету Міністрів України щодо організації і проведення тижня Європейської демократії в Україні Вам, керівникові структурного підрозділу центрального органу (територіального підрозділу) виконавчої влади, доручено підготовку й проведення в органі державної влади, де Ви працюєте, та узагальнення матеріалів щодо проведення заходів на виконання зазначеного Указу Президента України та доручення Кабінету Міністрів України. Підготуйте перелік необхідних документів та розробіть протокол засідання оргкомітету.

Розробіть пропозиції щодо співпраці уряду з недержавними організаціями для прискорення процесу європейської інтеграції України.

На чому ґрунтується нова концепція співробітництва між Україною та ЄС? У чому її відмінності порівняно із попередньою?

Розробіть пропозиції щодо міжміністерської координації політики європейської інтеграції в Україні.

Сформулюйте пропозиції щодо подальшого реформування системи державного управління в Україні на європейських принципах.

Ви керівник структурного підрозділу центрального органу (територіального підрозділу) виконавчої влади, Вам доручено підготовку та проведення наради під головуванням керівника органу державної влади щодо стану виконавчої дисципліни за звітний період. Для виконання поставленого завдання Ви можете залучати інші структурні підрозділи органу державної влади. Вам необхідно визначити перелік документів, підготовка яких забезпечить організацію наради, та розробити порядок денний зазначеного заходу.

Часто у процесі політичних дебатів опоненти використовують так звані «*запитання-пастки*». Пропонується наступна ситуація: Ви виступаєте перед аудиторією на підтримку ринкових економічних реформ. По закінченні виступу Вам пропонують відповісти на таке запитання: «Як Ви оцінюєте соціальні наслідки ринкових перетворень, які на практиці призвели до суттєвого погіршення життя більшості населення України?». Дайте відповідь на дане запитання, використовуючи тактику «*нейтралізації*» запитання (коротко).

Виберіть і обґрунтуйте прийнятний для Вас стиль політичної поведінки у конфліктній ситуації за наступних умов:

- політична проблема для Вас не є життєво важливою;
- Вам необхідний час, щоб серйозно підготуватися до участі у вирішенні даної проблеми;
- Ви відчуваєте, що протилежна сторона має більше шансів отримати перемогу.

ГЛОСАРІЙ

Авторитарний керівник – лідер, що покладається на законні повноваження, прагне сконцентрувати у своїх руках усю владу, засновану на винагороді й примусі.

Авторитарний стиль управління – стиль діяльності керівника, менеджера, в основі якого лежить абсолютизація принципу єдиначальності й повне заперечення колегіальних (колеktivних) методів прийняття рішень.

Адаптація соціальна – а) процес активного пристосування індивіда до умов соціального середовища, що змінилося; б) результат цього процесу. А.с. має дві форми: активну, коли індивід прагне впливати на середовище для того, щоб змінити його (приспосувати) до своїх потреб, і пасивну, коли він не прагне до такого впливу і зміни.

Адаптивна структура – організаційна структура, що дозволяє гнучко реагувати на зміни навколишнього середовища.

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, яка настає за невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення. Такі характерні особливості адміністративного правопорушення, як суспільна небезпека, протиправність, винність є складовими А.в. Особливістю підстав для А.в. посадових і службових осіб є те, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил власними діями, у т. ч. неправомірними вказівками, виконуючи які, їх підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести А.в. і за нежиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків.

Адміністративна наука – одна з галузей науки про управління. А.н. розробляє адміністративно-управлінські методи – засоби безпосереднього (прямого), оперативного впливу на керований об'єкт із метою забезпечення однозначної поведінки і дії виконавців у даній ситуації, у досягненні відповідного результату.

Адхократія – організаційні утворення, які займаються всіма тими новими питаннями, які або провалюються в бюрократичні ущелини, або зачіпають так багато бюрократичних рівнів, що зовсім не зрозуміло, хто що конкретно має робити, і, отже, ніхто нічого не робить. Зміст адхократії складають дрібні організаційні одиниці, що виступають під різними ярликами: ентузіасти, команди, спеціальні робочі групи, проектні центри, ударні бригади, гуртки якості, цільові групи. Загальною рисою цих організаційних одиниць є те, що вони ніколи не зображуються на формальній структурній схемі організації.

Аналіз політики – 1) прикладна сусп.-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами соціол. дослідження і добору аргументації для накопичення й переробки пов'язаної з політикою інформації, що може використовуватися для розв'язання політичних проблем; 2) порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях; 3) сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і ситуацій, розробка передбачень з приводу їх можливого розвитку і прийняття якісних політичних рішень.

Асиметрична інформація – ситуація, у якій одна зі сторін економічних відносин краще інформована, ніж інша.

Атестація за результатами діяльності – метод розвитку ефективної робочої сили, що полягає в розгляді показників виконання робочих завдань із метою оцінки продуктивності праці, встановлення зворотного зв'язку, заохочення співробітників.

Багатофункціональні команди – група співробітників різноманітних функціональних відділів, що беруть на себе відповідальність за діяльність команди і спільно працюючих над розв'язанням поставлених завдань.

Біхевіористський науковий підхід – одна з галузей гуманістичного менеджменту, що припускає застосування соціальних наук (соціології, психології, антропології, економіки) в організаційному контексті.

Бюджетний процес знизу вгору – бюджетний процес, відповідно до якого менеджери більш низьких рівнів організації формують ресурсні потреби своїх відділів і передають свої пропозиції нагору за ієрархією.

Бюджетний процес зверху вниз – бюджетний процес, у якому менеджери середньої ланки і першої лінії одержують бюджетні завдання, виходячи з оцінок вищим керівництвом організації її прибутків і витрат.

Бюрократія – тип організації, для якої є характерним спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила і стандарти, показники оцінки роботи, принципи наймання, що засновуються на компетенції працівників.

Бюрократизм – це всесильний, замкнений, чинний за законами ієрархії, твердий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Владу перетворено у самодостатню організацію, що функціонує, виходячи лише із власних інтересів, що повертає в небуття (забуває про) благо суспільства.

Бюрократичний стиль управління – прихильність менеджера до відживаючих методів і прийомів роботи: небажання досконало знати справу і нести за неї відповідальність; затягування вирішення справи, створення тяганини; безініціативність, націленість на вказівки зверху; у ставленні до підлеглих непотрібне, а часом і шкідливе втручання в їхні поточні справи.

Бюрократичні організації – одна зі сфер класичного напряму менеджменту, у якій основна увага приділяється раціональному, безособовому управлінню, здійснюваному за допомогою чіткого визначення посадових обов'язків і відповідальності робітників, ведення формальної звітності, поділу власності та управління.

Бюротика – засоби системного діловодства. Поширення бюротики ламає сформовані раніше традиційні взаємини, характерні для бюрократичної структури, підвищує значущість взаємозв'язків між конкретними виконавцями і керівництвом.

Вертикальна команда – формальна команда, що включає в себе менеджера і його офіційних підлеглих відповідно до командного ланцюжка організації.

Вертикальні зв'язки – інформаційні відносини, побудовані на засадах підпорядкованості між керівниками та їх підлеглими, коли перші наділені правом віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати.

Виконавча влада (executive (administrative) power) – влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами.

Висхідні комунікації – повідомлення, передані з нижчих рівнів організації на вищі рівні ієрархії.

Витрати на координацію – час та енергія, необхідні для координації, спрямованої на досягнення поставлених цілей діяльності команди.

Вихідне інтерв'ю – співбесіда зі співробітником, що звільняється, мета якої - ідентифікація причин такого рішення.

Вихідний план – план виконання робіт програми, що містить вихідні відомості про основні тимчасові й вартісні параметри робіт, що прийнято до виконання. У вихідному плані, як правило, фіксуються обсяги робіт, планові дати початку і закінчення завдань проекту, тривалості завдань, розрахункові вартості завдань.

Вищий керівник – у матричній структурі керівник, що відповідає як за продуктиві, так і за функціональні командні ланцюжки, за підтримку балансу влади між двома боками матриці.

Вищий менеджер – менеджер, що досяг вершини організаційної ієрархії і несе відповідальність за діяльність організації в цілому.

Відкрита система – система, що взаємодіє із зовнішнім середовищем.

Відкриті комунікації – обмін інформацією всіх типів між усіма членами організації, її функціональними відділами і рівнями ієрархії.

Віртуальна команда – команда, члени якої широко використовують комп'ютерні технології і програмне забезпечення спільного доступу так, що географічно віддалені її члени мають можливість додати свій внесок у досягнення загальних цілей.

Влада – реальна здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів.

Влада державна – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. В.д. за обсягом і засобами впливу перевищує всі інші різновиди влади, поширюючись на всі сфери життєдіяльності суспільства. Вона здійснюється державою за посередництвом спеціального апарату примусу або переконання, володіє монополією правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян даної держави. В.д. складається із трьох гілок: законодавчої, виконавчої, судової.

Влада в організації – обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля працівників організації на виконання завдань.

Владні повноваження – офіційне законне право менеджера приймати рішення, видавати накази і розподіляти ресурси для досягнення бажаних результатів організації.

Внутрішні змінні – ситуаційні фактори всередині організації (цілі, структури, завдання, технології і люди).

Внутрішня винагорода – задоволення, яке людина одержує у процесі виконання певної роботи.

Горизонтальні зв'язки – інформаційні відносини між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності, побудовані на засадах інтердепенції (взаємозв'язку, взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності).

Делегування – процес передачі менеджерами владних повноважень і відповідальності працівникам, що посідають позиції на інших рівнях ієрархії.

Дельфі-група (метод Дельфі) – форма групового прийняття рішень, коли фахівці висловлюють своє ставлення до проблеми в письмовому вигляді, керуючись запитальниками, а керівник групи узагальнює їх у спеціальному резюме, після чого експерти одержують новий запитальник проблеми і так доти, поки не буде досягнутий консенсус.

Демократичний лідер – керівник, що делегує владні повноваження співробітникам, сприяє їхній участі в управлінні і при впливі на підлеглих покладається на референтну й експертну владу.

Державна цільова програма – комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Д.ц.п. поділяються на: 1) загальнодержавні (економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля) – програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; 2) інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку суспільства та економіки, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Державне управління – 1) вид державної діяльності, у межах якого практично реалізується виконавча влада; 2) цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Державний апарат – публічно-правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад, віднесених до державної служби.

Децентралізація – передача владних повноважень щодо прийняття рішень у напрямі нижніх рівнів організації.

Децентралізована мережа – командна комунікативна структура, яка припускає, що при розв'язанні проблем або прийнятті рішень усі члени вільно спілкуються між собою, однаковою мірою опрацьовують інформацію і приймають узгоджене рішення.

Ефективність управління (administration effectiveness) (від лат. effectivus – досягаючий певного ефекту, необхідного результату) – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями.

Загальна соціальна ефективність (general social effectiveness) державного управління – ефективність, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Зв'язки з громадськістю (public relations) – «публік рилейшнз» (від англ. public relations – відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) – одна із функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією і громадськістю.

Інноваційна політика держави – сукупність форм, методів і напрямів впливу держави на виробництво з метою випуску нових видів продукції і технології та розширення на цій основі ринків збуту вітчизняних товарів.

Інноваційна програма – комплекс інноваційних проектів і заходів, узгоджений за ресурсами, виконавцями і термінами їх здійснення, що забезпечує ефективне розв'язання завдань з освоєння і поширення принципово нових видів продукції (технології).

Інноваційна сфера – система взаємодії інноваторів, інвесторів, товаровиробників конкурентоспроможної продукції (послуг) і розвиненої інфраструктури.

Інноваційний менеджмент – один з основних напрямів стратегічного менеджменту, здійснюваного на вищому рівні управління комерційною організацією. Головна мета інноваційного менеджменту – визначення напрямку інноваційної діяльності організації таких галузей як: розробка і впровадження нової продукції і технології; раціоналізація менеджменту організації, удосконалення організації виробництва продукції або послуг, економічні й соціально-психологічні зміни.

Інноваційний потенціал – сукупність різноманітних видів ресурсів, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, інформаційні, науково-технічні й інші ресурси, необхідні для здійснення інноваційної діяльності.

Кар'єра – у широкому розумінні – послідовність розвитку людини в основних сферах життя (трудої, родинній, творчій). Кар'єра характеризується динамікою соціально-економічного становища, статутно-рольових характеристик, форм соціальної активності особистості. У вузькому розумінні вищезазначене поняття зв'язується із просуванням особистості у трудої діяльності.

Керівник – особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їхнього виконання.

Керівники, що трансформують – лідер, що відрізняється особливими здібностями у впровадженні інновацій і здійсненні змін.

Керівництво – а) управління, що характеризується цілком визначеними функціональними пріоритетами; б) функція управління у складі основних функцій, які розкривають зміст управління.

Керівництво (лідерство) – управлінська функція, що припускає використання впливу менеджера для мотивації робітників до досягнення цілей організації.

Керованість – а) реакція керованої системи на вплив керуючої системи; б) характер і міра сприйняття колективом управлінських рішень, прийнятих менеджером.

Кібернетика – інтеграційна наука про оптимальне управління складними динамічними системами незалежно від того, яка природа і сутність системи - біологічна, технічна, соціальна тощо.

Класична модель – модель прийняття рішень, яка базується на припущенні, що менеджери приймають логічно обгрунтовані рішення відповідно до економічних інтересів організації.

«Класична» (адміністративна) школа управління – одна зі шкіл розвитку управлінської думки в першій половині ХХ в (1920-1930 рр). Її виникнення зв'язують з ім'ям Анрі Файоля. Важливу роль у розвитку ідей цієї школи зіграли Л. Урвік, Д. Муні та ін. Усі вони намагалися подивитись на організацію з погляду широкої перспективи, намагаючись визначити загальні характеристики і закономірності організацій у цілому. Основний внесок представників цієї школи в теорію управління полягав у тому, що вони розглядали управління як універсальний процес, що складається з декількох взаємозалежних функцій, і виклали основні принципи управління.

Компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення.

Комунікація (communications, від лат. communicare – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь) – змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів.

Контрасигнатура (контрасигнація) (лат. contrasignatura – міністерський підпис, від contra – проти і signo – підписую) – політико-правовий інститут, що забезпечує гарантії від зловживань з боку глави держави і глави уряду, через процедуру підписання рішень глави держави главою уряду та відповідним міністром, відповідальним за акт та його виконання, у випадках, передбачених конституцією. Конституція України передбачає К. актів Президента України, виданих у межах тільки його окремих повноважень (ст. 106).

Контроль управлінський – одна з функцій управління, без якої не можуть бути реалізовані повною мірою всі інші функції. Він покликаний забезпечувати правильну оцінку реальної ситуації і тим самим створювати передумови для внесення коректив у заплановані показники розвитку як окремих підрозділів, так і всієї організації.

Конфлікт – сутичка протилежних інтересів, ідей, які відбиваються на діяльності окремої людини або соціальної групи в цілому.

Концептуальні навички – когнітивні (пізнавальні) здібності людини сприймати організацію як єдине ціле й у той же час чітко виділяти взаємозв'язки її частин.

Концепція – комплекс ключових положень (ідей, принципів), які дають цілісне уявлення про будь-які явища (події), що сприяють досить глибокому їхньому розумінню, визначають методологію й організацію практичної діяльності. Концепція може бути теоретичною і практичною. Перша призначена для пояснення явищ, друга – для здійснення ефективної діяльності за допомогою обліку ключових факторів успіху.

Концепція людських ресурсів – напрям менеджменту, відповідно до поглядів прихильників якого розробка робочих завдань має здійснюватися згідно з теорією мотивації, коли працівники (основний об'єкт уваги) одержують можливість цілком реалізувати свій потенціал і тим самим задовольнити свої вищі потреби.

Координація (від ко... і лат. ordinatio – упорядкування) – метод управління, суттю якого є встановлення між суб'єктами і об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих, з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Координаційні відносини розрізняються за видами: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, що здійснює одну чи декілька функцій управління, і наділений для цього певною компетенцією для їх реалізації, визначеною відповідальністю за виконання функцій та

використання прав. До Л.у. відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або їх частину. В основу утворення Л.у. покладено виконання відділом певної управлінської функції.

Матрична структура управління – структура, що сполучає вертикальні лінійні та функціональні зв'язки управління з горизонтальними.

Менеджер проекту – менеджер, що несе відповідальність за реалізацію визначеного робочого завдання, яке потребує участі інших співробітників того ж самого організаційного рівня.

Менеджерські заповіді – розпорядження, норми, правила соціального і морального характеру, яких має дотримуватися менеджер у своїй практичній діяльності.

Менеджмент – ефективне і продуктивне досягнення цілей організації за допомогою планування, організації і контролю над організаційними ресурсами.

Менеджмент організаційний – а) у вузькому сенсі – сукупність управлінських дій, прийомів і процедур, спрямованих на реалізацію однієї із загальних функцій управління – функції організації; б) один із напрямів (школа, навчання) менеджменту; теоретична концепція і практика управління.

Менеджмент практичний – концепція менеджменту, орієнтована головним чином на практичне використання її основних положень і принципів.

Метод Монте-Карло – метод імітації для наближення відтворення реальних явищ. Метод об'єднує аналіз чутливості й аналіз розподілів можливостей вхідних змінних.

Методи управління – сукупність способів і засобів впливу суб'єкта, що управляє, на об'єкт управління для досягнення визначених цілей.

Методи управлінського консультування – а) консультування проекту; б) консультування процесу. Різниця між ними полягає в організації поділу праці між консультантом і клієнтом у процесі виконання конкретних завдань.

Методологія державного управління – універсальна інтегрована діяльнісна система, яка складається із принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій, методів, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане із забезпеченням пізнавальної та практичної діяльності. Кожна із складових М.д.у. виконує специфічне призначення, одночасно відіграючи системоутворюючу роль. Так, принципи виступають початковою теоретичною посилкою формування знання, вказуючи правильну спрямованість пізнавального процесу. Категорії задають зміст понять, відображають найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини, які є основою будівництва галузі науки державного управління, визначають рівень управлінської думки.

Мистецтво управління – комплекс характеристик управлінської діяльності, що віддзеркалюють роль індивідуальних якостей менеджера в досягненні успіху чи ефективності управління.

Місцеве самоврядування (local self-administration) – право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів.

Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ – державні органи, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах.

Місцеві державні адміністрації (local public administrations) – ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють її на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Модель – теоретична побудова, що має деяке відношення до реальності, яку можна незалежно обговорювати й аналізувати.

Мозкова атака – метод стимулювання творчої активності, що виходить із припущення, що при звичайних прийомах обговорення і розв'язання проблем виникненню новаторських ідей перешкоджають контрольні механізми свідомості, що сковують потік цих ідей під тиском звичних, стереотипних форм прийняття рішень.

Моральне старіння основних фондів – зниження вартості основних засобів унаслідок технічного прогресу і зростання продуктивності праці.

Мотиватори – фактори, що впливають на задоволення від праці, обумовлені мірою насичення потреб вищих рівнів, включаючи досягнення, визнання, відповідальність і можливості для зростання.

Мотивація – сили, що існують усередині або поза людиною, які збуджують у неї ентузіазм і завзятість у виконанні певних дій.

Науково-технічний прогрес – це взаємообумовлений поступальний рух науки й техніки, еволюційний розвиток усіх елементів продуктивних сил суспільного виробництва на основі широкого пізнання та освоєння зовнішніх сил природи. Це об'єктивна, постійно діюча закономірність розвитку матеріального виробництва, результатом якої є послідовне вдосконалення техніки, технології й організації виробництва, підвищення його ефективності. *Науковий менеджмент* – одна з галузей класичного напряму менеджменту, у якій основну увагу приділялося проблемам підвищення продуктивності праці за допомогою внесення у процес управління науково обґрунтованих змін.

Невизначеність – найскладніша для розв'язання ситуація, коли управлінська мета або проблема, яку необхідно усунути, є неочевидною, ідентифікувати альтернативні рішення не вдається, а значна частина інформації є недоступною.

Неформальні канали комунікації – комунікативні канали, ніяк не пов'язані ні з формально узаконеними каналами, ні з ієрархічною структурою організації.

Орган державної влади (public institution) – орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів; є однією структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій.

Організаційна структура державного органу (state board organization structure) (від лат. structure – будова, розташування, порядок) – сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та взаємовідносин між цими структурними елементами.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних

організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Організаційний контроль – систематичний процес, за допомогою якого менеджери регулюють діяльність організації, забезпечуючи її відповідність планам, цілям і нормативним показникам.

Організаційний розвиток (ОР) – застосування поведінкових (біхевіористських) наук для поліпшення клімату організації і підвищення продуктивності за допомогою розвитку спроможностей адаптації до змін зовнішнього середовища, навичок розв'язання виникаючих проблем, удосконалювання внутрішніх взаємовідносин.

Організаційні зміни – освоєння організацією нових ідей або моделей поведінки.

Організаційні нововведення містять у собі три основні типи: нововведення процедурного характеру; нововведення, зв'язані зі структурними перетвореннями, і нововведення, зв'язані зі зміною виробничих елементів, з яких складається організація.

Організація – 1) сукупність людей, груп, об'єднаних для досягнення якоїсь мети, вирішення якихось завдань на основі принципів поділу праці, обов'язків та ієрархічної структури; суспільне об'єднання, державне заснування, 2) управлінська функція, що припускає визначення робочих завдань, їхнє угруповання і розподіл ресурсів між ними: розміщення організаційних ресурсів для досягнення стратегічних цілей. Організація як функція управління припускає вплив на свідомість і поведінку індивідів: соціальних груп з боку суб'єктів управління з метою підтримки і поліпшення діяльності господарських систем.

Парадигма – спрощений набір панівних припущень, концепцій, гіпотез, моделей, теорій.

Принципи державного управління (лат. *principium* – начало, основа) – фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку державного управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Процедура прийняття управлінського рішення (*managerial decision-making procedure*) – складова загального процесу його підготовки, прийняття і реалізації, який передбачає певні етапи і стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації і виявлення проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Реординаційні відносини – самостійний вид управлінських відносин, за якого здійснення управлінського впливу є обов'язком чи правом об'єкта управління в системі органів виконавчої влади відносно керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, зобов'язаний відповідним чином на нього реагувати. Р.в. можуть виникати за наявності або відсутності організаційного підпорядкування між органами.

Рівень управління – контур управління, який об'єднує ланки управління в адміністративну структуру, що займає певний ступінь в ієрархії управління установою і наділений певною самостійністю. Р.у., поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. Кількість Р.у. визначає тип організаційної структури з точки зору її складності. Залежно від цього адміністративні структури бувають дворівневі, триврівневі і т.ін.

Система управління – сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, які функціонують на засадах ієрархічної побудови, під керівництвом єдиного центру, що дає змогу визначити мету та завдання діяльності, шляхи їх реалізації за посередництвом використання наявних ресурсів та механізмів управління.

Суб'єкт управління – система державного управління, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє об'єктами управління.

Територіальна громада (*local society*) – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Технологічні документи – сукупність носіїв інформації, що відображають перелік технологічних операцій, вказівки з використання конкретного обладнання та оснащення, обґрунтовану послідовність виконання трудових процесів тощо. Є різновидом технологічних методів менеджменту.

Технологія менеджменту – процес реалізації конкретних функцій менеджменту (управління виробництвом, фінансами, збутом, зовнішньоекономічною діяльністю тощо) шляхом застосування загальних функцій менеджменту (планування, організування, мотивування, контролювання, регулювання).

Топограма – графік, який відображає явища у просторі.

Управління – цілеспрямована дія на об'єкт з метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин.

Управління за результатами – сукупна система управління, мислення і розвитку, за допомогою якої досягаються цілі, визначені та узгоджені усіма працівниками організації.

Управління за цілями – підхід, згідно з яким кожен працівник організації має чіткі цілі, що забезпечить досягнення цілей управління усіх рівнів та загальних цілей організації.

Управлінське рішення – результат альтернативної формалізації економічних, технологічних, адміністративних, соціально-психологічних методів менеджменту, на основі якого керуюча система організації безпосередньо впливає на керовану.

Фактори внутрішнього середовища організації – основні внутрішні змінні організації (цілі, структура, завдання, технологія, працівники та ресурси), які впливають на її діяльність із середини.

Фактори впливу на організацію – рушійні сили, які впливають на виробничо-господарську діяльність організації та забезпечують певний рівень отриманих результатів.

Фактори зовнішнього середовища організації – рушійні сили, що визначають функціонування організації у зовнішньому середовищі. Фактори зовнішнього середовища організації поділяють на дві групи: прямої дії (безпосередньо впливають на діяльність організації та залежать від цієї діяльності); непрямої дії (впливають не безпосередньо, а через фактори зовнішнього середовища прямої дії).

Форма влади – спосіб впливу на поведінку працівників, що реалізується через певні механізми (примус, винагороду, традиції, харизму, спеціальні знання тощо), відповідно до яких виділяють такі форми влади: примусу, винагороди, еталонну, законну та експертну.

Функції менеджменту – види управлінської діяльності, які забезпечують формування способів управлінського впливу.

Функціональна структура державного управління (public administration functional structure) – сукупність функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії.

Хронограма – графік, який характеризує зміну явищ у часі.

Централізація управління – зосередження виконання управлінських функцій та прийняття важливих управлінських рішень у єдиному центрі.

Цілі органу виконавчої влади – основна парадигмальна засада функціонування органу виконавчої влади, що визначається завданнями (створення правових, організаційних та інших необхідних складових розвитку відповідного сектора чи функціональної сфери державного управління), які виникають з потреб об'єкта управління.

Юридична відповідальність – дотримання конкретних державних законодавчих актів, інструкцій, положень тощо, які визначають межі, норми, засади функціонування організацій.

Список рекомендованої літератури

- Авер'янов В.* «Центр» виконавчої влади в Україні : особливості конституційно-правового регулювання // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 1. – С. 3-8.
- Авер'янов В.* Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2005. – № 4. – С. 10-16.
- Авер'янов В.* Закон про Кабінет Міністрів України : результати доктринального тлумачення // Право України. – 2007. – № 6. – С. 3-8.
- Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії, Албанії. – К. : УАДУ при Президентові України, 1999. – 235 с.
- Адміністративна реформа-історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
- Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : Монографія / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.О. Каляев, О.В. Поляк та ін.; За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
- Алексєєв В.* Стратегічні об'єкти комунальної власності // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 235-242.
- Алексєєв В.* Перспективи розвитку системи управління комунальною власністю // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 492-497.
- Андрійко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве : проблемы и тенденции. – К. : Наук. думка, 1994. – 114 с.
- Андрійко О.Ф.* Державний контроль у сфері виконавчої влади. України. – К., 1999. – 45 с.
- Антонова Е.Г.* Государство как целостная система социального управления. – М., 1996. – 357 с.
- Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами : Пер. с англ.; Под ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.
- Артим І.* Зміст та методологія поняття «ефективність державного управління» // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1/2. – С. 21-26.
- Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). Учебное пособие. (Энциклопедия управленческих знаний). – М. : ОАО НПО Экономика, 2000. – 302 с.
- Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
- Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія / В.Д. Бакуменко; Редкол. : В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
- Балашиов А.* Складові та особливості процесу формування персоналу державних установ // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 141-150.
- Балашиов А.* Організація структури в системі державного управління як важлива ланка реалізації державної політики // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – № 3 (19). – С. 207-217.
- Бальцій Ю.Ю.* Правові основи діяльності сільського, селищного, міського голови // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 12. – Одеса, 2001. – С. 218-222.
- Бальцій Ю.Ю.* Критерії ефективності діяльності міського голови // Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць. – Вип. 26. – Одеса, 2005. – С. 192-196.
- Барабаш Ю.Г.* Принципи парламентського контролю // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 7. – С. 82-85.
- Барабаш Ю.* Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2007. – № 4. – С. 12-16.
- Барчук В.Б.* Роль і місце Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у вирішенні конфліктів між органами влади і громадянами // Реформування правової системи України : проблеми і перспективи розвитку в контексті євроінтеграційних процесів. Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 28-29 квітня 2004 р.). Збірник наукових праць. У 2-х ч. / Редкол. : С.А. Єрохін, В.Ф. Погорілко, Я.М. Шевченко та ін. – К. : Національна академія управління, 2004. – Ч. 1. – С. 359-364.
- Батракова І.В.* Конституційна модель президентської влади // Політологічний вісник. Збірник наукових праць : Вип. 14. – К. : Т-во Знання України, 2003. – С. 55-64.
- Бертуччі Г.* Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору : міркування щодо головних внесків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. / Укл. С.В. Соколик. – К. : КІС., 2005. – С. 141-147.
- Белов Д.М.* Роль глави держави в механізмі здійснення державної влади // Юридична Україна. – 2005. – № 5 (29). – С. 11-15.
- Блощинська В.А.* Організація праці менеджера : Навчально-методичний посібн. – Івано-Франківськ : ІМЕ Галицька академія, 2007. – 248 с.
- Борщ Г.А.* Оцінювання рівня якості послуг зв'язку, що їх надають територіальній громаді // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 322-326.
- Брус Т.М.* Аналіз державної політики як знаряддя громадянського суспільства // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 92-99.
- Бублик Г.В.* Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади // Юридична Україна. – 2004. – № 2. – С. 10-12.
- Бублик Г.В.* Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 21-24.
- Бутирська Т.* Методологічні проблеми сучасного державного будівництва України // Вісник НАДУ. – 2006. – № 4. – С. 194-206.
- Вагина Л.В.* Механизмы реализации гарантий государственных служащих. Учебно-методическое пособие. – М. : РАГС, 2005. – 67 с.

- Василенко І.А.* Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : Учебное пособие. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Изд-во Логос, 2000. – С. 127-169.
- Величко В.А.* О понятии и классификации функций местных государственных администраций // Проблемы законности: Респ. міжвидом. наук. зб. Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 37. – С. 86-90.
- Величко В.О.* Управлінське рішення як форма діяльності місцевої державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвидом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 75-80.
- Вітер Д.В.* Стилі мислення в управлінні соціальним розвитком // Актуальні проблеми держ. управління : Зб. наук. пр. / Редкол. : С.М. Серьогін (голова ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – № 3 (13). – С. 60-71.
- Вітер Д.В.* Стилі мислення суб'єктів державно-управлінської діяльності : деструктивний та конструктивний потенціал // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2006. – Вип. 1. – С. 320-331.
- Власенкова О.* Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 199-205.
- Волвенко П.В.* Акти тлумачення (рішення і висновки) Конституційного Суду України в механізмі правового регулювання з погляду теорії розподілу влади // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 136-139.
- Воронько О.А.* Керівні кадри : державна політика та система управління : Навч. посібник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 156 с.
- Гаврилов Н.И.* Мера государственности демократического государства. – К. : Наук. думка, 1997. – 115 с.
- Гаврилов Н.И.* Феномен государственной власти народа. – Севастополь : Вебер, 2003. – 300 с.
- Гаєвський Б.А.* Культура державного управління : Організаційний аспект : Монографія / Б.А. Гаєвський, В.А. Ребало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
- Галкина Т.П.* Социология управления : от группы к команде. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 224 с.
- Гаман М.В.* Державне регулювання інноваційного розвитку України : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 388 с.
- Гаман Т.В.* Принципи інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 45-47.
- Гендерний розвиток у суспільстві : (конспекти лекцій).* – 2-е вид. – К. : ПЦ Фоліант, 2005. – 351 с.
- Геник С.* Усе починається з родини. – Івано-Франківськ: Сіверсія ЛТД, 1998. – 725 с.
- Глазунов Г.* Президентський контроль : новий погляд на методологічні аспекти // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 21-28.
- Государственная служба (комплексный поход) / Отв. ред. А.В. Оболонский.* – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 440 с.
- Государственное управление : политика в действии / Ред. кол. : В.В. Русакевич, В.М. Михеев и др.* – Мн. : Беларусь, 2000. – 472 с.
- Гошко А.О.* Контури нового управлінського курсу трансформації України / А.О. Гошко, Г.А. Дмитренко, В.М. Князев. – К., 2004. – 176 с.
- Грабильников А.В.* Право обирати і бути обраними як форма участі громадян України в управлінні державними справами // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – Т. 1. – С. 64-70.
- Гречко Т.К.* Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців // Менеджер: Вісник Донец. держ. ун-ту управління. – 2006. – № 1 (35). – С. 46-53.
- Гришнова О.А.* Людський капітал : формування в системі освіти і професійної підготовки. – К. : Т-во Знання, КОО, 2001. – 254 с.
- Грицяк І.А.* Законодавчі та виконавчі органи Європейського Союзу // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 237-243.
- Грицяк І.А.* Правові акти Європейського Союзу в управлінні інтеграційними процесами // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 359-365.
- Грицяк І.А.* Правовий статус державних службовців у державах-членах Європейського Союзу (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХРІДУ НАДУ Магістр, 2004. – № 3. – С. 266-275.
- Грицяк І.А.* Європеїзація державного управління // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 38-45.
- Грицяк І.А.* Право та інституції Європейського Союзу : Навч. посіб. – К. : Вид-во К.І.С., 2004. – 260 с.
- Грицяк І.А.* Управління в Європейському Союзі : теоретичні засади: Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 238 с.
- Грицяк Н.В.* Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів : Кол. моногр. / Н.В. Грицяк, В.О. Глушенко, Н.Г. Протасова; За заг. ред. І.В. Розпутенка. – К. : Вид-во К.І.С., 2003. – 224 с.
- Губа О.* Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 284-293.
- Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. – К. : Вид-во Основи, 1993. – 165 с.
- Дегтярьова І.О.* Стратегії місцевого самоврядування : порівняльний аналіз // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – № 2 (20) : У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 144-148.
- Дегтярьова І.О.* Концептуальні підходи до здійснення місцевого самоврядування та підвищення його ефективності в рамках забезпечення життєдіяльності людини // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2005. – № 1 (23). – С. 327-336.
- Денчук Р.* Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 64-68.
- Дерець В.* Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
- Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник.* – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : Моногр. / Кол. авт.; Відповід. ред. проф. Н.Р. Нижник.* – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

- Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
- Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
- Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія. / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
- Державне управління : Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
- Державне управління : основи теорії історія і практика : Навчальний посібник / За заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ Магістр, 2009. – 394 с.
- Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : Моногр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 224 с.
- Дзвінчук Д.І. Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 190-194.
- Дзвінчук Д.І. Психологія ефективного стилю управління // Джерела (науково-методичний вісник ПОПП). – Івано-Франківськ. – 1999. – № 1-2. – С. 3-7.
- Дзвінчук Д.І. Державний службовець сідає за підручник // Віче. – 1999. – № 3. – С. 64-68.
- Дзвінчук Д.І. Психолого-методичні засади розробки програм підвищення кваліфікації державних службовців (освітня сфера). Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук державного управління. – Київ, 1999.
- Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління : Навч. посібник. – К. : ЗАТ НІЧЛАВА, 2000. – 280 с.
- Дзвінчук Д.І. Державне управління освітою в Україні : тенденції і законодавство. Навч. посібник для студентів ВНЗ. – К. : ЗАТ Нічлава, 2003. – 240 с.
- Дзвінчук Д.І. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : Монографія. – К. : Нічлава, 2006. – 378 с.
- Дзвінчук Д.І. Методичні рекомендації з проведення самостійної та індивідуальної роботи з студентами та слухачами магістратури спеціальності «Державна служба» в умовах інтенсифікації навчання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 92 с.
- Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій: Конспект лекцій. / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2007. – 272 с.
- Дзьобань О.П. Національна безпека в суспільствах транзитивного типу : Монографія. – Х. : НАУ ім. М.С. Жуковського ХАІ, 2004. – 291 с.
- Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій : Монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – 236 с.
- Дзюндзюк В.Б. Реінжиніринг в органах влади // Зб. наук. праць Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України «Актуальні проблеми державного управління». – 2004. – № 1. – С. 71-78.
- Дик У. Эффективная коммуникация. Приемы и навыки / Пер. с нем. – Х. : Изд-во Гуман. Центр, 2007. – 188 с.
- Дніпренко Н.К. Координація як комунікативна складова управління: визначення та механізми // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 12-14.
- Довгань В.М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу // Український часопис міжнародного права. – Київ, 2003. – № 3. – С. 95-99.
- Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К. : Соцінформ, 2002. – 111 с.
- Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье : помощь, торговля и безопасность в мире неравенства / Пер. с англ. – М. : Издательство Весь Мир, 2005. – 416 с.
- Долечек В.С. Управлінські послуги : сутність, ознаки, види // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 93-99.
- Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню : напрями розвитку та правове забезпечення // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 75-82.
- Дрештак В.М. Державна інформаційна політика в період реформ : ретроспективний аналіз // Актуал. пробл. держ. упр. : Зб. наук. пр. – Д. : ДФ УАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 36-42.
- Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / Пер. с англ. М. Котельниковой. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.
- Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : Навч.-метод. посібник. / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1999. – 244 с.
- Дудко С., Сороко В. Концепція стратегічного планування професійного навчання державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 3. – С. 72-79.
- Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
- Желюк Т.Л. Державна служба : Навчальний посібник. – К. : ВД Професіонал, 2005. – 576 с.
- Журавський В.С. Політична система України : проблеми становлення і розвитку (правовий аспект). – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.
- Журавський В.С. Методологічні проблеми дослідження політичної системи. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 64 с.
- Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі : теоретико-правовий аспект : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
- Задорожня Г.В. Система постійних комісій у місцевому самоврядуванні : перспективи розвитку та удосконалення // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 3. – С. 132-140.
- Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. – К. , 2010. – 85 с.

- Зелінська М.* Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 69-77.
- Зінченко С.М.* Сутність поняття та природа управління розвитком соціальної сфери в регіонах // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1-2. – С. 185-188.
- Зінченко С.М.* Управління соціальним розвитком як особливий вид управлінської діяльності // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 156-161.
- Жук Н.А.* Система стримувань і противаг у державному апараті : витоки та основний зміст // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 4 (35). – С. 52-62.
- Заветный С.А.* Социальное управление и личностное самоуправление : истоки и взаимодействие : Монография. – Харьков : Изд-во Фолио, 1999. – 383 с.
- Зінченко О.* До питання професіоналізму в державній службі // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 1. – С. 17-26.
- Ібрагімова І.* Управління в постмодерні : відкритість та взаємодія // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 41-48.
- Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – 552 с.
- Історія державного управління України : Термінологічний словник, зб. док. і матеріалів (XII-XX ст.), схеми та інтернет-довідник : посіб. : навч.-метод. вид. з курсу «Теорія та історія державного управління» / За заг. ред. Н.Р. Нижник; Авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова, Р.Б. Воробей, І.І. Тіщенко; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2004. – 400 с.
- Иценко О.* Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 5-11.
- Кафарський В.* Правові засади функціонування Кабінету Міністрів України // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2006. – № 6. – С. 8-13.
- Кафарський В.* Кабінет Міністрів України : проблеми формування в нових політико-правових умовах // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2006. – № 8. – С. 3-8.
- Кальниш Ю.Г.* Політичне прогнозування в державному управлінні // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 390-400.
- Кальниш Ю.Г.* Політичний аналіз у державному управлінні : предмет, специфіка і дефініції // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 88-96.
- Кальниш Ю.Г.* Політичний ризик в державному управлінні // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 314-320.
- Кальниш Ю.Г.* Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
- Карий О.І.* Стратегічне планування розвитку міста. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 317 с.
- Кикоть П.В.* Міністерство – центральний орган виконавчої влади України // Право України. – 2000. – № 1. – С. 35-43.
- Киричук В.* Історія державного управління в Україні : Навчальний посібник. / В. Киричук, В. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
- Кіндзерський С.А.* Понятійна ідентифікація гуманітарної сфери як виклик сьогодення // Статистика України. – 2005. – № 2 (29). – С. 84-87.
- Кіреєва О.Б.* Управління людськими ресурсами – стратегічний напрямок державного управління // Актуал. пробл. держ. упр. : Зб. наук. пр. / Редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2003. – Вип. 2. – С. 124-136.
- Кіреєва О.Б.* Формування інформаційної політики України – шлях до інтеграції у світове співтовариство // Вісник НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 364-373.
- Кіреєва О.Б.* Державне управління міграційними процесами як засіб запобігання впливу умов // Актуал. пробл. держ. упр. : Зб. наук. пр. / Редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 182-189.
- Класифікатор професій. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
- Кнорринг В.И.* Основы искусства управления. Учеб. пособие. – М. : Дело, 2003. – 328 с.
- Князевич Р.* Конституційно-правові підстави для прийняття нової Конституції України // Право України. – 2007. – № 6. – С. 9-14.
- Князєв В., Бакуменко В.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 341-358.
- Ковбасюк Ю.* ЄБРР : аспекти діяльності : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 256 с.
- Козловський В.О.* Морально-психологічний стан управлінців як критерій ефективності управління // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 64-70.
- Кокіц О.П.* Місто як об'єкт і предмет сценарного дослідження // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 2 (24). – С. 278-285.
- Коліушко І.* Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3-8.
- Колот М.А.* Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу : Навч. посібник. – К. : КНЕУ, 1998. – 224 с.
- Коментар до загальних правил поведінки державного службовця // Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 4.
- Компанцева Л.Ф.* Гендерные основы Интернет-коммуникации в постсоветском пространстве : Монография. – Луганск : Альма-матер, 2006. – 392 с.
- Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 // Уряд. кур'єр. Орієнтир. – 2004. – № 10. – С. 4-5.
- Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політ.-прав. реформ, 1998. – 46 с.
- Кормич Б.А.* Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : Монографія. – Одеса : Юрид. література, 2003. – 472 с.
- Коротич О.* Механізми державного управління : проблеми теорії та практичної побудови // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79-84.

- Коцюба Н.Й. Українська термінологія державного управління (становлення та розвиток). Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата філологічних наук. – Львів, 2004.
- Кредісов А.І. Історія менеджменту : Підруч. для вищ. навч. закл. – К. : Т-во Знання України, 2001. – 300 с.
- Кресіна І. Політична реформа в Україні : здобутки і недоліки // Право України. – 2007. – № 4. – С. 9-12.
- Кремень В.Г. Філософія управління : Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.Г. Кремень, С.М. Пазиніч, О.С. Пономарьов. – К. : Знання України, 2007. – 360 с.
- Крюков О. Проблеми рекрутування, репродукції та циркуляції еліт // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2004. – Вип. 2. – С. 208-214.
- Крюков О. Інституалізація регіональних еліт України // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 273-278.
- Крюков О. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
- Куйбіда В.С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. – Л. : Літопис, 2001. – 176 с.
- Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Л. : Літопис, 2001. – 326 с.
- Куйбіда В.С. та ін. Регіональна політика : Методологія, методика, практика / НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2001. – 719 с.
- Куйбіда В.С. Інформатизація муніципального управління. – Л. : Літопис, 2002. – 222 с.
- Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. – К. : МАУП, 2003. – 571 с.
- Кулачек О.І. Розвиток гендерної політики в Україні : реалії та перспективи // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 297-303.
- Кушнір М.О. Організація діяльності центрального органу виконавчої влади // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. праць ХарПІ НАДУ. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2005. – № 1 (23). – С. 37-46.
- Лазор О.Я. Місцеве самоврядування : вітчизняний та зарубіжний досвід / О. Я. Лазор, О.Д. Лазор. – Л. : Ліга-Прес, 2002. – 464 с.
- Лазор О.Я. Місцеве управління : поняття, терміни, визначення : Словник-довідник / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 366 с.
- Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики : організаційно-правові засади : Монографія. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
- Лазор О.Д. Державна служба в Україні : Навчальний посібник. (Публічна служба) / О. Я. Лазор, О.Д. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
- Ларіна Р.Р., Казанська О.О. Роль держави в розвитку кабельного телебачення в структурі ринку телекомунікацій // Менеджер. – 2003. – № 4 (26). – С. 32-37.
- Линьов К. Сутність та співвідношення централізації та децентралізації у державних ієрархіях // Актуальні проблеми державного управління : Наук. зб. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3 (15). – С. 179-190.
- Лисенко О.М. Кабінет Міністрів України : становлення та функціонування (1990-1995 рр.) // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 114-117.
- Литвак Б.Г. Практические занятия по управлению. Мастер-класс : Учеб. пособие. – М. : ЗАО Изд-во Экономика, 2002. – 355 с.
- Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 129 с.
- Лобанов В. Институциональные реформы и роль высших руководителей // Демократичний розвиток : вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. / Укл. С.В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – С. 46-54.
- Лобас В.М. Регионализация государственного социального управления : вопросы теории и практики. Монография. – Донецк : МЧП ВИК, 2003. – 250 с.
- Луговий В.І. Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 14-22.
- Луговий В.І. Управління освітою : Навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Державне управління». – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
- Луговий В.І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2 – С. 5-13.
- Луговий В., Князев В., Калашикіна С., Куценко В., Соколик С. Про підсумки XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 11-14.
- Луговий В.І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.
- Лукіна Т.О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 292 с.
- Мазур Д.В. Актуальні питання співвідношення нормативно-правових указів Президента України та законів України // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 1. – С. 30-34.
- Малиновська О.А. Біженці у світі та в Україні : моделі вирішення проблеми. – К. : Генеза, 2003. – 288 с.
- Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава : аналіз управління зовнішніми міграціями. – К. : Вид-во УАДУ, 2004. – 236 с.
- Малімон В.І. Культурна політика держави як «відгук» на «виклики» сучасних просторово-часових модусів життя // Збірник наукових праць НАДУ. – 2006. – Випуск 2. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – С. 326-335.
- Малімон В.І. Культурна безпека особистості як мета культурної політики держави // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 4. – С. 222-228.
- Малімон В.І. Комунікаційна політика в діяльності державного службовця : Навч. посібник. Друге видання. – Івано-Франківськ : Місто-НВ, 2007. – 328 с.
- Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.
- Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
- Малиновський В.Я. Співвідношення виконавчої влади і державного управління // Нова політика. – 2001. – № 5. – С. 36-40.

- Манжула А.А. Деякі аспекти співвідношення органів місцевого управління і органів місцевого самоврядування // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 63-65.
- Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.
- Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України : від місцевої демократії до демократичної держави : Моногр. – Х. : Константа, 2004. – 231 с.
- Махов Е.Н. Инновационная культура в кадровой сфере. – 2-е изд., дополн. и уточн. – М. : Евразия+, 2005. – 268 с.
- Мельников О. Значущість рівня підготовки державних службовців для ефективної роботи організації та службового зростання її співробітників // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 261-265.
- Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи // Вісн. держ. служб. України. – 2004. – № 2. – С. 54-65.
- Мендісаль Л. Громадські комунікації як складова частина формування єдиного духовного простору в сучасних державотворчих процесах в Україні // Командор. – 2001. – № 1. – С. 11-13.
- Менеджмент в державному управлінні : Навч. посіб. / В.П. Петков, О.О. Соломенчук, С.В. Петков; За заг. ред. д-ра юрид. наук В.П. Петкова. – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. – 303 с.
- Мерманн Э. Коммуникация и коммуникабельность / Пер. с нем. – Х. : Изд-во Гуман. Центр, 2007. – 296 с.
- Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 1. – С. 92-96.
- Микісевич М.М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. – 416 с.
- Миронова Н. Державна служба : мотиви вибору / Підвищення ефективності державного управління : стан, перспективи та світовий досвід : Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 89-92.
- Модернізація України : визначення пріоритетів реформ. Проект для обговорення. – К., 2009. – 120 с.
- Молчанова Ю. Ефективність управлінської діяльності в системі державної служби : соціально-психологічний аспект // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 427-434.
- Мостова Ю. Парламент з обмеженою відповідальністю // Дзеркало тижня. – 2005. – № 48 (576). – 10 груд.
- Мотренко Т. Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. / Укл. С.В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – С. 35-39.
- Назаров І.В. Конституційне регулювання правового статусу Вищої ради юстиції // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – Вип. 24. – С. 80-86.
- Нестеренко Г.О. Українська політична нація : самоорганізаційні засади становлення : [монографія] / Г.О. Нестеренко. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2007. – 360 с.
- Нижник Н.Р. Державний службовець в Україні як фактор державотворення // Вісн. УАДУ. – 1995. – № 1. – С. 47-53.
- Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : Монографія. – К., 1995. – 206 с.
- Нижник Н.Р. Державне управління в Україні : проблеми і перспективи // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 102-115.
- Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник НАДУ. – 1996. – № 2. – С. 102-113.
- Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.
- Нижник Н.Р. Вивчення курсу «Основи державного управління» в системі підвищення кваліфікації державних службовців // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 31-33.
- Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : Навч. посібник. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков; За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
- Нижник Н.Р. Підхід до формування змісту якостей керівника в системі державного управління // Вісн. державної служби України. – 1999. – № 1. – С. 69-75.
- Нижник Н.Р. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н.Р. Нижник, В.В. Цветков, Г.І. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
- Нижник Н., Пашко Л. Управлінець XXI століття : організатор чи термінатор? // Соціальна психологія. – 2005. – № 5 (13). – С. 28-37.
- Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура : теоретичне поняття чи управлінська поведінка? // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 103-113.
- Новий курс : Реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / За заг. ред. В.М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
- Оболєнський О.Ю. Державна служба : Підручник. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
- Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Озірська С.М. Про доцільність та потреби визначення мотивації професійної поведінки державних службовців // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 3-4. – С. 34-44.
- Олуйко В.М. Кадри в регіоні України : становлення та розвиток : Монографія. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.
- Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України : стан і перспективи розвитку : Монографія. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
- Ониськів М.М. Теоретико-правові та організаційні проблеми державного управління / М.М. Ониськів. – К. : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2007. – 170 с.

- Опанасюк Г.О.* Порівняльний аналіз навчальних закладів з підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 182-188.
- Орбан-Лембрик Л.Е.* Психологія управління. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.
- Органи державної влади в Україні : структура, функції та перспективи розвитку. Навч. посібник. / Н.Р. Нижник, Д.І. Дзвінчук, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін. – К. : ЗАТ Нічлава, 2003. – 288 с.
- Основні підходи до реформування системи державної служби в Україні / Головне управління державної служби України. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Голодержслужбі України, 2005. – 4 с.
- Павловський М.А.* Стратегія розвитку суспільства : Україна і світ (економіка, політологія, соціологія). – К. : Техніка, 2001. – 312 с.
- Падафет Ю.Г.* Вплив засобів масової інформації на формування іміджу державної установи // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 168-174.
- Пархоменко В.П.* Соціальні послуги як об'єкт управління органів місцевого самоврядування / О.О. Казанська, В.П. Пархоменко // Держава та регіони. – 2008. – № 1. – С. 85-88.
- Пахомова Т.І.* Державна служба : система і особистість : Монографія. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
- Пашко Л.* Мистецтво говорити та слухати або мистецтво управлінського спілкування // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 175-188.
- Пашко Л.* Оцінювання службовців у державній службі Франції // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 380-386.
- Пашко Л.* Модернізація Національної школи управління Франції як неминучий процес осучаснення державних інституцій // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 62-67.
- Пашко Л.* Осучаснення управлінської культури як основа оновлення управлінських відносин // Статистика України. – 2004. – № 2 (25). – С. 40-44.
- Пашко Л.* Мотиваційна криза держслужбовців : причини і наслідки // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1 (10). – С. 44-51.
- Пашко Л.А.* Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
- Петренко В.П.* Управління процесами інтелектокористування в соціально-економічних системах : Наукова монографія. – Івано-Франківськ : Вид-во Нова Зоря, 2006. – 359 с.
- Петровський П.М.* Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П.М. Петровський. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.
- Писаренко Г.М.* Запровадження доктрини адміністративних послуг в Україні // Митна справа. – 2005. – № 6. – С. 80-83.
- План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 320 с.
- Плющ Р.М.* Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : Монографія. – Херсон : Вид-во ВАТ Херсонська міська друкарня, 2006. – 396 с.
- Покрова Л.* Державна служба в органах виконавчої влади обласного рівня : організаційний аспект // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 114-119.
- Покрова Л.* Аналіз структур обласних державних адміністрацій : сучасний стан // Командор. – 2005. – № 1. – С. 48-51.
- Покрова Л.* Організація виконавчої влади на обласному рівні : поняття та сутність // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 242-254.
- Полінець О.* Контроль у державному управлінні : сутність, форми та види його здійснення // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 71-76.
- Поляк О. Ліненцев А.* Формування ринку управлінських (адміністративних, громадських) послуг як сегменту загальнонаціонального економічного ринку // Ефективність державного управління : Зб. наук праць ЛРІДУ НАДУ при Президенті України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 181-190.
- Почепцов Г.Г.* Коммуникативные технологии двадцатого века. – М. : Рефл-бук; К. : Ваклер, 2001. – 348 с.
- Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006 р. № 1375. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Наказ Головного управління державної служби України від 31 жовтня 2003 р. № 122. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Концепції ротатції кадрів на окремих посадах державних службовців. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 року № 144-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Положення про порядок стажування в державних органах. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 року № 804. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Положення про формування кадрового резерву. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1995 р. № 847. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій. Указ Президента України від 10 жовтня 1995 р. № 1035/95. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2003 р. № 1444 // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 4. – С. 30-37.
- Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 756. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

- Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1386. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву для державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами органів виконавчої влади з керівниками підприємств, установ і організацій. Указ Президента України від 19 травня № 381. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2003 рік. Указ Президента України від 24 груд. 2002 р. № 1211 // Вісн. держ. служб. України. – 2003. – № 1 – С. 7-8.
- Про Комплексну програму підготовки державних службовців. Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні. Указ Президента від 20 лютого 2006 р. № 140. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. Указ Президента України від 26 квітня 2005 р. № 706 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 340/2006 від 03.05.2006). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2005 р. № 1312. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про підвищення ефективності системи державної служби. Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 208/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про Положення про Головне управління державної служби України. Указ Президента України від 2 жовтня 1999 р. № 1272. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Указ Президента України від 30 червня 1995 р. № 398/95. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади. Постанова Верховної Ради України від 2 листопада 2000 року № 2067-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63-69.
- Про управління державною службою. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про робочу групу з питань розвитку системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Розпорядження Президента України від 6 травня 2006 р. № 65. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Робота Ю.І. Зв'язки з громадськістю як комунікативна складова гармонізації взаємин держави та особи // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 80-86.*
- Робота Ю.І. Зв'язки з громадськістю як чинник формування та реалізації державної політики // Актуальні проблеми внутрішньої політики : Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 4. – С. 250-257.*
- Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні : генезис, проблеми та шляхи реформування. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.*
- Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.*
- Рахманін С. Союз непримирених односторонців // Дзеркало тижня. – 2005. – № 50 (578). – 24 груд.*
- Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.*
- Решетніченко А.В. Нетрадиційні методи державного управління // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 374-378.*
- Роговенко Д.С. До питання про статус Рахункової палати України // Право України. – 2004. – № 7. – С. 121-125.*
- Розанова В.А. Человеческий фактор в управлении : Учеб. пособие. – М. : ООО Журн. Упр. персоналом, 2004. – 208 с.*
- Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні : Наук. пр. / За заг. ред. В.А. Ребкала. – Житомир, 2002. – 244 с.*
- Розвиток професійної спроможності державної служби, зокрема, вищого корпусу державної служби // Професійна державна служба : що зроблено і що далі? Публічна доповідь про основні результати діяльності управління державної служби України у 2005 році. – 2006. – С. 21-22. – <http://www.guds.gov.ua>.*
- Ромат Є. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 380 с.*
- Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід) : Монографія. – К. : Ультра, 2002. – 109 с.*
- Рудакевич М.І. Етика державних службовців : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.*
- Руденко О.М. Утопія як ідеальна модель системи державного управління // Командор. – 2002. – № 1. – С. 19-21.*
- Савицький В.Т. Про місце діловодства в системі функцій державного управління // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 48-50.*
- Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. – Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. – 407 с.*
- Савченко Л.А. Правовий статус Рахункової палати України : Монографія. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. – 131 с.*

- Сарапін В.О. Реформи в Україні : міф чи реальність // Вісник Харківського державного університету. Серія: Питання політології. □ Харків, 1999. – № 439. – С. 328-333.
- Сенюшкіна Т.О. Попередження та врегулювання етнічних конфліктів : державно-управлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики) : Монографія. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 368 с.
- Силенко Л.М. Система «стримань і противаг» та закріплення її складових в Конституції України // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1998. – № 3. – С. 34-39.
- Силенко Л.М. Система стримувань і противаг: теоретичні аспекти // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 4. – С. 89-97.
- Синицина Н.Г. Структурно-змістовне формування стандартів підготовки магістрів державного управління // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 326-334.
- Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
- Скрипнюк В.М. Бюрократія, бюрократизм та держава // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1998. – № 24. – С. 37-52.
- Скрипнюк В.М. Проблема визначення політичних джерел бюрократизації системи державного управління // Право України. – 1999. – № 6. – С. 23-26.
- Скуратівський В. Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 289 с.
- Скуратівський В. Гуманітарна політика в Україні : Навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Трошинський, С. Чукут. – К. : Вид-во УАДУ; Вид-во Міленіум, 2002. – 262 с.
- Слісаренко І. Ю. Паблік рілейшнз у системі комунікації та управління. – К. : МАУП, 2001. – 104 с.
- Службена кар'єра / Кол. авт.; Кер. Е.В. Охотский. – М. : ОАО Изд-во Экономика, 1998. – 302 с.
- Снігур І.І. Право громадян на участь у здійсненні державної влади // Наук. вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К. : НАВСУ, 2005. – № 3. – С. 107-117.
- Соловійова О.М. Правовий статус відділів та управлінь обласної державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп.ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 56. – С. 41-45.
- Соловійова Ю. Процес імплементації політичної реформи в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – Спецвипуск. – С. 228-240.
- Спільник С.І. Соціальний контроль і його забезпечення в Україні // Нова парадигма: Альманах наукових праць. – Випуск 28. – Запоріжжя : Видавництво ЗДУ, 2003. – С. 207-211.
- Сурмін Ю. Енциклопедія державного управління України як національний стандарт знання галузі державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 5-13.
- Сушинський О.І. Контрольна влада України : конституційний статус // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 328-334.
- Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації в Україні : концептуальний політологічно-правовий аспект : Моногр. – Л. : Держ. спец. вид-во Світ, 2002. – 96 с.
- Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади : теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : Моногр. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
- Сюр Н.В., Шлілнгов В.С. Теоретико-правові проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Наук. вісник НАВСУ. – 2004. – № 3 – С. 75-81.
- Табакхарнюк М.О., Петренко В.П. До оцінки стану і досвіду використання сучасних мотиваційних технологій керівниками українських підприємств та організацій // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С. 100-107.
- Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні. – К. : Вид-во Соломії Павличко Основи, 2002. – 750 с.
- Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.
- Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 253 с.
- Токовенко В. Політичне керівництво та державне управління : ключові поняття та концептуальна схема дослідження // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 396-405.
- Токовенко В. Основні підходи до визначення поняття «державне управління» // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 39-47.
- Томкіна О.О. Поняття і передумови ефективності нормативних актів Кабінету Міністрів України // Юридична Україна. – 2005. – № 7 – С. 19-22.
- Торохтій Ю.З. Форми і методи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування // Право і безпека. – 2004. – № 1. – Т. 3. – С. 26-31.
- Тоффлер Э. Метаморфозы власти : Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М. : ООО Изд-во АСТ, 2004. – 669 с.
- Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика : проблемы развития теории и практики. – М. : Московский психолого-социальный ин-т, Флинта, 1998. – 272 с.
- Українське суспільство : соціологічний моніторинг 1994-2003. / За ред. Н.В. Паніної. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2003. – 98 с.
- Управління людськими ресурсами: філософські засади : Навч. посіб. / В.Г. Воронкова, А.Г. Беліченко, О.М. Попов та ін.; За ред. В.Г. Воронкової. – К.: ВД Професіонал, 2006. – 576 с.
- Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навчальний посіб. / Авт. кол. : В.А. Скуратівський, В.П. Трошинський та ін.; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трошинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
- Уряди України у ХХ ст. : Наук.-док. вид. / Н.П. Барановська, Т.Б. Бикова, С.Г. Богачук та ін.; Відп. ред. В.М. Литвин; Каб. Міністрів України, НАН України. – К. : Наук. думка, 2001. – 606 с.
- Фаренік С.А. Складові теоретичних моделей : специфіка і взаємодія (управлінські аспекти) // Нова парадигма : Альманах наукових праць. – Вип. 28. – Запоріжжя : ЗПДУ, Творче об'єднання Нова парадигма, 2002. – С. 105-115.
- Фаренік С.А. Управління соціальними процесами : побудова та реалізація соціальних моделей : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 368 с.

- Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування / Ю.О. Фрицький. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
- Фрицький Ю. Парламент України – Верховна Рада та його роль у реалізації законодавчої влади // Право України. – 2007. – № 7. – С. 3-7.
- Фукуяма Ф. Великий крах. Людська природа і відновлення соціального порядку / Ф. Фукуяма; пер. з англ. В. Дмитрика. – Львів : Кальварія, 2005. – 380 с.
- Хаджирадєва С.К. Діалогова комунікація : теорія і практика : Навч. посіб. / С.К. Хаджирадєва, Н.М. Черненко. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. – 202 с.
- Хаджирадєва С.К. Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації : Монографія. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 294 с.
- Цветков В.В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х. : Вид-во Право, 1996. – 164 с.
- Цветков В.В. Демократія – Управління – Бюрократія : в контексті модернізації українського суспільства : Монографія. / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 348 с.
- Цветков В.В. Демократія і державне управління : теорія, методологія, практика : монографія / В.В. Цветков. – К. : ТОВ Вид-во Юридична думка, 2007. – 336 с.
- Чапала Г.В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство : проблема співвідношення // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127-132.
- Чернелак І. Аналіз та синтез конституційного тексту крізь призму потреб державного управління // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 39-48.
- Чернецька О.В. Теоретичні основи та юридична природа мандата депутата місцевої ради // Підприємництво, господарство, право. – 2005. – № 4. – С. 92-94.
- Черниш О.І. Ринок послуг : механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : Монографія / Під загальною редакцією д.е.н., проф. В.В. Дорофійєнка. – Донецьк : ТОВ РВК ПРОМО, 2005. – 418 с.
- Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юрист, 2003. – 320 с.
- Чистов С.Ю. Якісне перетворення суб'єктів державного управління районного рівня // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – № 2 (16) : У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 89-95.
- Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К. : Програма, 2005. – 136 с.
- Шаповал В.М. Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології» // Дзеркало тижня. – 2008. – 9-15 серпня. – № 29 (708).
- Шарий В. Державне управління як механізм подолання кризових явищ у демократичному суспільстві // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 376-386.
- Шаров Ю. Управління змінами : Навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 75 с.
- Шаров Ю. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні : Навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 86 с.
- Шаров Ю. Концептуальні питання стратегічного бачення розвитку міста // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4-6. – С. 88-94.
- Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
- Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.
- Шахматова Т. Органи місцевої влади у світлі другого етапу конституційної реформи // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 52-59.
- Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн; пер. с англ.; под ред. В.А. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 336 с.
- Шемичученко Ю.С. Вибране. – К. : ТОВ Видавництво Юридична думка, 2005. – 592 с.
- Шепель В.М. Импиджология : Секреты личного обаяния. – М. : ЮНИТИ, 1994. – 320 с.
- Шестак В.С. Контроль у контексті управління як фундаментальна функція держави // Наук. вісник НАВСУ. – 2000. – № 4. – С. 36-41.
- Школик А. Принципи управлінської діяльності // Вісн. Львівського університету. Серія юридична. Випуск 35. – Львів, 2000. – С. 214-219.
- Щекін Г.В. Теория и практика управления персоналом : Учеб.-метод пособ. – 2-е изд. стереотип. – К. : МАУП, 2003. – 280 с.
- Эффективность государственного управления : Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. – М. : Фонд За экон. грамотность, Рос. экон. журн., Изд-во АО Консалтбанкир, 1998. – 848 с.
- Энциклопедия государственного управления в России : В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – Т. 1. А-Е. – 456 с.
- Юрчишин В. Глобалізація – тимчасовий феномен чи нова довгострокова реальність // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 91-98.
- Юр'єва І. Ефективність управлінських рішень в контексті психології управління // Соціальна психологія. – 2007. – № 6. – С. 102-110.
- Якубовський О.П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні: Навч.-метод. посібник. / О.П. Якубовський, Л.Л. Приходченко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 172 с.
- Яцунська О.О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду // Віче. – 2000. – № 7. – С. 39-49.
- Яцук В.А. Регіональна виконавча влада в Україні : історія, сучасність : Моногр. – К., 2007. – 409 с.
- Alecian S., Foucher D. Guide du management dans le service public. – P. : Les Editions d'Organisation, 1998. – 430 p.

- A Public Service Wide E-Learning Pilot Project. A Program Managed by the Canada School of Public Service. Campus direct, 2005. – Режим доступа : www.myshool-monecole.gc.ca.
- Batal C.* La gestion des ressources humaines dans le secteur public / Evaluer ses ressources. Anticiper ses besoins. Construire des politiques de GRH. – P. : Editions d'Organisation, 1998. – Т. 2. – 253 p.
- Bazin P.* Organiser les sessions de formation. – P. : Entretiens Modernes d'Editions, 1998. – 180 p.
- Bialystok School of Public Administration (WSAP), 1999. – Режим доступа : www.bialystok.pl.
- Building Trust in Government. UNHQ Vienna? 26-29 June 2007. 7th Global Forum on Reinventing Government. – Режим доступа : www.7thglobalforum.org.
- Cadin L., Guerin F.* Gestion des ressources humaines. – P. : Dunod, 1999. – 250 p.
- Caspar C., Millet J.* Apprecier et valoriser les hommes. – P. : Ed. Liaisons, 1990. – 143 p.
- Cauden J., Sanches A.A.* Gestion des ressources humaines. – 2-e edition. – P. : Berger-Levrault, 1998. – 342 p.
- Cazal D., Peretti J.-M.* L'Europe des ressources humaines. – P. : Ed.Liaisons, 1992. – 170 p.
- Civil Service. Professional Programmes (jul. 2005 – mar. 2006). – National School of Government. – 2005. – Режим доступа : www.nationalschool.gov.uk.
- Cohen S., Eimicke W.* The New Effective Public Manager. – San Francisco : Jossey-Bass, 1995. – 275 p.
- Education at a Glance: OECD Indicators 2006 Edition. – Paris : OECD Publications, 2005. – Режим доступа : .
- Eymeri J.-M.* Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison europeenne. – Maastricht : IEAP, 2001. – 157 p.
- Fericelli A.-M., Sire B. et al.* Performance et ressources humaines. – P. : Economica, 1996. – 195 p.
- Levy-Leboyer C.* Evaluation du personnel. Quels objectifs? Quelles methodes? – P. : Editions d'Organisation, 2002. – 288 p.
- Linden R.* Seamless Government. A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector. – San Francisco : Jossey-Bass, 1994. – 362 p.
- Master of Public Administration (Management) / Dalhousie`s University of Public Administration, 2004. – Режим доступа : [http.://masters.mgmt.dal.ca](http://masters.mgmt.dal.ca).
- Peretti J.-M.* Ressources humaines et gestion des personnes. – P. : Vuibert, 2002. – 224 p.
- The Concise Oxford Dictionary of Current English. – Seventh Edition / Edited by J.B.Sykes. – Bombay : Oxford University Press, 1987. – 1264 p.
- Vallemont S.* Gestion des ressources humaines dans l'administration. Rapport officiel. – Paris : La Documentation Francaise, 1999. – 116 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ тексту Конституції України до і після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 року

Текст Конституції України до змін	Текст Конституції України зі змінами
<p>Розділ IV ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ</p>	<p>Розділ IV ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ</p>
<p>Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.</p> <p>Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.</p> <p>Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.</p> <p>Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.</p>	<p>Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.</p> <p>Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.</p> <p>Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.</p> <p>Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.</p> <p>Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років</p>
<p>Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.</p> <p>Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі.</p> <p>Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.</p>	<p>Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.</p> <p>Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.</p> <p>Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.</p> <p>У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України</p>

<p>Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України; 5) смерті. <p>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.</p> <p>У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.</p>	<p>Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) його смерті. <p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України <input type="checkbox"/> в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.</p> <p>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, <input type="checkbox"/> судом.</p> <p>У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.</p> <p>У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.</p>
<p>Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.</p> <p>Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.</p> <p>Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.</p> <p>Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.</p> <p>Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України.</p>	<p>Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.</p> <p>Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.</p> <p>Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.</p> <p>Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.</p>

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини **народних депутатів України** від конституційного складу Верховної Ради України **або на вимогу Президента України**.

[продолжение](#)

разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

***Стаття 83.
Чергові сесії
Верховної Ради
України
починаються
першого
вівторка
лютого і
першого
вівторка
вересня кожного
року.***

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у

дводенний строк
без скликання.

У разі
закінчення
строку
повноважень
Верховної Ради
України під час
дії воєнного чи
надзвичайного
стану її
повноваження
продовжуються
до дня першого
засідання першої
сесії Верховної
Ради України,
обраної після
скасування
воєнного чи
надзвичайного
стану.

Порядок
роботи
Верховної Ради
України
встановлюється
Конституцією
України та
Регламентом
Верховної Ради
України.

У Верховній
Раді України за
результатами
виборів і на
основі
узгодження
політичних
позицій
формується
коаліція
депутатських
фракцій, до
складу якої
входить
більшість
народних
депутатів
України від
конституційного
складу Верховної
Ради України.

Коаліція
депутатських
фракцій у
Верховній Раді
України
формується
протягом одного
місяця з дня
відкриття
першого
засідання
Верховної Ради

України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від

конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;**
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- 14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- 15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;**
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- 19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- 20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- 23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- 24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;**
- 25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;
- 26) призначення **третини** складу Конституційного Суду України;
- 27) обрання суддів **безстроково**;
- 28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів

до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у **встановлений законом строк** згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатів до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради

України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;**
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- 14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- 15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;**
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- 19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- 20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- 23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

[продолжение](#)

іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення **третини** складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів **безстроково**;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання **у встановлений законом строк** згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12¹) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї

Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання

Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України

Стаття 89. Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.

Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові

спеціальні комісії для
підготовки і
попереднього
розгляду питань.

Верховна Рада
України для
проведення
розслідування з
питань, що становлять
суспільний інтерес,
утворює тимчасові
слідчі комісії, якщо за
це проголосувала не
менш як одна третина
від конституційного
складу Верховної Ради
України.

Висновки і
пропозиції тимчасових
слідчих комісій не є
вирішальними для
слідства і суду.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо **протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.**

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України

Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і **Національному банку України.**

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

[продолжение](#)

Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Стаття 98. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Розділ V

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України.

Розділ VI

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата.

Розділ V

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6 – 8, 10 □ 13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України

Розділ VI

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоформованого Кабінету Міністрів України.

Додаток В

Тест на визначення ТІМ особистості

Яким чином Ви пристосовуєтесь до несприятливого для Вас зовнішнього середовища?

знаходите для себе сприятливу територію;

впливаєте на несприятливі характеристики зовнішнього середовища.

Ви:

маєте знання в багатьох сферах, поєднуючи їх у своїй роботі;

вибірково підходите до формування власних знань і вважаєте за краще глибоко розбиратися в одній або декількох сферах.

продолження

Ви вважаєте, що:

зароблені гроші необхідно по можливості економно витратити;

необхідно прагнути більше заробляти, а не більше економити.

Ви раптово одержали цікаву для Вас інформацію. Перше Ваше бажання:

поділитися інформацією з оточуючими;

поділюся, якщо ця інформація кому-небудь буде цікава.

Потрапивши у вельми скрутну ситуацію, вихід з неї Ви шукатимете, спираючись більш всього:

на минулий досвід;

на інтуїцію.

У Вас краще виходить:

прогнозувати майбутнє;

аналізувати минуле.

Коли задача довго не розв'язується, Ви:

методично прагнете вирішити її, поки все-таки не одержите результат;

відкладаєте рішення до кращих часів, коли буде натхнення.

Виберіть з двох блоків понять найбільш сприятливий для Вас:

користь, факт, практичність, чутливість;

фантазія, вигадка, винахідливість, уява.

Якщо Ви будуватимете свій бізнес, він ґрунтуватиметься на:

об'єктивних закономірностях, з урахуванням існуючих в країні політичних принципів, дотримуючись законодавчого поля, але керуючись і критерієм справедливості;

індивідуальному підході до людей і справи, ґрутуючись на суспільних цінностях. По можливості, скористається підтримкою друзів і знайомих.

В процесі бесіди для Вас важливо:

ЩО Ви говорите;

ЯК Ви це робите.

Як Ви вважаєте, що є альтернативою хаосу?

порядок;

гармонія.

Виконуючи яке-небудь завдання:

Ви рівномірно розподіляєте своє навантаження на всіх етапах виконання роботи;

Вам краще «щільно» попрацювати, заздалегідь небагато відпочивши.

Ви збиралися розважитися, але Вам не вдалося (перешкодили обставинам):

Ви заплануєте, коли це зробити краще;

Ви розважитесь при першій же нагоді, що надалася.

Який характер перебігу подій в житті для Вас більш сприйнятливий?

більш постійний;

більш динамічний.

Обробка результатів тестування

Порядковий номер питання	Відповідь «а»	Відповідь «б»
1	інтроверт	екстраверт
2	екстраверт	інтроверт
3	інтроверт	екстраверт
4	екстраверт	інтроверт
Разом	екстраверт	Інтроверт
5	сенсорик	інтуїт
6	інтуїт	сенсорик

7	сенсорик		інтуїт	
8	сенсорик		інтуїт	
Разом	сенсорик		Інтуїт	
9	логік		етик	
10	логік		етик	
11	логік		етик	
Разом	логік		Етік	
12	раціонал		іраціонал	
13	раціонал		іраціонал	
14	раціонал		іраціонал	
Разом	раціонал		Іраціонал	

[1](#) ... [95](#) [96](#) [97](#) [98](#) [99](#) [100](#) [101](#) [102](#) [103](#)