

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**



**С.І.Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЙ**  
**З ДИСЦИПЛІНИ**  
**«ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ**  
**УПРАВЛІННЯ»**

*(для студентів 2 курсу напряму підготовки  
6.030601 "Менеджмент" денної форми навчання)*

**Харків**  
**ХНУМГ**  
**2014**

**Чернов С.І.** Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» (для студентів 2 курсу напряму підготовки 6.030601 "Менеджмент" денної форми навчання) / С.І.Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 140 с.

Автори: д.держ.упр., доц. С.І. Чернов  
д.е.н., проф. М.М. Новікова  
к.держ.упр, доц., С.О. Гайдученко

Рецензент: д.держ.упр., проф. В.М. Бабаєв

Рекомендовано кафедрою менеджменту і маркетингу в міському господарстві,  
протокол № 9 від 05.11. 2013 р.

## Зміст

Стор.

Вступ.....	4
<b>Змістовий модуль 1. Теоретико-методологічні засади державного і регіонального управління.....</b>	<b>5</b>
ТЕМА 1. Основи теорії державного управління. Предмет та завдання навчальної дисципліни.....	5
ТЕМА 2. Державна влада та державне управління .....	16
ТЕМА 3. Державне управління в окремих сферах суспільного розвитку .....	26
ТЕМА 4. Роль різних гілок влади у процесі державного управління ...	33
ТЕМА 5. Державне управління на регіональному рівні .....	45
<b>Змістовий модуль 2. Менеджмент органів державної влади.....</b>	<b>58</b>
ТЕМА 6. Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування, роль в управлінні.....	58
ТЕМА 7. Центральні органи державного управління .....	68
ТЕМА 8. Регіональні органи державного управління .....	75
ТЕМА 9. Місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні.....	80
ТЕМА 10. Внутрішня організація та управління органів державної влади.....	90
ТЕМА 11. Державна служба в Україні .....	103
ТЕМА 12. Ефективність державного управління. Державний контроль у сфері виконавчої влади .....	111
ТЕМА 13. Відносини органів публічної влади в системі державного та регіонального управління .....	119
ТЕМА 14. Розвиток системи державного та регіонального управління .....	131
Список джерел.....	138

## ВСТУП

Сучасний етап переходу України до відкритого демократичного суспільства, глобалізація соціально-економічних відносин висувають нові вимоги до державного та регіонального управління. Розбудова сучасної системи державного та регіонального управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню, а також забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні. Вирішення цих завдань потребує сучасного підходу до організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування і обумовлює високий рівень професіоналізму управлінської еліти.

Державне та регіональне управління – дисципліна, яка спрямована на формування у студентів сучасного мислення та спеціальних знань у галузі управління на національному та регіональному рівнях; набуття умінь сучасного менеджменту та формування компетентності, необхідної для виконання функцій органів державної влади і місцевого самоврядування.

Завданням дисципліни є розкриття сутності, мети і завдань державного та регіонального управління; теоретичних основ формування та реалізації державної політики; особливостей державної політики у різних сферах суспільного розвитку; ролі різних гілок влади у державному та регіональному управлінні; ролі місцевого самоврядування; особливостей менеджменту органу державної влади; взаємодії органів публічної влади в системі державного та регіонального управління; світового досвіду державного та регіонального управління.

Вивчення і глибоке осмислення теоретико-методологічних засад державного і регіонального управління, менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування є необхідною умовою результативної управлінської діяльності в умовах світової глобалізації, а також трансформації громадянського суспільства. Знання сучасних закономірностей управління на державному та регіональному рівнях, його методичних та організаційних основ дозволить фахівцю відповісти на всі виклики нашого сьогодення.

# ЗМ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

## ТЕМА 1. Основи теорії державного управління. Предмет та завдання навчальної дисципліни

**Управління** — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Управління є складним і універсальним суспільним феноменом. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритму його поведінки в цілому і його складових зокрема. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління [13, с.21].

Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління.

**Соціальне управління** — це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління. Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню.

**Державне управління** (англ. *public administration*) — є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [4, с.6].

Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення. Державне управління має політичний та адміністративний аспекти.

**Державне управління** — це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави.

**Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові:** суб'єкти управління (управляючу систему) — взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) — суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

**Суб'єкт управління** - система, 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. У державному управлінні до **суб'єктів** управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші

центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Органи державної влади, як **суб'єкти державного управління**, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах.

**Об'єкт управління** - це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. **Об'єктом державного управління** є все суспільство. **Основними об'єктами** державного управління слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади [12, с.21].

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають **управлінські відносини**. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють **процес управління**.

**Управлінські відносини** – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління. Державно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру. Ці відносини типу «влада - підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути формальними (субординації) і неформальними (координації), галузевими (відносини в межах однієї галузі), міжгалузевими (відносини між органами різних галузей), територіальними (у межах одного регіону), міжрегіональними (між органами різних регіонів); територіально-галузеві та ін.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. **Прямий зв'язок** сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління. **Зворотний зв'язок**, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління [13, с.28].

**Держава, виступаючи суб'єктом управління** та особливою інституцією суспільства, об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, інтегровані потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має відшукувати ту «золоту середину», яка б, з одного боку, забезпечувала права і свободи людини, давала простір її активності й творчості, а з іншого — впроваджувала б у суспільство певні організаційні засади, впорядковувала б діяльність індивідумів. Через механізм держави

формується і закріплюється загальна воля, яка надає державним установленням обов'язковий характер.

Держава через свої органи приймає закони та інші нормативні акти і забезпечує їх втілення в життя всіма доступними їй методами. Можна зазначити, що державі належить легітимна монополія на законотворчість і примус при її реалізації.

**Основними специфічними рисами державного управління, які дають змогу краще зрозуміти його зміст та розкрити сутність, є такі:**

- державне управління завжди є певною **організуючою діяльністю**, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;

- необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність **суб'єкта управління**, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями зі здійснення державного управління;

- **тип відносин**, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди **державно-владним**, причому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону — суб'єкта управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;

- організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є **підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві**;

- державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у випадку порушення останнього настає **юридична відповідальність**;

- **жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності**. Ці цілі встановлюються для органу «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу;

- специфіку діяльності органів державної влади становить можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування **державного примусу**;

- державному управлінню притаманна **організаційна єдність** за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;

- **«продукція» органу державної влади має особливий характер**, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Якщо для приватного сектору прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

- державні процеси вимагають **прозорості та більшої відкритості** при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу [13, с.35].

**Можна виокремити такі найхарактерніші ознаки державного управління:** 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер.

**Виконавчо-розпорядчий характер** означає, що державне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність.

**Підзаконність** державного управління розуміється як здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави.

**Масштабність** державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у держави.

**Універсальність** державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління - від центру до регіонів та конкретних територій.

**Ієрархічність** полягає в тому, що система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим.

**Організуючий характер** державного управління виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

**Державне управління здійснюють на підставі принципів:**

1) соціально-політичні: демократизм; участь населення в управлінській діяльності; рівноправність осіб; рівність усіх перед законом; законність; гласність; врахування громадської думки; об'єктивність;

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління: галузевий, функціональний, територіальний;

3) організаційні принципи функціонування апарату державного управління: нормативність діяльності; єдиноначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за свої рішення; оперативна самостійність.

**Функції державного управління:**

Загальні: планування, прийняття рішень, мотивація, організація, комунікація, контроль.

Спеціальні функції: забезпечення прав, свобод людини і громадянина, адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні, забезпечення екологічної безпеки та інші.

**Основні теорії державного управління**



Формування теорії управління як галузі науки, визначення відповідних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувалися протягом тривалого періоду і знайшли підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

**Державне управління** стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності. М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

Треба зазначити, що перший напрям, який названий школою в управлінні, містить низку підходів, характерних для різних шкіл, а саме:

- підхід з погляду наукового управління — школа наукового управління (1885—1920);
- адміністративний підхід — класична або адміністративна школа в управлінні (1920—1950);
- підхід з погляду людських відносин — школа людських відносин (1930—1950);
- підхід з погляду поведінки — біхевіористична школа (1950 — донині);
- підхід з погляду кількісних методів — школа науки управління, або кількісний підхід (1950 — кінець 1960);
- підхід з погляду «чутливої» («responsive») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур [13, с.41].

Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф. Тейлора. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці — найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки. Єдиною метою діяльності людини він вважав прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні

моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці. Інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон посилив увагу до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції досліджень у галузі організації праці — концепція Тейлора і концепція Емерсона — стосуються питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності **органів державного управління**, був француз А. Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Файоль вважав, що процес управління складається з таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. У результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підняти ефективність організації поза людиною, за рахунок виконання адміністративних процедур з управління формальною стороною організації [13, с.43].

З погляду **управління державою** «класична» школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

**Теорія бюрократії.** Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864—1924). На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій — бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпорядкованими «бюро»; наявність

чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями. У теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил. М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. І все-таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління.

**Школа людських відносин** (М. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників. Теорія людських відносин розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

Англійський вчений Мері Паркер Фоллет одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності.

З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб. Значний внесок у дослідження мотивації зробив Д. Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно з цією теорією особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, управління без лідерства або без контролю.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог А. Маслоу в 40-х роках. Маслоу розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. Згідно з цією теорією вдоволення потреб мусить відбуватися за висхідною, відповідно до ієрархії. Він визначав, що до обов'язків керівника має входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином виявити свої здібності. Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу, попри її інтуїтивну прийнятність, не завжди підтверджувалася в ході досліджень.

Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував К. Алдерфер, і називалася вона теорією ЖВЗ. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших.

Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Це платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою. Ця теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках.

Теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби. 1. Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями. 2. Приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими. 3. Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

**Процесуальні теорії** мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків.

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення.

Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається теорією сподівання. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них

винагороду. Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду.

**Біхевіористична теорія** (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й усередині колективу.

Наука управління або **кількісний підхід** безпосередньо пов'язані з використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій та моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

У такому ж напрямі сформовано в 1993—1995 рр. рекомендації Комісії віце-президента США А. Гора з її гаслом «створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще».

На відміну від різних шкіл в управлінні процесний підхід, вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом.

**Системний підхід** дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем.

Для управління інтерес становлять соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише імовірно.

**Ситуаційний підхід**, як подальший розвиток системного підходу, має надати можливість прямо використовувати досягнення науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в певний час.

Залежно від предмета, концепцій, принципів державного управління в зарубіжних країнах сформувались певні **школи державного управління**.

**Європейська школа.** Підхід до визначення галузі державного управління та його змісту в ній дуже точний. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході — це підгалузь права.

Особливістю, що виражає сутність європейської школи, є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління» був Александр Франсуа Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла в 1845 р. У своїх поглядах він протиставив науку державного управління адміністративному праву. За німецького підходу завдання і функції державного управління також впливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Майер у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (тобто держави, в якій править закон), яка визнає ідею верховенства права і в якій належним чином впорядковано адміністративне право, яке визначає зміст і межі державного управління.

**Американська школа.** Дещо інакший американський підхід до державного управління. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління.

Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад.

Державне управління трактують так: 1. Спільні зусилля певної групи в контексті держави. 2. Охоплює всі три гілки влади — законодавчу, виконавчу і судову, а також їхній взаємозв'язок. 3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики є частиною політичного процесу. 4. Істотно різниться від приватного управління. 5. Тісно пов'язане з численними приватними групами і окремими індивідами у забезпеченні громадських послуг.

Отже, державне управління — явище універсальне і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу певної країни, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів [13, с.55].

**Наукові основи державного управління** - це система наукових знань про управління державним механізмом, які складають теоретичну і

методологічну базу практики адміністрування. Це система знань про структуру, установу, функції, методи, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна з складових державного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізованого соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою.

Щодо політичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їхній предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому плані державне управління є феномен, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему.

**Державне та регіональне управління** - складне багатогранне явище, що охоплює численні фундаментальні та прикладні науки: технічні (прикладна математика, інформатика, технічна кібернетика, системо-техніка тощо), економічні (макро- і мікроекономіка, статистика, економетрія та ін.), природничі (гігієна праці, промислова медицина); політичні, юридичні, історичні, морально-етичні, соціологічні, організаційно-технічні, психологічні. Всі разом вони складають поняття "наука управління". Отже, державне управління - це галузь науки, що складається з багатьох дисциплін, зосереджених на процесах і функціях управління і як вид діяльності держави проявляється у вигляді виконавчої та розпорядчої функцій.

**Державне та регіональне управління** як навчальна дисципліна дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації державного управління і місцевого самоврядування, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин.

Зміст курсу "Державне та регіональне управління", який узагальнює наукові знання і практичний досвід у галузі державного управління і місцевого самоврядування складається із чотирнадцяти основних тем.

У першій темі розглядаються основи теорії державного управління, предмет та завдання навчальної дисципліни. Друга тема присвячена державній владі та державному управлінню, їх сутності та основним засадам. У третій темі курсу розглядається державне управління в окремих сферах суспільного розвитку. Ролі різних гілок влади у процесі державного управління приділена четверта тема. У п'ятій темі розглядається державне управління на регіональному рівні. Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування, роль в управлінні розглядається у шостій темі. Сьома тема присвячена центральним органам державного управління. Восьма тема знайомить з регіональними органами державного управління. У дев'ятій темі розглядається місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні. Внутрішній організації та управлінню органів державної влади присвячена десята тема. Одинадцята тема ознайомлює з інститутом державної служби в Україні. Дванадцята тема присвячена ефективності державного управління, а також державному контролю у сфері виконавчої влади. У тринадцятій темі розглядаються відносини органів публічної влади в системі державного та регіонального управління. Чотирнадцята тема присвячена

розвитку системи державного та регіонального управління.

Курс "Державне та регіональне управління" узагальнює і систематизує знання, вироблені адміністративно-управлінською наукою з метою впровадження їх у процес управлінської праці. Його вивчення сприяє процесу формування фахівця для ефективного виконання ним управлінських функцій.

## **ТЕМА 2. Державна влада та державне управління**

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, як «держава».

**Держава** — здійснюваний за допомогою офіційних органів політико-територіальний спосіб організації публічної влади, покликаний керувати суспільними процесами, шляхом надання своїм велінням загальнообов'язкового характеру та можливістю реалізації цих велінь через примус.

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій. **Форма державного устрою** — це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

**Унітарна держава** — єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії); єдина конституція; єдина система вищих органів державної влади; єдина система права і судова система, єдиний державний бюджет.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

**Федеративна держава** — союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації. Федеративна держава характеризується такими ознаками: має федеративно-територіальний поділ; суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти; суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади [20].

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Найважливіше призначення кожної держави полягає в тому, щоб керувати суспільними справами. Кожна держава, як організація політичної



влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститути, є досить абстрактним явищем і виявляє себе у «зовнішніх» стосунках саме через практичне здійснення цієї влади. **Сутність державної влади** полягає в тому, що вона справляє цільовизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство. Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

**Державне управління** є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади, яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. **Політичний режим** є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином вищими посадовими особами, державної владної волі [13].

**Демократичний політичний режим** - тип політичної системи і соціальної організації суспільства, яка ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішення за принципом більшості. Розрізняють дві основні форми демократії: пряму і опосередковану (або представницьку) демократію.

Під час аналізу та оцінювання державного управління, як правило, зазначається наявність бюрократії. **Бюрократія** — система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників. Розрізняють два основних типи бюрократії: «імперську» («традиційну») бюрократію, яка виникла в азійських імперіях і спирається на авторитет традиції, і раціонально-легальну бюрократію, яка виникла при переході до індустріального суспільства. Раціональна бюрократія є типом управління, який спирається на знання, застосування законів і органів влади.

**Функції держави** — це основні напрямки діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі.

За соціальним значенням державної діяльності функції держави поділяються на: *основні*, що характеризують призначення держави, найбільш загальні, найважливіші напрямки її діяльності на певному етапі розвитку.

Вони здійснюються не окремими державними органами, а, різною мірою, багатьма ланками державного апарату; *додаткові (допоміжні)*, що є складовими елементами основних функцій, але самі по собі не розкривають сутності держави.

За сферами діяльності держави її основні функції поділяються на: *внутрішні функції*, що здійснюються в межах даної держави і в яких виявляється її внутрішня політика. Внутрішні функції держави здійснюються в наступних сферах: політичній; закріплення, забезпечення та охорона прав і

свобод людини; екологічній; економічній; культурній; соціальній; підтримки порядку; *зовнішні функції*, що забезпечують здійснення її зовнішньої політики.

За часом здійснення, або за тривалістю у часі їхнього здійснення державні функції поділяються на: *постійні*, що здійснюються протягом всього часу існування держави; *тимчасові функції*, що здійснюються протягом певного періоду існування держави чи пов'язані з певним фактом.

**Державне управління** є одним із видів діяльності щодо здійснення державної влади, яке полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій по втіленню в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо об'єктів управління. У соціальній сфері взаємодія суб'єктів і об'єктів управління відображає все розмаїття соціальних відносин суспільства.

**Принципи державного управління** — це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

**Розрізняють три групи принципів державного управління:** загальносистемні, структурні та спеціалізовані.

*До загальносистемних принципів належать:* принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

*У групі структурних принципів виділяють:* структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні.

*Третю велику групу — групу спеціалізованих принципів державного управління утворюють:* принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Перехід до справжньої демократії передбачає перш за все зміну механізмів цілепокладання в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Об'єктивно **цілі державного управління** народжуються і мають народжуватись «знизу» — іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу.

За джерелом виникнення й змістом, складною й 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, стан і рівень соціального життя людей; *економічні*, які характеризують і утверджують економічні відносини; *духовні* [13, с.83].

**Цілі державного управління також поділяють на:** стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; тактичні; оперативні. Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні — в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку. **Цілі державного управління**, представлені в певному «дереві», **мають відповідати таким вимогам:** бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими; соціально мотивованими; науково обґрунтованими; системно організованими; забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку.

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

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.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, у 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.

Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

Функції управління є основою для формування структури системи, що управляє і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією з засадничих, фундаментальних категорій науки управління. **Функція управління** - це вид державно-управлінської діяльності, що базується на поділові та взаємодії управлінської праці, який характеризується певною однорідністю, складністю та стабільністю впливу на об'єкт і суб'єкт управління, здійснюється відповідно до законодавства спеціально створеними органами виконавчої влади за допомогою специфічних методів з метою втілення в життя завдань державного управління.

Функції систематизують за найбільш узагальнюючим критерієм за цільовою орієнтацією на забезпечення потреб, притаманних будь-якому об'єкту управління. Для цього всі **функції розподіляють на групи**, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

1) цілеспрямованою інформацією - це прогнозування, планування та ін.;

2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;

3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності - керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.;

4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та наступного вдосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керуючих суб'єктів організаційне проектування, функціональне моделювання, організаційний розвиток та ін. [13, с.87].

У практичній управлінській діяльності названі групи функцій, що характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, тісно взаємопов'язані і є притаманними кожній ланці управління.

Для класифікації функцій наука також пропонує розмежовувати групи цілей та виконуваних завдань на такі, що: а) відображають найзагальніші потреби та тенденції економічного і соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі або публічні цілі (завдання); б) характеризують вибіркочу спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання); в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Адже свою ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно називати функціональними; г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату на забезпечення цієї технології, під якою розуміється певний механізм використання методів і процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі).

**Види функцій державного управління:** а) загальні або основні; б) спеціальні або спеціалізовані, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні або обслуговуючі, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. Слід зазначити, що хоча ці види функцій державного управління різняться між собою, але вони тісно взаємопов'язані, завдяки чому система державного управління власне і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії.

Розглядаючи функції державного управління, ми будемо виходити саме з такого класифікаційного підходу. У свою чергу, кожен із зазначених видів включає в себе такі категорії:

1) загальні функції - адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні;

2) спеціальні функції стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

3) допоміжні функції - управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю [13, с.87].

## **Поняття та класифікація методів державного управління**

Метод у широкому філософському значенні визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. Найбільш загальним, пов'язаним із суттю управлінської діяльності, є підхід, який базується на виявленні об'єктивних закономірностей. У цьому випадку метод може бути визначеним як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання.

**Методи державного управління** численні та різноманітні, що пояснюється багатоманітністю управлінських функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуальні риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища - методів управління [12, с.283].

Управлінська діяльність передбачає існування спеціальних методів, а відповідно, і своєї теорії, методології управління як особливого виду методології пізнання. Під методами розуміються засоби досягнення поставлених цілей. **Метод управління** - це спосіб, прийом впливу суб'єкта на поведінку об'єкта управління для досягнення поставленої мети. Головна мета такого впливу активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб.

Методи являють собою важливу складову процесу державного управління. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління.

Методи державного управління - складна система способів і прийомів, які якісно розрізняються між собою.

**Адміністративні методи** (інша назва організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати у певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

**Економічні методи** носять непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат.

Деякі дослідники додають до названих груп ще **соціальні чи соціально-психологічні методи управління**. Ці методи, в свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи) [12, с.283].

Крім вищезазначених факторів, формування і застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Тому,

залежно від цих та інших складових, обґрунтованими **класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються:**

*За змістом* їх розглядають з позицій відображення вимог законів управління, специфіки управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, правові, соціально-психологічні.

*За спрямованістю впливу* методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників.

*За організаційними формами* методи управління реалізуються у різних видах: тип впливу (акт, норма); спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, довготермінові та короткотермінові).

*За характером* розрізняють прямий чи непрямий управлінський вплив. Прямий вплив (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо) передбачає його конкретний результат. Непрямий - створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.

*За механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку* можна виділити такі методи: переконання, примус.

Управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує притаманні іншим наукам методи: аналіз, прогнозування, порівняння, планування, моделювання, статистичне та економіко-математичне програмування тощо.

Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми дослідження, що розробляються і застосовуються адміністративно-управлінською наукою. Значна їх частина використовується в інших наукових дисциплінах. До спеціальних методів, які, однак, мають широке розповсюдження, відносяться: аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування; організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програмування, аналіз входів та виходів, статистика та теорія ймовірностей та ін.

Багатогранність методів управлінської діяльності спонукає до виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи: загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу; спеціальні принципи застосування методів на певних стадіях управлінського процесу.

*Загальні принципи використання методів:* принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.); принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням; принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності у використанні методів (вимагає вирішення проблеми з мінімально можливими організаційними ресурсами).

*Спеціальні принципи використання методів.* Стосовно методів впливу (етап реалізації управлінського рішення) це можуть бути: принцип переваги організації та переконання над примусом; принцип збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон); принцип персоналізації відповідальності та персоналізації покарання та ін.

Для систематизації методів за стадіями управлінської діяльності правомірно розрізняти такі етапи: 1) збір і обробка управлінської інформації; 2) вироблення управлінського рішення; 3) виконання управлінського рішення; 4) контроль (нагляд), перевірка виконання рішення.

Перша, інформаційна стадія реалізується, в основному, за допомогою сучасної комп'ютерної техніки. Під час здійснення цієї стадії застосовуються спеціальні (специфічні) методи збору і обробки управлінської інформації.

Центральна стадія управлінського процесу вироблення управлінського рішення. Для цього застосовується великий арсенал добре розроблених методів та моделей. Назвемо головні з них: індивідуальний, груповий чи командний підходи до розв'язання проблеми і виконання рішення.

При виконанні рішення в основному застосовуються організаційно-розпорядчі методи у комплексі з іншими формами, засобами і методами роботи. Особливу роль на цьому етапі відіграє виконавська дисципліна, дотримання законності. Ось чому тут виділяється правовий метод, який передбачає достатньо високий рівень правової культури державних службовців. Важливим засобом управління є також метод нормативно-правового регулювання, оскільки органи державного управління призначені реалізовувати виконавчу і розпорядчу діяльність у відповідності з чинним законодавством.

У процесі вирішення багатопланових завдань, що стоять перед державними службовцями, велика роль надається інтенсивній комунікації. Комунікація як один із основних методів державного управління здійснюється як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як у середині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособова комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо).

### **Сутнісні характеристики (рисни) 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 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 [13, с.91].

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 одиничною 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 набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є **організаційні зв'язки між суб'єктами управління**. Можна виділити три **види зв'язків в організаційній структурі державного управління**: субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого); реординаційні (знизу вгору, від керованого до керуючого); координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

*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.

*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 вправі 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.

*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 і можуть передбачати: створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління; проведення координаційних нарад; регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою; прийняття одночасних спільних рішень [13, с.92].

**Моделі державного управління: світовий досвід**



Важливим аспектом вивчення державного управління є проблеми його типологізації. Якщо за основний критерій типологізації державного управління брати ступінь цивілізованості суспільства і рівень політичної культури, то можна виділити такі його моделі: американську, японську, європейську, соціалістичну, країн перехідних або слаборозвинутих суспільств.

До цього треба додати, що в межах цих моделей можна виділити інші моделі за різними критеріями.

**Американська система державного управління** характеризується такими ознаками: державне управління ґрунтується на президентській формі правління і бінарній партійній системі; пріоритет права та індивідуалізму у відносинах між державою і суспільством, застосування принципу: законодавство, управління і судочинство; несумісність адміністративно-управлінських посад з іншими посадами; жорсткий механізм стримувань і противаг; децентралізація влади у прийнятті політичних рішень; обмежене втручання держави в економічну та соціальну сфери; найменший державний сектор економіки (складає 10 % від національного господарства) і найменші державні витрати (20 % від ВВП); екстраполяція принципів і методів приватного бізнесу на державне управління; висока мобільність і конкурентність працівників державної служби; високий ступінь контролю керівників над підлеглими; високий ступінь свободи і відповідальності управлінців за прийняття рішень; відкрита наймана система набору і підбору на державну службу.

**Японське державне управління** ґрунтується на монархічній формі правління і партійній системі з домінуванням останньої. Для нього характерними є: суспільна ієрархія, шанобливість, покірність і схильність до добровільного підпорядкування; повільне просування по службі, його залежність не від особистого успіху, а від послуху і певного вікового цензу; збереження по життєвого найму, відданість корпорації, корпоративним цінностям вважається позитивною рисою і всіляко заохочується в управлінській діяльності; груповий принцип ухвалення рішень і груповий контроль; національне регулювання економіки, яке передбачає заохочування конкуренції між підприємствами; наявність сильних протекціоністських заходів у сільському господарстві та поміркованих в промисловості; найнижчий рівень соціального державного забезпечення, перекладання цієї функції на сім'ю; в Японії існує закрита система у формуванні управлінських кадрів, яка не передбачає вузької спеціалізації, а загальну підготовку і особисті якості.

**Європейська модель державного управління** має всі форми державного правління, за винятком президентської, і ґрунтується, як правило, на партійній системі обмеженого політичного плюралізму. Для неї характерні закрита система державної служби (за винятком Великої Британії), кадрова, наймана і змішана системи набору державних службовців. На відміну від США державне управління тут має більший обсяг повноважень у економічній і соціальній сферах, що виражається у великому обсязі державних податків і

державних видатків (30— 45 % від ВВП). Еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж.

Для **соціалістичної моделі державного управління** характерні такі ознаки: підпорядкованість державного управління партійному керівництву; відсутність судового і громадського контролю над адміністративними органами; централізоване директивне планування і централізоване державне постачання; централізоване управління економічною і соціальною сферами; всесильність державного апарату; становлення панівного класу управлінських кадрів — номенклатури; освячення владної верхівки в масовій свідомості; високий рівень корумпованості державного апарату.

Для **державного управління перехідних суспільств** характерні такі ознаки: кланово-корпоративний, а не партійний принцип формування державних органів; зрощування бізнесу і політики, державного і приватного в державних установах і організаціях; залежність державних, політико-адміністративних органів від державного апарату; надмірна централізація прийняття державних рішень; нечіткість і розмитість меж компетенції державних органів, внаслідок чого існує дублювання їх функцій; малоосвічена, корумпована державна бюрократія; закрита кадрова система набору державних кадрів; просування по службі залежить не від професійних і особистих якостей, а від особистої відданості своєму начальству; відсутність ініціативи і ризику серед управлінських кадрів, мистецьке вміння імітувати бурхливу діяльність; високий ступінь корпоративності та клановості; зневажливе ставлення до мас.

Будь-яка модель має три рівні:

1) *загальнодержавний* – визначаються цілі і пріоритети загальноекономічного розвитку країни і регіональної економіки, розробляється державна і регіональні програми соціально-економічного розвитку, бюджетно-фінансова і податкова політики. За центральними органами влади закріплюються функції міждержавних відносин, оборони, екологічного захисту, регулювання грошового обігу, контроль за банківськими операціями, оподаткування, розвиток освіти та культури.

2) *регіональний* – узгоджуються регіональні, галузеві і підприємницькі інтереси. Основним суб'єктом управління є область (принцип самостійності).

3) *місцевий* – реалізація державної регіональної політики і власних рішень щодо інтересів територіальних громад (самоврядування).

### **ТЕМА 3. Державне управління в окремих сферах суспільного розвитку**

#### **Державне регулювання економіки, його цілі, функції, об'єкти**

**Державне регулювання економіки** — це система заходів задля здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й всього суспільства [18, с.13].

Необхідність втручання держави в економіку зумовлена: створенням умов для ефективного функціонування самого ринкового механізму, усуненням негативних наслідків ринкових процесів, захистом національних інтересів на світовому ринку, вирішенню проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх погано.

*Підтримуюча діяльність держави* (підтримка функціонування ринку) передбачає: правове забезпечення ринкової діяльності, створення ринкової та виробничої інфраструктури, підтримання конкурентного середовища тощо.

*Компенсаційна діяльність держави* покликана компенсувати недоліки або негативні наслідки функціонування ринку шляхом проведення антимонопольних та екологічних заходів, організації системи захисту для непрацевдатних та малозабезпечених верств населення, боротьби з безробіттям тощо.

*Регулююча діяльність держави* передбачає регулювання економічних та соціальних відносин з метою реалізації певних цілей.

#### **Основні цілі державного регулювання економіки:**

- раціональне використання ресурсів і досягнення макроекономічної ефективності;
- забезпечення стабільного розвитку національної економіки;
- забезпечення конкурентоздатності вітчизняних товарів на світовому ринку;
- реалізація соціальних цілей розвитку суспільства.

Макроекономічна ефективність означає: забезпечення зростання продуктивності праці у суспільному виробництві на основі його технічного і технологічного оновлення, вдосконалення організації й управління; збалансований, пропорційний розвиток економіки; повне та оперативне задоволення соціально-економічних потреб суспільства.

Реалізація соціальних цілей розвитку суспільства передбачає забезпечення: соціальної справедливості; ефективної зайнятості; екологічної рівноваги; задоволення соціально-культурних, духовних потреб населення.

#### **Основні функції державного регулювання економіки:**

*Цільова* — полягає у визначенні цілей, пріоритетів і основних напрямків розвитку національної економіки.

*Стимулююча* передбачає формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів (їхні інтереси) і стимулювати економічні процеси у бажаному для суспільства напрямку.

*Нормативна (регламентуюча)* — держава за допомогою законів, законодавчих актів і нормативів встановлює певні правила діяльності для суб'єктів економіки, визначає правовий простір.

*Коригуюча* — зводиться до коригування розподілу ресурсів в економіці з метою розвитку прогресивних процесів, усунення негативних екстерналій і забезпечення нормальних соціально-економічних умов життя суспільства.

*Соціальна* — передбачає регулювання державою соціально-економічних відносин (наприклад, між підприємцями і робітниками), перерозподіл доходів,

забезпечення соціального захисту та соціальних гарантій, збереження навколишнього середовища тощо.

*Безпосереднє управління неринковим сектором економіки* — це регулювання державного сектору економіки, створення суспільних товарів і благ.

*Контролююча* — означає державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів, економічних, екологічних та соціальних стандартів тощо.

Мінімальні функції держави: створення правової бази; захист конкуренції; забезпечення економіки необхідною кількістю грошей; мінімізація негативних екстерналій; розподіл і перерозподіл доходів; виробництво суспільних товарів і благ [18, с.8].

**Державне регулювання економіки** — це управління соціально-економічним розвитком країни, тобто сукупність заходів державного впливу на об'єкти і процеси з метою певного спрямування господарської діяльності суб'єктів національної економіки, узгодження їхніх інтересів і дій для реалізації певних цілей.

Складові (етапи) процесу управління розвитком національної економіки: макроекономічний аналіз; початкові стадії макроекономічне прогнозування; управління плануванням соціально-економічного розвитку країни; макроекономічне програмування; організація і регламентація дій суб'єктів національної економіки; стимулювання бажаних процесів; оперативне регулювання; контроль за дотриманням правил і норм економічної поведінки суб'єктів; національне рахівництво.

*Об'єкти державного регулювання економіки* — сфери, галузі, регіони, а також явища, ситуації та умови соціально-економічного життя країни, де виникли або можуть виникати проблеми, які не вирішуються автоматично або невідкладно, як того вимагають умови нормального функціонування економіки й підтримання соціальної стабільності. Конкретні об'єкти державного регулювання економіки: економічний цикл; структура економіки; умови нагромадження та інвестиційна діяльність; науково-технічний прогрес та інноваційні процеси; грошовий обіг та інфляція; ціни; платіжний баланс; блок соціальних проблем (зайнятість і доходи населення, підготовка і перепідготовка кадрів, соціальний захист тощо); умови конкуренції; навколишнє середовище (екологічні проблеми); регіони. Щодо названих об'єктів держава проводить відповідну економічну політику.

**Державне управління в соціальній сфері.** Під **соціальною сферою** у широкому значенні мається на увазі сфера суспільних відносин щодо задоволення інтересів людей і вирішення їх проблем в областях освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту, відпочинку, творчої діяльності та ін. Водночас, це сукупність усіх галузей суспільної (людської) діяльності, метою якої є здійснення соціального забезпечення суспільства, забезпечення розвитку його духовності [21].

**Основні функції державного управління соціальною сферою:** збереження здоров'я і працездатності населення; створення сприятливих умов для самовідтворення населення країни; соціальний захист; організація професійної підготовки кадрів для національної економіки, інших сфер суспільного життя; забезпечення зайнятості населення; зміцнення сім'ї і турбота про підростаюче покоління, навчання та виховання молоді; збереження і примноження культурних цінностей; організація відпочинку і дозвілля населення; створення сприятливих умов для наукової та інших видів творчості, ін.

*Головна мета* - дотримання основних параметрів соціальної справедливості, зниження втрат від протиріч між приватною економічною вигодою і суспільною користю, індивідуальними (груповими) інтересами та інтересами усього суспільства (національними інтересами) [21].

На загальнодержавному рівні **соціально-культурна політика** визначається і проводиться урядом через такі центральні органи виконавчої влади, як Міністерство праці та соціальної політики України; Міністерство культури і туризму України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Пенсійний фонд України, ін.

На регіональному рівні соціально-культурна політика проводиться місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів АРК, територіальними підрозділами відповідних центральних органів виконавчої влади.

Основні завдання держави у соціальній сфері визначає стратегія соціально-економічного розвитку країни. Пріоритетним завданням політики держави у даній сфері сформування динамічної, гнучкої системи соціального захисту.

**Соціальний захист** - це комплекс заходів, які забезпечують доступ кожного члена суспільства до мінімально необхідної сукупності соціальних благ та сприяють подоланню соціальної нерівності і підтримці найбільш вразливих верств населення, сімей і окремих громадян.

Формування сучасної системи соціального захисту передбачає, зокрема, здійснення таких заходів:

- розробку і впровадження у практику нових моделей розвитку соціального страхування за всіма його видами - пенсійного, медичного, за хворобою, по безробіттю на засадах справедливого розподілу фінансового тягаря між роботодавцями, робітниками і державою;
- перетворення системи соціального страхування з компоненти податкової, розподільчої системи, яка виконує невластиві їй функції соціальної допомоги, що здійснюється державою і профспілками, в надійний засіб мікро- і макроекономічного та соціального регулювання (формування корпоративних пенсійних фондів як джерела довгострокових інвестицій, ін.);

- реформування системи пенсійного забезпечення з метою закріплення в межах національної системи пенсійного забезпечення населення кількох самостійних систем на основі як обов'язкового, так і добровільного страхування;

- удосконалення системи надання адресної державної соціальної допомоги, створення ефективної системи надання соціальних послуг;

- регулювання ринку праці, здійснення політики зайнятості, метою якої є максимальне забезпечення роботою працездатного населення відповідно до структурних змін зайнятості населення та кількісного і якісного складу трудових ресурсів, запобігання масовому безробіттю у його різноманітних видах і формах та ін.

**Соціальна політика** - це діяльність держави, інших політичних та соціальних інститутів, яка направлена на прогресивний розвиток соціальної сфери суспільства, удосконалення умов, способу та якості життя людей, забезпечення певної частини її життєвих потреб, надання громадянам необхідної соціальної підтримки, допомоги та захисту з використанням для цього наявного фінансового та іншого суспільного потенціалу. Соціальна політика держави - одна з головних складових внутрішньої політики держави, напрям політичної діяльності, ціллю якого є вирішення соціальних проблем.

Соціальну політику розглядають як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, що розробляються та реалізуються державними і недержавними органами, організаціями й установами, спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату.

Соціальна політика формується й реалізується в процесі діяльності суб'єкта не тільки в особі державних структур, але й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а також виробничих і інших колективів, тобто соціальна держава зацікавлена залучати як суб'єкта соціальної політики всіх зацікавлених структур і осіб.

Соціальна політика в умовах ринкової економіки покликана задовольняти життєві потреби людей, що не можуть у силу об'єктивних обставин забезпечити себе самостійно, і виходить із того, що основна маса здорових і працездатних людей сама задовольняє свої життєві потреби (здобуває харчування, одяг, житло, організовує дозвілля) прийнятним для суспільства способом.

Стосовно удосконалення умов життя соціальна політика соціальної держави припускає: поліпшення умов трудової діяльності людей, підвищення рівня її безпеки, регулювання трудових відносин на підприємствах і в організаціях будь-яких форм власності; планування, забудову і благоустрій населених пунктів, створення і підтримка в належному стані дорожньої мережі; організацію транспортного обслуговування населення і забезпечення послугами зв'язку й інформації; охорону навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки життя населення; сприяння налагодженню й успішному функціонуванню системи торговельного і побутового обслуговування населення.

**Державне управління в адміністративно-політичній сфері** є цілеспрямованим й організуючим впливом, що здійснюється з метою забезпечення взаємодії, погодженості й упорядкування загальних дій людей, органів, підрозділів і служб в інтересах ефективного виконання поставлених перед ними завдань.

Для управління в адміністративно-політичній сфері характерні наступні ознаки: здійснення загальнозначущих функцій; нормативно-розпорядницьке регулювання; підзаконний характер діяльності; використання владних повноважень.

Як і будь-який інший вид управління, управління в адміністративно-політичній сфері має системний характер і здійснюється в рамках соціальних управлінських систем. Разом із цим, управління в адміністративно-політичній сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері і її складових. Всі вони носять політичний, захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це в першу чергу оборона, безпека, іноземні справи, внутрішні справи, юстиція.

**Діяльність органів державного управління у сфері національної безпеки** носить досить складний характер, який обумовлюється наявністю особливих об'єктів безпеки: особистість її права й свободи; суспільство його матеріальні та духовні цінності. Специфічними рисами цих об'єктів обумовлена об'єктивна потреба створення єдиної системи гарантування національної безпеки України. Загальна система суб'єктів гарантування національної безпеки охоплює: а) орган законодавчої влади — Верховна Рада і органи державного управління загальної компетенції — Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації; б) органи державного управління спеціальної компетенції — Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Міністерство оборони; Державний комітет у справах охорони державного кордону; Міністерство юстиції; Національне бюро розслідувань; спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо; в) правоохоронні органи — органи прокуратури; суди загальної юрисдикції; Конституційний Суд; адвокатура; г) громадські структури — адвокатура; пункти охорони громадського порядку. Координаційним органом з питань національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України. Таким чином, механізм гарантування національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення й усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз [22].

### **Державне управління у соціально-культурній сфері**

**Соціально-культурна сфера**, яка структурно поділяється на галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я й соціального захисту, фізичної культури та спорту, є важливою складовою багатогранної діяльності Української держави. Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою

з духовними потребами громадян. Законодавство у цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства в сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві [22].

У структурно-функціональному плані соціально-культурне будівництво можна охарактеризувати як систему, що об'єднує в собі різні напрямки державної діяльності. Це — діяльність щодо збереження й зміцнення здоров'я людей, задоволення їх інтелектуальних, естетичних та інших духовних потреб, їх соціальний захист, формування особи, її навчання й виховання, підготовка й перепідготовка кадрів для народного господарства тощо.

В організаційно-правовому аспекті розрізняються **галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю**: загальною середньою освітою, вищою освітою, професійно-технічною освітою; мистецтвом і культурно-просвітницькою роботою, кінематографією, телебаченням і радіомовленням; видавничою справою, поліграфією й книжковою торгівлею; охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, соціальним захистом населення.

Можна визначити такий **зміст державного керівництва соціально-культурним будівництвом в Україні**: правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері; створення системи центральних та місцевих органів управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, визначення їх структури й компетенції; вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи; розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо соціально-культурного будівництва, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм; створення системи соціальних гарантій та захисту прав громадян у конкретних галузях соціально-культурного будівництва; здійснення фінансування й матеріально-технічного забезпечення соціально-культурної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в конкретних галузях соціально-культурного будівництва, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ й організацій, об'єднань громадян, що функціонують у соціально-культурній сфері; створення достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного й кліматичного характеру тощо); утворення спеціальних фондів.

Виходячи з аналізу організаційних зв'язків і повноважень державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво



соціально-культурним будівництвом — Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, спеціальні галузеві органи управління — міністерства і відомства. Для здійснення державної політики у соціально-культурній сфері уряд України створює відповідні організаційні структури.

Характерною рисою соціально-культурного будівництва в Україні є його галузевий характер. Як одна із сфер діяльності виконавчо-розпорядчих органів, управління соціально-культурним будівництвом охоплює декілька галузей: освіту; науку; культуру; охорону здоров'я; фізкультуру та спорт; соціальне забезпечення. Причому управління освітою і культурою, у свою чергу, містить певні підгалузі.

Управління кожною галуззю соціально-культурного будівництва покладено на відповідне міністерство, державний комітет або інше відомство. **Для управління в сфері соціально-культурного будівництва властиве поєднання як органів державної влади так і органів місцевого самоврядування** [22]. Разом з тим, передаючи на місцевий рівень основну долю відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування загальнонаціональних об'єктів культури, окремих учбових закладів, об'єктів і програм охорони здоров'я, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам.

#### **ТЕМА 4. Роль різних гілок влади у процесі державного управління**

Сучасна держава має досить складну структуру, важливим елементом якої є система державних органів влади. Первинним компонентом державного механізму є окремий державний орган, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції.

**Державний орган влади** — це відносно самостійна і відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, державного механізму, яка створена відповідно до конституції й чинного законодавства, офіційно виступає та діє від імені держави у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя.

У правовій демократичній державі єдина система органів державної влади побудована за так званим "принципом поділу влади". **Принцип поділу влади** передбачає структурну диференціацію трьох рівно значущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової.

**Поділ функцій влади відображає:** з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень) [13, с.172].

Згідно із ст. 6 Конституції України, розрізняють органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожний з цих видів є підсистемою єдиної системи державних органів України [9].

**Законодавча влада** — це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді) державна влада, що має виключне право приймати закони. Органом законодавчої влади є **парламент** держави.

Відповідно до ст. 75 Конституції України "єдиним органом законодавчої влади в Україні є — Верховна Рада України".

Коло функцій законодавчої влади широке й охоплює найважливіші питання державного життя. Правові акти парламенту визначають всю систему поділу функцій влади та взаємодії владних інститутів. Верховна Рада є єдиним законодавчим органом, який дістає свої повноваження безпосередньо від народу й виражає його суверенну волю, а тому має право визначати компетенцію Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, як й інших вищих органів державної влади.

**Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями:** за формами діяльності та за об'єктами державно-владного впливу. За об'єктами впливу — *політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну*, а за формами діяльності вирізняють:

1) *представницька функція* — реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні шари за допомогою депутатського корпусу;

2) *законодавча функція* — полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або у призупиненні їх дії;

3) *установча (державотворча, організаційна)*. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту у здійсненні цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур та інші;

4) *фінансова функція* — реалізується через право приймати рішення з фінансових питань (щорічно затверджувати бюджет країни);

5) *політична функція* — реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики;

6) *функція парламентського контролю*. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль та інші [13, с.175].

Всі з цих функцій і відповідних повноважень Верховної Ради мають нормативно-правове закріплення, насамперед конституційне.

Чинна Конституція України визначає Верховну Раду України як *єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади* у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (статті 75-76 Конституції) [9].

Ця кількість народних депутатів обумовлена рядом факторів: кількістю населення (громадян) України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту та рядом інших причин.

Якісний склад Верховної Ради природно не передбачається ні Конституцією, ні законами, оскільки вибори до неї є вільними і демократичними, проте **Конституцією встановлюється ряд вимог до народних депутатів України**. Зокрема, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

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 [9].

Ефективність роботи парламенту залежить значною мірою від його структурованості, а вона, в свою чергу, - від партійності народних депутатів.

Хоча партійність народних депутатів є основою утворення фракцій, але вона не тотожна фракційності у всіх відношеннях, оскільки фракції нерідко об'єднують депутатів, які належать до кількох партій.

Верховна Рада України обирає з свого складу Голову Верховної Ради. Першого заступника і заступника Голови та відкликає їх з цих посад.

**Голова Верховної Ради України має такі повноваження:** 1) веде засідання Верховної Ради України; 2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України). Голова Верховної Ради України здійснює свої повноваження, передбачені чинною Конституцією, та у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

**Основними галузевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради.** Верховна Рада 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 та секретарів цих комітетів [13, 176].

**Основними функціями комітетів, як і постійних комісій, є такі:**

1) законопроектна робота, яка включає насамперед організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України;

2) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економічності та ефективності використання державних коштів;

3) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або

затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб;

4) попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів і угод, проектів перспективних програм економічного і соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою України;

5) здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції законам України, а також вивчення ефективності їх застосування.

Під час здійснення законопроектних робіт комітет, визначений головним з певного законопроекту чи проекту іншого акта Верховної Ради України, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради України. Головний комітет має право також вносити пропозиції і поправки під час розгляду законопроекту на своєму засіданні.

**Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати також тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.**

**Уповноважений Верховної Ради з прав людини** призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою. Верховна Рада, здійснюючи парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, заслуховує щорічні доповіді Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

**Виконавча влада** — це система органів, які спеціально створюються державою для виконання функцій управління й забезпечення нормального функціонування державної влади та суспільства шляхом реалізації нормативно-правових актів [13, с 182].

**Головним напрямом урядової діяльності є функція державного управління, що охоплює:**

- виконавчу діяльність — здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність — здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

**Виконавча влада**, як гілка державної влади, організує, планує, координує, спрямовує й контролює зовнішню і внутрішню політику держави, в межах і на підставі законів здійснює управління соціальними та економічними процесами, справляючи системний вплив держави на всі сторони суспільної життєдіяльності людей.

**Органи виконавчої влади в Україні** - це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

*За сутністю та змістом органи виконавчої влади України* відрізняються від інших органів державної влади саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності.

*Об'єктами впливу органів державної виконавчої влади в Україні є*, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна та інші найбільш важливі сфери суспільного життя.

*За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі:* 1) Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

*За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є* єдиноначальними. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність.

*За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій:* управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо.

Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їх наділено державно-владними повноваженнями. Вони не тільки реалізують нормативні положення Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, але й самі мають право видавати нормативно-правові акти, зокрема постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими для виконання іншими органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів [13, с. 183].

**Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах:** принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. *Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є* принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін.

Органи виконавчої влади знаходяться на бюджетному фінансуванні і є юридичними особами, тобто мають цивільну правоздатність. Діючи у межах своєї компетенції, вони користуються відносною юридичною самостійністю. Їх

**взаємодія із законодавчими і судовими органами здійснюється у різноманітних організаційних формах таких, як представництво, погоджувальні комісії, взаємоінформація тощо.**

Органи виконавчої влади мають особливий склад (комплектацію). Вони, здебільшого, складаються з державних службовців, між якими розподіл посадових обов'язків закріплюється нормативними актами, а кожен з держслужбовців має відповідати встановленим вимогам щодо рівня професійної підготовки, стажу і досвіду роботи тощо. Державні службовці обіймають посади і виконують свої функції відповідно до законодавства про державну службу.

**Органи виконавчої влади є досить різноманітними. Їх можна класифікувати за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо.** *За походженням* - первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади); *за порядком організації та діяльності* - колегіальні (Кабінет Міністрів України та Ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети та ін.); *за характером компетенції* - загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та Ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.); *за часом дії* - постійні (Кабінет Міністрів України та Ін.), тимчасові (спеціально створені органи); *за назвою* - кабінет, рада, міністерство, державний комітет, служба тощо.

**Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України (Уряд України)** який очолює систему органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

**Кабінет Міністрів України** - це вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України [9].

Важливою ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

**Міністерства** - центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики. Міністерства є єдиноначальними органами. Кожне з них є головним органом у системі органів виконавчої влади у визначеній йому сфері діяльності. Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства.

**Державний комітет** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-

міністрів України чи міністрів. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет очолює його голова.

Окрім державних комітетів, на сьогодні в Україні діє ряд інших центральних органів виконавчої влади, прирівняних у своєму правовому статусі до держкомітетів - **Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління та ін.**

Виключний перелік державних органів, які мають спеціальний статус, що зумовлений їх специфічними функціями, та які не віднесені до жодної з гілок державної влади, встановлений безпосередньо в Основному Законі України. За його змістом до таких державних органів відносяться **прокуратура, Служба безпеки, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Нацдержслужба тощо** [13, с.195].

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є **місцевими органами виконавчої влади**. Вони, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", здійснюють функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах, у містах Києві та Севастополі.

**Місцеві державні адміністрації** є єдиноначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи. Владні повноваження цих державних органів реалізуються одноособово їх керівниками - головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. У здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [9].

Повноваження місцевих державних адміністрацій поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцях - політичну, економічну, соціальну та культурну (духовну).

**Судова влада** — незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі.

#### **Функції судової влади:**

- охоронна (охорона прав);
- функція правосуддя (захист, відновлення прав);
- контрольно-наглядова (за іншими гілками влади) [17].

**Судова влада** – це діяльність всіх створених у державі судів, яка реалізується з допомогою притаманних їм і законодавчих засобів з метою впливу на поведінку суб'єктів права та суспільні відносини за участю цих суб'єктів.

Для виконання покладеної на неї функції судова влада наділена владними повноваженнями і засобами примусу до виконання прийнятих нею рішень. Зокрема, конституційною засадою судочинства є обов'язковість виконання рішення суду, що вимагає від державних органів, посадових осіб, усіх громадян неухильного підкорення велінню судової влади.

*Головне призначення судової влади* – вирішення віднесених законодавством до її компетенції правових конфліктів, які виникли у суспільстві. Тому судова влада в системі державної влади є рівнозначною, рівноправною, паритетною.

**Судова влада функціонує на засадах:** незалежності, самостійності, відокремленості, виключності, під законності. Судова влада є незалежною, втручання будь-яких державних органів, посадових осіб в її діяльність є неприпустимим.

**Судова система** – це сукупність всіх судів, об'єднаних у відповідності з їх компетенцією, завданнями і цілями організації та функціонування, побудована на принципі територіальності та спеціалізації та ґрунтується на конституційних засадах правосуддя [23].

**В Україні діє два види судів – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції**, при цьому суди загальної юрисдикції утворюють систему судів, а Конституційний Суд України - єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

**Система судів загальної юрисдикції складається з загальних і спеціалізованих судів окремих юрисдикцій. Загальні суди** – це місцеві суди (району, району у місті, міські та міськрайонні суди, військові суди гарнізонів), апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд АРК, військові суди регіонів. **Спеціалізованими судами** є господарські та адміністративні суди.

**Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя** у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Правосуддя становить основний зміст судової влади і полягає у розгляді судами в судових засіданнях цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справ, а також справ конституційної юрисдикції і законному, обґрунтованому, справедливому їх вирішенні.

**Конституційний Суд України** – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Завданням КСУ є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону на всій території України. Діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень. **До повноважень КСУ віднесено прийняття рішень та дача висновків щодо:**  
1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів ВР АРК;



2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах визначених ст.ст. 111 та 151 Конституції України;

4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

*Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по 6 суддів. Судді обираються строком на дев'ять років без права бути призначеними повторно [24].*

**Систему судів загальної юрисдикції складають:**

1) місцеві суди;

2) апеляційні суди, Апеляційний суд України;

3) вищі спеціалізовані суди;

4) Верховний суд України.

**Місцеві суди** (основна судова ланка та I судова інстанція) – це суди району, району у місті, місцеві суди міст, міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів. На ці суди припадає основне навантаження, оскільки вони розглядають абсолютну більшість цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ.

**Місцеві суди підрозділяються на місцеві загальні та місцеві спеціалізовані суди.** *Місцеві суди є судами I інстанції і розглядають справи по суті в судовому з'їзді, вперше, безпосередньо, як правило одноособово суддею, який діє від імені суду, у відкритому чи закритому судовому засіданні, за участю сторін і на основі їх рівності і змагальності процесу та інших принципів правосуддя, досліджує докази, отримуючи їх через пояснення позивача та відповідача, покази підсудного, потерпілого, свідків, заслуховує експерта і виносить вирок чи рішення у справі, які після набрання ними чинності є обов'язковими до виконання. Судові рішення місцевих судів підлягають протягом певного строку, встановленого процесуальним законодавством, апеляційному та касаційному оскарженню і скасувати рішення місцевого суду може лише апеляційна чи касаційна інстанція за певних умов.*

**Місцеві спеціалізовані суди**

На відміну від місцевих загальних судів, **місцеві господарські суди** функціонують лише в обласних центрах, столиці АРК, а також містах Києві та Севастополі. **До місцевих господарських судів** з позовом вправі звертатися підприємства, установи, організації, інші юридичні особи, громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і належним чином зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності; державні та інші органи, які звертаються до господарського суду у випадках, передбачених законодавством України; прокурор, який звертається до господарського суду в інтересах держави. Місцеві господарські суди є

незалежними у вирішенні вперше та по суті всіх господарських спорів, що виникають між державними та іншими органами, а також у розгляді справ про банкрутство. Вони виступають I інстанцією в системі господарських судів.

**Місцеві адміністративні суди** – це спеціалізовані суди, які входять у систему судів загальної юрисдикції та здійснюють адміністративне провадження у встановленому законом порядку. Місцеві адміністративні суди розглядають справи, які виникають із публічних правовідносин між громадянами, юридичними особами з одного боку, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами – з іншого. Місцеві адміністративні суди є судами I інстанції [25].

#### **Апеляційні суди. Апеляційний суд України**

**Апеляція** ( лат. *appelatio* – звернення, скарга ) – основний, найефективніший спосіб оскарження рішень судів I інстанції, які не набрали законної сили з метою перевірки їх законності та обґрунтованості. **Апеляційні суди:** 1) розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону; 2) розглядають по I інстанції справи, визначені законом (крім апеляційних господарських судів); 3) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають та узагальнюють судову практику; 4) надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевими судам; 5) здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

*Це суди другої ланки єдиної судової системи судів загальної юрисдикції.* Апеляційні суди мають однакову компетенцію та рівні права щодо розгляду кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ. У результаті розгляду справи апеляційний суд вправі за наявності підстав, скасувати, змінити, судові рішення, постановити нове судові рішення або залишити без змін рішення суду I інстанції.

#### **Вищі спеціалізовані суди**

**Це Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України.** Слід зазначити, що **Вищий господарський суд України** здійснює судочинство у господарських справах, віднесених до його підсудності.

**Вищий адміністративний суд України**, крім розгляду справ у касаційному порядку має розглядати справи як апеляційна інстанція стовно справ розглянутих апеляційними адміністративними судами як судами I інстанції, а також у визначених процесуальним законом випадках – справи по I інстанції. *Справи у вищому спеціалізованому суді розглядаються колегіально у складі не менше трьох суддів*, оскільки касаційна інстанція є останньою судовою інстанцією до якої особа може звернутися за захистом свого порушеного права з метою недопущення судових помилок при розгляді справи касаційною інстанцією.

**Верховний суд України** - є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Повноваження ВСУ по розгляді справ у касаційному порядку і в порядку повторної касації визначається процесуальним

законодавством. ВСУ є остаточною судовою інстанцією і його рішення не підлягають оскарженню.

**Верховний Суд України:** розглядає у касаційному порядку рішення загальних судів у справах, віднесених до його підсудності процесуальним законом; переглядає в порядку повторної касації усі інші справи, розглянуті судами загальної юрисдикції в касаційному порядку; у випадках, передбачених законом, розглядає інші справи, пов'язані з виключними обставинами; дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; звертається до Конституційного Суду України у випадках виникнення у судів загальної юрисдикції при здійсненні ними правосуддя сумнівів щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів; веде та аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, знайомиться в судах з практикою застосування законодавства; здійснює інші повноваження, передбачені законом [25].

**Контролюючі органи** - державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю та повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу.

**Контролюючі органи можна умовно розподілити на такі групи:**

- **по-перше, фіскальні органи, на які покладається обов'язок щодо наповнення бюджету.** Серед них виокремлюється Державна податкова служба (щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби), Митні органи (щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони) та Державна інспекція з контролю за цінами;

- **по-друге, органи щодо забезпечення життєдіяльності громадян,** серед них — санітарно-епідеміологічна служба, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт) та органи державного контролю якості лікарських засобів (Держінспекція);

- **по-третє, правоохоронні органи** (МВС, прокуратура, СБУ).

В Україні на сьогоднішній день існує велика кількість контролюючих органів, які мають право перевіряти суб'єктів господарювання. Їхні повноваження встановлюються законами України, підзаконними нормативними актами і є різні в кожного контролюючого органу підстави для проведення перевірок.

З прийняттям у квітні 2007 року Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного контролю, їх посадових осіб і права,

обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю. У ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати контроль у сфері господарської діяльності, та види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду.

### **Поняття прокуратури України**

У державному механізмі України **прокуратура** виступає як самостійний інститут державного ладу, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади.

**Прокуратура** (від лат. *procurator* - піклуюсь, керую) означає державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й для притягнення до суду правопорушника.

У переважній більшості країн світу, як і в Україні, *прокуратура не відноситься до законодавчої, виконавчої чи судової влади*. У науковій та навчальній літературі її іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема **контрольно-наглядової**.

**Прокуратура України** - це єдина централізована система органів державної влади, які відповідно до Конституції та законів України здійснюють обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову та інші функції в державі [15].

Прокуратура України формується і діє відповідно до загальних засад, визначених Конституцією та законами України. *Основними принципами організації та діяльності органів прокуратури є принцип централізації системи органів прокуратури; принцип самостійності й незалежності прокуратури; принцип законності; принцип гласності; принцип колегіальності та єдиноначальства прокуратури тощо.*

**Систему органів прокуратури становлять:** Генеральна прокуратура України, прокуратури АРК, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні, природоохоронні та інші спеціалізовані прокуратури.

**Систему органів прокуратури становлять територіальні та спеціалізовані прокуратури.** Територіальні прокуратури створені та функціонують відповідно до адміністративно-територіального устрою України, а **спеціалізовані** - за предметно-галузевим принципом і функціонують в окремих сферах життєдіяльності. На сучасному етапі система органів прокуратури включає такі **спеціалізовані прокуратури:** військові, природоохоронні та прокуратури з нагляду за виконанням кримінально-виконавчого законодавства.

Очолює систему органів прокуратури з притаманними тільки йому повноваженнями Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України.

**Відповідно до ст. 121 Конституції України, прокуратура здійснює такі функції:**

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [15].

**За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розділені на три основні групи:** 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні порушників закону до відповідальності.

### **ТЕМА 5. Державне управління на регіональному рівні**

Розвиток сучасної економіки пов'язаний з необхідністю забезпечення **ефективного управління на регіональному рівні**. Предметом такого управління є економіка регіону й всі процеси, які з цим пов'язані, а об'єктом – регіон. **Регіон** – це територіально спеціалізована й адміністративно визначена частина території країни, що характеризується цілісністю відтворювального процесу і єдиною системою управління. Регіон відзначається спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. Регіон є складною соціально-економічною системою [14, с. 6].

**Регіональне управління** – це сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на господарську діяльність регіону. Регіональне управління можна розглядати як науку і практику управління соціально-економічними процесами регіону в умовах ринкової економіки.

Процес **регіонального управління** полягає у впливі суб'єкта управління (представників регіональної влади, у тому числі органів місцевого самоврядування) на об'єкти управління по спеціальних каналах передачі інформації. Від об'єкта до суб'єкта управління також по спеціальному каналу передачі інформації надходять дані про стан об'єкта управління, що є підставою для подальшого прийняття управлінських рішень.

**До основних функцій регіонального управління відносяться:**

- визначення рівня економічного та соціального розвитку регіону й аналіз сформованої ситуації, в результаті якого повинні бути отримані конкретні дані. Це дозволяє виявити проблеми в регіональному розвитку, намітити шляхи їх вирішення і мобілізувати засоби для їх розв'язання;
- прогнозування і планування регіонального розвитку. Ця функція управління на регіональному рівні полягає в розробці стратегії економічного й соціального розвитку регіону, на основі якої формуються програми економічного та соціального розвитку регіону;

- організація регіонального управління полягає у формуванні організаційних структур управління регіоном на основі проектування нових або вдосконалювання існуючих;

- мотивація регіонального розвитку полягає в необхідності забезпечення постійного підвищення рівня життя населення на основі сталого економічного росту як у межах регіону, так і в масштабі всієї країни;

- контроль процесу економічного й соціального розвитку регіону повинен здійснюватися з метою досягнення поставлених цілей і подолання проблемних ситуацій, що вимагають вирішення;

- регулювання регіонального розвитку здійснюється на основі законодавчого поля, що діє на території регіону і формується в результаті спільної діяльності органів законодавчої, виконавчої влади національного й обласного рівнів, а також органів місцевого самоврядування.

Якщо говорити про завдання регіонального управління то, як і у будь-якого іншого виду управління, воно полягає у досягненні мети, тобто бажаного стану об'єкту у майбутньому, завчасно визначених цілей.

**Цілі регіонального управління класифікуються:** а) за змістом – економічні, політичні, екологічні, науково-технічні; б) за часом – довгострокові (10 – 15 років), середньострокові (3 – 5 років), короткострокові (на рік); в) за рівнем, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та адміністративно-регіональні одиниці.

*Економічні цілі* передбачають збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективного використання його ресурсного потенціалу. *У політичних цілях* відповідно до визначених Верховною Радою засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону. *Зміст соціальних цілей* полягає у підвищенні добробуту місцевого населення. *Екологічні цілі* пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування. *Науково-технічні цілі* конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону.

Зміст і завдання *довгострокових цілей* визначають державні і регіональні програми; *середньострокові* – конкретизують визначені довгостроковими цілями завдання щодо забезпечення збалансованого і пропорційного розвитку економіки регіону, а *короткострокові* – деталізують середньострокові і є цілями оперативного управління.

Важливе значення має класифікація цілей за рівнем, на якому вони визначаються і здійснюються. За цією ознакою розрізняють: *загальнодержавні та цілі територіально-адміністративних одиниць*. *Загальнодержавний (національний) рівень* управління є головним. На ньому визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку країни і регіональної політики щодо сприяння різнобічного розвитку регіонів, враховуючи їх відмінності. Держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, регіональні програми на основі державної власності і контролюючих

функцій, у яких регламентує основні параметри розвитку регіонів за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної і митної політики, запроваджує спеціальні управлінські заходи для столиці держави міста Києва, господарських агломерацій і великих господарських вузлів.

*Регіональний рівень* управління охоплює автономну республіку, область, адміністративний район. На цьому рівні узгоджуються регіональні, галузеві і підприємницькі інтереси. Однак найважливішою одиницею регіонального управління залишається область, оскільки саме на рівні області реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення та через фінансування з бюджету області і держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування. *Місцевий (низовий) рівень* управління є найбільш проблематичним і складним. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні і власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст.

**Державна регіональна політика** — це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

**Державна регіональна політика** являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного та соціального розвитку України. Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій на основі ефективного використання виробничого потенціалу кожного регіону для підвищення рівня життя населення, забезпечення соціальної захищеності кожного громадянина, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Державна регіональна політика базується на здійсненні перерозподілу ресурсів для підтримки депресивних територій та розв'язання проблем, що за своїми масштабами є загальнодержавними.

**Державна регіональна політика ґрунтується на таких принципах:**

- конституційність та законність - реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;

- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [14, с.11].

**Державна регіональна політика має забезпечити:** формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка б забезпечувала їх комплексний розвиток на основі використання природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, історико-культурних традицій; удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування регіонального економічного та соціального розвитку; запровадження систем стратегічного бюджетного планування та фінансового забезпечення регіонального економічного та соціального розвитку з використанням науково обґрунтованих норм та нормативів, для визначення оптимального рівня фінансових ресурсів для реалізації цієї мети; обґрунтування перспектив залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури на основі впровадження нових технологій, збільшення виробництва високоякісних товарів і послуг; впровадження заходів, спрямованих на стимулювання розвитку депресивних територій; об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення спільних міжрегіональних економічних, соціальних та екологічних проблем; підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва; децентралізацію влади, розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування.

**Основу ресурсного забезпечення регіонального управління складає ресурсний потенціал,** що представляє сукупність, матеріальних (в тому числі природних ресурсів), фінансових, трудових та інформаційних ресурсів.



**Матеріальні ресурси** представляють накопичені у засобах виробництва й предметах споживання матеріалізовану працю, яку має у своєму розпорядженні система управління регіоном. Відповідно до характеру використання у процесі управління у складі матеріальних ресурсів можна виділити матеріальні виробничі ресурси й матеріальні невиробничі ресурси.

**Фінансові ресурси** складають фінансову основу для реалізації основних функцій регіонального управління і представляють грошові кошти, що акумулюються в місцевих бюджетах.

**Трудові ресурси** в процесі регіонального управління забезпечують усі функції управління людським фактором, який розробляє і реалізовує управлінські рішення, направлені на досягнення певних цілей і вирішення завдань регіонального розвитку.

**Інформаційні ресурси** – це ресурси, що забезпечують процес регіонального управління необхідною інформацією. При цьому ефективність регіонального управління залежить від точності й достовірності інформації.

**Природно-ресурсний потенціал регіону** — це об'єктивна реальність, що характеризує дійсний стан природних ресурсів. **До основних принципів і специфічних вимог раціонального природокористування можна віднести:** збалансованість природних ресурсів; необхідність обліку взаємного впливу компонентів навколишнього середовища; оптимальне співвідношення між інтенсивним та екстенсивним використанням території й природних ресурсів; створення системи природоохоронних територій, які спроможні підтримувати місцевий екологічний баланс [14, с.25].

Основною метою системи **управління фінансами регіону** є мобілізація фінансових ресурсів регіону на забезпечення сталого економічного і соціального розвитку регіону. **Управлінням фінансовими ресурсами** місцевих бюджетів відають місцеві органи влади. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", місцеві бюджети затверджують відповідні ради територій, а забезпечують їхнє виконання місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні та сільські голови. В ролі координаторів усієї діяльності, пов'язаної з розробкою і виконанням місцевих бюджетів, виступають місцеві фінансові органи.

Важливу роль в управлінні фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання, установ, закладів та населення регіонів відіграє банківська система, яка завдяки своїй посередницькій сутності об'єднує окремі мережі обігу фінансових ресурсів в єдиний цикл.

**Трудові ресурси** складає наявне працездатне населення — потенціал живої праці, який мають регіони на певний момент часу. Їх відтворення і раціональне використання є одним з найважливіших напрямів регіональної економічної політики, дотримання якого націлює управління на вирішення таких завдань: створення умов для повного здійснення громадянами конституційного права на працю; забезпечення рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності; розробка та реалізація програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно

до суспільних потреб; створення належних, безпечних і здорових умов праці; встановлення оптимальних пропорцій у розподілі трудового потенціалу між галузями регіонального господарчого комплексу; збалансування регіонального ринку праці, чисельності трудових ресурсів і робочих місць у регіоні; соціальний захист неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення. Розв'язання цих завдань становить зміст **управління трудовими ресурсами** і здійснюється місцевими органами за допомогою економічних, правових та адміністративних методів.

**Державна промислова політика** — цілісна система заходів, інвестиційно-структурних перетворень, що підкріплюються відповідними механізмами реалізації (стимулювання, регулювання та контролю через відповідні інститути держави та ринку), спрямованими на розв'язання стратегічних і тактичних завдань розвитку реального сектору: зростання виробництва, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та окремих галузей.

**Регіональна промислова політика** базується на таких ключових засадах: 1) вона є складовою державної промислової політики і ґрунтується на її правовій основі; 2) формування й реалізація її здійснюється з урахуванням особливостей регіону; 3) розробка і реалізація цієї політики здійснюється адміністрацією за сприяння органів місцевого самоврядування, асоціацій, об'єднань промисловців і підприємців.

**Проблеми, які покликана вирішувати регіональна промислова політика, можна виділити наступні:** збереження найцінніших елементів накопиченого науково-технічного потенціалу і використання його для розвитку промисловості регіону; розвиток, використання і порівняльних конкурентних переваг національної промисловості і послідовне подолання її слабких сторін; подолання деформацій, що склалися, в галузевій, внутрішньогалузевій і виробничій структурі, що проявляються в технічному і технологічному відставанні вітчизняного виробництва; насичення внутрішнього ринку вітчизняною промисловою продукцією відповідно до об'єму структурного попиту; створення власної ніші на світовому ринку для експорту промислової продукції; об'єктом реалізації регіональної промислової політики є дії, що направлені на підвищення продуктивності праці.

У процесі формування регіональної промислової політики слід враховувати наступні значущі **аспекти функціонування промислового комплексу регіону**. 1. Стратегічним напрямом регіональної промислової політики є підтримка місцевих стабільно працюючих підприємств. 2. Регіональна промислова політика формується як функція потреб підприємств регіону, і є складовою частиною державної промислової політики. 3. Сукупність інвестиційних програм підприємств регіону визначає формування всієї решти функціональних політик регіональних органів управління. 4. Існуюча промислова політика взагалі і регіональна, зокрема, орієнтована на збільшення ВВП на душу населення, і як наслідок на формування платоспроможного попиту і забезпечення цілей та завдань розвитку

підприємств. 5. Регіональна промислова політика створює градоутворюючим підприємствам протекціоністські умови, мінімізуючи конкуренцію (якщо на регіональний ринок поступає аналогічна продукція з інших регіонів, і дані виробники мають підтримку в своїх регіонах, то регіональні органи управління мають право встановлювати бар'єри для підтримки місцевих виробників). 6. Критерієм вибору підприємств для підтримки є висока ефективність виробництва, а інструментом підтримки є компенсація «побічних ефектів».

**Державне регулювання сільського господарства** — це основана на законодавстві одна з форм державного впливу на агропромисловий комплекс України шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності суб'єктів аграрного господарювання з метою досягнення сільським господарством максимальної ефективності для задоволення потреби населення у продуктах харчування, а промисловості — у сировині. **Функції державного регулювання сільського господарства** здійснюють державні органи виконавчої влади, що визначають стратегічні цілі і завдання агропромислового виробництва, забезпечують матеріально-фінансову підтримку аграрного сектора, здійснюють контроль і нагляд за дотриманням аграрного законодавства [10].

**Основними завданнями органів, що здійснюють управління сільським господарством на місцях є:** забезпечення реалізації державної аграрної політики, розроблення та виконання регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм і прогнозів розвитку галузей агропромислового виробництва; участь у формуванні та реалізації соціальної політики на селі, сталого розвитку регіонального агропродовольчого ринку і сільських територій регіону; організація роботи з питань насінництва і розсадництва, сортопробування і захисту рослин, племінної справи, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки.

**Інноваційна діяльність регіону** – це система процесів: дослідження та моделювання станів ринку щодо доцільності створення інновації для вирішення існуючої проблеми в регіоні; генеруванням науково-технічної ідеї; НДДКР; виробництва та оформленням новації з подальшим її впровадженням на ринок, тобто перетворенням в інновацію.

**До функцій управління інноваційною діяльністю регіону відносяться:** аналіз, планування й прогнозування, організація інноваційної діяльності, облік і контроль, координація й регулювання.

Стрімкий розвиток інноваційних процесів у розвинених країнах, зростаючі потреби населення й одночасно поступове вичерпання природних ресурсів приводять до необхідності активізації науково-інноваційної діяльності, генерації нових ідей, розробки нової продукції, нових ресурсозберігаючих технологій, застосування нових, більш ефективних методів управління й т.д.

**Управління інноваційною діяльністю регіону** являє собою складний багатокроковий процес, що поєднує масу дрібних завдань, які необхідно вирішити органу управління в процесі організації, управління й розвитку інноваційної діяльності регіону.

**Соціальна інфраструктура** — частина загальної інфраструктури, сукупність галузей, які спеціалізуються на обслуговуванні населення. Ці галузі територіально інтегровані за функціональним призначенням: задоволення у різних послугах потреб людей, які проживають у межах певної території. Підприємства, організації та установи інфраструктури створюють необхідні умови для життєдіяльності населення через надання різноманітних послуг.

Розвиток соціальної інфраструктури визначається такими об'єктивними закономірностями її функціонування: 1) поліпшенням добробуту населення; 2) неухильним зростанням потреб населення у високоякісних товарах широкого вжитку і різноманітних послугах; 3) комплексним розвитком і підвищенням ефективності функціонування галузей. На цих закономірностях базується **управління розвитком соціальної інфраструктури**.

**Механізм реалізації регіональної економічної політики** — це система конкретних економічних важелів та організаційно-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на просторову організацію продуктивних сил, забезпечується соціально-економічний розвиток регіонів, удосконалюється структура їх господарського комплексу [16].

Держава впливає на регіональний розвиток за допомогою адміністративних та економічних важелів. Вибір системи фінансово-економічних, соціальних, організаційних важелів здійснюється залежно від соціально-економічної ситуації в державі та її регіонах. Розрізняють методи прямого й опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси. За своїм характером ці методи можуть бути заохочувальними та обмежувальними, активними та пасивними, їх комплексне поєднання дає змогу забезпечити високу результативність державного впливу на процеси, що протікають на регіональному рівні.

*До методів прямого економічного регулювання* відносять цільове фінансування, пряму фінансову допомогу, надання субсидій та субвенцій. *Для опосередкованого економічного регулювання* використовують важелі податкової, бюджетної, кредитно-грошової, цінової, соціальної, зовнішньоекономічної політики та ін.

**Основними складовими механізму реалізації державної регіональної економічної політики України виступають:** законодавчо-нормативна база; бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку та підтримка окремих регіонів державою; державна фіскальна політика; державні регіональні програми, індикативні прогнози та плани, місцеві програми соціально-економічного розвитку; створення та розвиток спеціальних економічних зон у певних регіонах; розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва.

Першоосновою механізму регіональної економічної політики є законодавча база, що визначає права та обов'язки регіонів у фінансово-бюджетній сфері, повноваження в управлінні майном, участь у реалізації загальнодержавних і регіональних соціально-економічних програм, порядок створення та використання регіональних фондів, форми соціальної підтримки

населення. Держава через законодавчу базу проводить політику, спрямовану на підвищення економічної самостійності територій, координує діяльність місцевої влади на основі визначення співвідношень державного і місцевих бюджетів, розвитку інфраструктурних об'єктів місцевого та загального призначення, формування централізованих і регіональних фондів різного цільового призначення [16].

### **Місцеві бюджети як фінансова основа соціально-економічного розвитку регіонів**

**Місцевий бюджет** — бюджет адміністративно-територіальної одиниці — області, району, міста, селища, села, затверджений відповідною радою. Місцевий бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджет районів і міст обласного підпорядкування.

Місцевий бюджет району — районний бюджет, бюджет міст районного підпорядкування, селищні й сільські бюджети. Завданням місцевого бюджету є забезпечення необхідними грошовими ресурсами фінансування заходів господарського й культурного будівництва, комунального і житлового господарства, розвитку освіти, охорони здоров'я тощо. **Місцевий бюджет** представляє собою форму утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань та функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією, інструментом вирішення проблем місцевого рівня.

### **До основних функцій місцевих фінансів, а саме їх центрального елемента - місцевих бюджетів - належать:**

- формування фондів грошових ресурсів для забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- розподіл та використання коштів за напрямками і в інтересах комплексного розвитку відповідних територій та адміністративно-територіальних утворень;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих регіональним органам та органам місцевого самоврядування підприємств, організацій і установ.

Місцеві бюджети є автономними і не входять до складу бюджетів вищих рівнів.

### **Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок:**

- власних (закріплених) джерел доходів (місцеві податки і збори (податки на майно, платежі за використання природних ресурсів, мито і збори тощо), фіксовані закріплені відрахування від державних податків, інші власні доходи);
- регулюючих доходів кошти, що передаються із державного бюджету місцевим бюджетам (% відрахувань від державних податків (податку на прибуток, ПДВ, акцизів, прибуткового податку), дотації, субвенції, кошти, отримані з державного бюджету).

**Місцеві податки і збори поділяються на:** податки, які встановлюються й вилучаються лише на певній території та дублюють загальнодержавні податки, і на податки, що є місцевими надбавками до загальнодержавних

податків; податки, запровадження яких погоджується або санкціонується центральною владою; податки, що встановлюються органами регіональної влади або місцевого самоврядування самостійно.

**Видатки місцевих бюджетів** пов'язані з реалізацією планів соціального й економічного розвитку відповідних територій і адміністративно-територіальних одиниць та спрямовуються на: соціально-культурні заходи (освіту, культуру і мистецтво, охорону здоров'я, соціальну політику). До речі, понад 75 % місцевих бюджетів спрямовується власне у соціальну сферу, а витрати на соціальний захист становлять понад 40 %; фінансову підтримку галузей господарського комплексу (промисловості, будівництва, сільського і рибного господарства, транспорту й дорожнього господарства, ЖКГ); управління; правоохоронну діяльність інше [14, с. 36].

**Державна цільова програма** — комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих 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.

**Державні цільові програми** поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля — це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

**Регіональна цільова програма** - це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

**Особливості функціонування та управління територій із спеціальним статусом**

Для здійснення територіального принципу управління держава законодавчо затверджує свій адміністративно-територіальний устрій і відповідно до нього формує управлінську вертикаль.

До **основних територіальних одиниць** відносяться території, межі яких носять сталий характер. Законодавство не визначає кінцевий термін дії цих меж. Такими є **адміністративно-територіальні одиниці і територіальні округи**. **Адміністративно-територіальна одиниця** — це частина єдиної

території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населенні пункти і регіони. **Територіальний округ** - функціональна територіальна одиниця, яка утворюється для виконання державницьких або освітньо-культурологічних завдань. До таких відносяться судові, військові, транспортні, освітні територіальні округи.

До **факультативних територіальних одиниць** відносяться екологічні зони, зони територіальної охорони, спеціальні (вільні) економічні зони, а також території з іншими видами спеціальних режимів господарської діяльності.

**Екологічні зони** - це територіальні одиниці, які характеризуються спеціальними умовами функціонування і охорони навколишнього середовища. В свою чергу екологічні зони поділяються на: **природно-заповідні зони** - ділянки суходолу або водного простору, природні комплекси яких мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, рекреаційне значення а також прилегла охоронна територія; **курортні зони** - зони, які мають особливе рекреаційне значення і це визначає їхню економічну спеціалізацію; **зона екологічного лиха** - територія, в межах якої відбулися стійкі негативні, несумісні з життєдіяльністю людини, зміни навколишнього середовища [27].

**Зони територіальної охорони** - територія, яка встановлюється для прикриття, охорони і захисту державного кордону, морського узбережжя, островних зон, важливих об'єктів і комунікацій, а також режимні територіальні одиниці.

**Спеціальна (вільна) економічна зона (СЕЗ)** - територія, на якій діє спеціальний правовий режим економічної діяльності, і яка має особливий юридичний і митно-економічний статус.

До територій з іншими видами спеціальних режимів господарської діяльності належить **виключна морська економічна зона України**. **Виключна (морська) економічна зона України** - морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать.

**Законодавством визначені такі типи СЕЗ, які можуть бути створені на території України:** вільні митні зони і порти, експортні зони, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, а також туристсько-рекреаційні, страхові, банківські зони.

Історичний досвід свідчить, що замкнутість в економіці веде до ще більшої відсталості. І, навпаки, відкритість, активна участь у міжнародному розподілі праці - шлях до процвітання держави [27].

**Роль органів державного управління та місцевого самоврядування в економічному розвитку регіону**

Регіональні підходи до управління економічними процесами стають все більш актуальними та все частіше піднімаються для обговорення і науковцями і представниками органів державної влади та місцевого самоврядування. Завдання створення дійових механізмів територіальних систем управління

повинні вирішити проблеми збалансованості інтересів державної та регіональної економічної політики та забезпечити відповідне регулювання економічного розвитку.

Основним завданням регіональної економічної політики є вироблення та реалізація раціональної моделі регіонального розвитку. Оптимальний процес управління повинен забезпечувати постійно зростаючий життєвий рівень населення на основі ефективного використання місцевих ресурсів.

**Процес управління соціально-економічним розвитком регіону** – це особливий вид діяльності, який здійснюється центральними органами влади, місцевими державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Центральні органи державної влади відповідальні за втілення стратегій регіонального економічного розвитку та їх відповідність стратегічному розвитку держави в цілому для того щоб забезпечити максимально ефективне використання потенціалу регіону з одного боку та загальнодержавні потреби з іншого. Крім завданням центральної влади є регулювання відносин між регіонами та забезпечення виконання загальнодержавних програм, в яких задіяні декілька регіонів. **При цьому центральні органи державної виконавчої влади забезпечують** : дотримання чинного законодавства на території як всієї країни так і окремого регіону; функціонування єдиної грошової, бюджетної та митної систем; розвиток інфраструктури загальнодержавного значення; управління об'єктами загальнодержавної власності; створення умов для соціально-економічного розвитку регіону.

**Регіональні органи державної виконавчої влади здійснюють**: формування та виконання місцевих бюджетів; управління об'єктами комунальної власності; створення умов для розвитку підприємництва ; соціальний захист населення; забезпечення охорони навколишнього середовища.

**Місцеві органи влади** відіграють три ключові ролі в економічному розвитку регіону. **Перша** полягає в забезпеченні керівної ініціативи при формуванні регіональної економічної політики, вироблення стратегії розвитку регіону. В цій ролі здійснюють аналіз існуючого стану розвитку економіки регіону, визначають ключові впливи та формують уяву про майбутні економічні перспективи регіону. **Друга** - в адмініструванні розроблених конкретних програм та проектів розвитку регіону, виробленні конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контролі реалізації цих заходів для отримання запланованого результату. **Третя** - в створенні сприятливого середовища для мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку та найбільш ефективного їх використання.

Кінцевою метою управління соціально - економічним розвитком регіону є розроблення та реалізація програм економічного розвитку регіону, які передбачають підвищення життєвого рівня населення регіону, ефективне використання природно - ресурсного, виробничого, трудового потенціалу території, оптимальний територіальний розподіл праці.



Управлінська структура регіону формується таким чином, що органи вищого рівня виконують лише ті функції, які не можуть виконати органи управління нижчого рівня. Регіональні структури управління повинні бути гнучкими, швидко адаптуватись до умов, що постійно змінюються.

Органи державного управління та місцевого самоврядування, встановлюючи законодавче та нормативне забезпечення економічних процесів в регіоні формують регіональну регуляторну політику з метою сприяння стабільному економічному розвитку регіону.

## **ЗМ 2. МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

### **ТЕМА 6. Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування, роль в управлінні**

**Історичний досвід державного управління в Україні.** Головними ознаками існування державності у ранньосередньовічному суспільстві сучасні історики вважають наявність влади, відчуженої від народу, розселення населення за територіальним (а не племінним) принципом і стягнення данини для утримання влади. Відповідно до наведених складових державності початок державного життя в Україні датується IX століттям. З Новгородського літопису відомо про князювання в Києві у цей період Аскольда і Діра. Саме Київська земля стала етнокультурним, політичним і соціальним державним організмом, навколо якого наприкінці IX ст. почала формуватися величезна імперія - Київська Русь. Київська Русь була ранньофеодальною державою з аристократично-демократичним режимом. Київська Русь не була державою в сучасному розумінні цього поняття: вона не мала централізованого управління, розгалуженої бюрократичної системи [12, с. 58].

Верховну владу представляли: Великий київський князь, Народне віче, Боярська Рада, Княжі з'їзди.

Компетенція великого князя: охорона кордонів, керівництво військом, збір данини, судочинство щодо васалів, дружинників, дипломатична діяльність, скликання княжих з'їздів, видання уставів та інших законодавчих актів, будівництво шляхів та ін.

Компетенція віча: захист міста від нападу ворогів, організація походів за участю ополчення, обрання князя, укладення ряду (договору) з князем і ін.

Місцеве самоврядування: сільська община – верв. Об'єднувала кілька сіл, мала землю у колективній власності, захищала права громадян у відносинах з іншими общинами, боярами, представниками державної влади.

Галицько-Волинська держава виникла внаслідок об'єднання Волинського і Галицького князівств. У Галицько-Волинській державі встановилася двірсько-вотчинна система управління. Потужний вплив на систему управління має західна традиція урядування.

Князь уособлював законодавчу, виконавчу і судову владу. Однак він був залежним від соціальної верхівки - боярської олігархії, яка вважала себе представником усього населення. Князь був змушений залучати бояр до управління державними справами (боярська дума).

Територія Галицько-Волинської держави поділялася на волості. Управляли цими територіальними одиницями за дорученням князя великі землевласники-волостелі. Вони володіли адміністративними, воєнними та судовими повноваженнями. Місцеве самоврядування: у містах – німецьке (Магдебурзьке) право – податкова та судова незалежність, право власності на землю, пільги ремісникам, торговцям та ін.; у селах – німецьке та волоське право (суб'єкт управління – староста), громаду подає війт.

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому для України напрямі: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина перейшли під владу Великого князівства Литовського. Литовське панування внесло ґрунтовні зміни в устрій України. Вся влада у ньому була сконцентрована в руках великого князя, який користувався майже необмеженою владою (він володів законодавчою, виконавчою, військовою і судовою владами) [12, с.64].

При великому князеві функціонувала рада (пани-рада, господарська рада), яка складалася з найвпливовіших васалів князя. Згодом до неї стали входити впливові державні особи (достойники), а також католицькі ієрархи. Будучи дорадчим органом при князеві, рада значно обмежувала владні повноваження князя, який залежав від військової та фінансової допомоги членів цієї ради. У ситуації, коли великий князь був одночасно і королем польським, рада взагалі ставала вищим державним органом держави.

Наприкінці XV ст. у Великому князівстві Литовському з'являється ще один вищий орган влади представницького типу - сейм. У цьому органі парламентського типу головну роль відігравала шляхта, яка прагнула досягти рівня польської шляхетської демократії.

Козацько-гетьманська держава XVII ст. поклала початок періоду формування самоврядної Української держави. Упродовж 1648-1657 рр. Б. Хмельницькому вдалося створити українську національну державу, сформувати органи державного і місцевого управління. Фактично влада перейшла до нового державного інституту - Війська Запорозького. Система державного управління складалась із трьох рівнів: генерального, полкового, сотенного.

Вищим органом влади був Генеральний уряд, повноваження якого поширювалися на всю територію Війська Запорозького. Він був головним розпорядчим, виконавчим та судовим органом держави. Генеральний уряд очолював гетьман з його найближчими помічниками, які складали раду генеральної старшини при гетьманові. Гетьман був главою держави, наділений широкими державними повноваженнями для виконання політичних, військових та фінансових функцій.

Генеральна старшина здійснювала керівництво окремими сферами державного життя. Вище за неї були лише збори всього війська - Військова, або Генеральна рада, яка вирішувала найважливіші військові та політичні справи. Та оскільки вона не була постійно діючим органом (її скликали тільки для вирішення найважливіших справ), то поступово зростала роль Старшинської ради як більш оперативного органу державного управління. До неї входили посадові особи, люди переважно освічені та досвідчені в політиці. Старшинська рада вирішувала політичні, економічні, військові та інші важливі питання державного життя, а її ухвали були обов'язковими для гетьмана.

На території полків уся адміністративна, військова та судова влада належала полковникам і сотникам, а в окремих населених пунктах - отаманам. Головною силою Козацької республіки було Низове Військо Запорозьке, яке

являло собою рівноправну общину. Управління общиною здійснювала Загальна рада, котра вирішувала всі найважливіші питання зовнішнього та внутрішнього життя. Вищою посадовою особою Низового Війська Запорозького був кошовий отаман. Поділу влади не існувало, бо кошовий отаман поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну влади.

Всі інші соціальні стани та групи визнали державне керівництво старшини, маючи самоврядування в межах своїх громад - сільських і міських. У містах діяло самоврядування, на чолі якого стояли обрані війти, хоча козацька адміністрація подекуди усувала міську владу, замінюючи її військовою.

Дуже складний і важкий період в історії України розпочався після смерті Богдана Хмельницького. Наприкінці XVII ст. він завершився сумною подією - поділом України між Польщею, Росією та Туреччиною. З цього часу розпочався більш як столітній процес поглинання Козацько-гетьманської держави, яка потрапила у політичну залежність від Москви після Переяславської ради.

На під російських українських землях після остаточної ліквідації гетьманського правління (1764 р.), знищення Запорізької Січі (1775 р.), скасування полково-сотенного адміністративного устрою (1781 р.) були утворені Київське, Чернігівське і Новгород-Сіверське намісництва (губернії), з'єднані в одному Малоросійському генерал-губернаторстві.

На західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини система органів державної влади і управління мала суттєві відмінності [12, с. 81].

Процес упровадження імперських структур влади в Україні почався ще в 1770-х роках, а остаточної форми набув у 1830-х роках. Результатом губернської реформи Катерини II став виданий у 1775 р. документ, що мав назву «Керівництво для управління губерній Всеросійської імперії». Він установлював однаковість устрою губерній, регулював питання діяльності губернаторів і губернських управлінь. «Керівництво...» визначало структуру управління в губерніях і повітах, штати, чини, права й обов'язки, розмежувавши адміністративні, судові та фінансові установи.

Головним органом державного управління в губернії стало губернське правління, очолюване губернатором. Йому належала вся повнота виконавчої влади, контроль за діяльністю всіх установ і посадових осіб губернії, практична реалізація урядових указів і розпоряджень, забезпечення порядку в губернії. За структурою і функціями повітові установи мало чим відрізнялися від губернських, але комплектувалися по-іншому. Фактично вся виконавча влада в повіті належала становій організації дворянства - повітовому дворянському зібранню. Нова система державного управління імперії негативно впливала на місцеве самоврядування. Більшість українських міст, втративши магдебурзьке право, перейшла у підпорядкування губернської адміністрації.

Суспільно-політичний устрій в Західній Україні у другій половині XIX - поч. XX століть розвивався під впливом утвердження і розвитку тут капіталізму. З'являлися нові елементи і в державному управлінні, посилювалися

буржуазні тенденції в розвитку права. Однак державно-адміністративний механізм зберігав цілий ряд феодальних пережитків. Австро-Угорська монархія повністю ігнорувала прагнення українського народу до національного самовизначення і самостійності, результатом чого була обмеженість участі українців у системі державного управління краю.

Перша світова війна значно загострила політичні, соціально-економічні суперечності в Росії, радикалізувала настрої народних мас. Все це та ще й військові невдачі на фронті прискорили вибух революції у лютому 1917 року. Питання державного самовизначення України з перших днів Лютневої революції привело до започаткування національним конгресом, що відбувся 6-8 квітня 1917 р., загальноукраїнського громадсько-політичного центру Центральної Ради.

Перший Всеукраїнський з'їзд Рад у Харкові проголосив радянську владу в Україні і започаткував радянську систему державного управління.

22 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалює Четвертий Універсал, яким проголошує УНР "самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу..." У березні 1919 р. була прийнята Конституція УРСР, згідно з якою Центральними органами влади визначалися: Всеукраїнський з'їзд робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, Рада Народних Комісарів. Органи влади на місцях: з'їзд губерньської, повітової чи волосної ради, виконкоми рад [12, с.105].

У січні 1937 р. – затвердження 3-ї Конституції республіки, згідно з якою створені Верховна Рада України, Президія Верховної Ради, Рада Народних комісарів. У повоєнний період було здійснено декілька спроб реформування системи державного управління ("хрущовські реформи").

Кінець 50-х середина 60-х рр. – функціонування рад народного господарювання – посилення ролі територіальних органів влади.

Політика перебудови у 80-ті роки спрямовувалася на демократизацію радянського суспільства, здійснення курсу на реформування радянської політичної системи, органів державного управління.

У 1991 р. – створена незалежна Українська держава.

### **Конституційна модель розподілу влади в Україні.**

У правовій демократичній державі єдина система органів державної влади побудована за так званим "принципом поділу влади". В реальній політико-правовій практиці має місце не поділ влади, а структурне відокремлення й функціональна спеціалізація окремих ланок державного механізму. Державна влада є цілісна, суверенна й неподільна. Тобто йдеться про поділ не влади, а функцій здійснення цієї влади. І не лише про поділ, а й про взаємодію даних функцій. Тому принцип поділу функцій влади доцільно тлумачити як визнання того факту, що державна влада реалізується через певні види державних органів.

**Принцип поділу влади** передбачає структурну диференціацію трьох рівно значущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової.

Згідно із ст. 6 Конституції України, розрізняють органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожний з цих видів є підсистемою єдиної системи державних органів України.

**Законодавча влада** — це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді) державна влада, що має виключне право приймати закони. Коло функцій законодавчої влади широке й охоплює найважливіші питання державного життя. Зокрема, правові акти парламенту визначають всю систему поділу функцій влади та взаємодії владних інститутів.

**Виконавча влада** — це система органів, які спеціально створюються державою для виконання функцій управління й забезпечення нормального функціонування державної влади та суспільства шляхом реалізації нормативно-правових актів.

**Судова влада** — незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі [17].

За Конституцією України до системи державних органів також входить і відповідно бере участь у розподілі владних функцій глава держави — **Президент України**. Визначення статусу Президента України як глави держави підтверджують особливість і багатофункціональну сутність цієї державної посади.

**Загальну систему функцій Президента України на сучасному етапі складають:**

1) *забезпечення єдності державної влади*. Глава держави уособлює державну владу в цілому, об'єднує всі гілки державної влади, забезпечує спрямованість їхньої діяльності в спільному напрямі. Президент здійснює погоджувальну функцію стосовно діяльності різних гілок державної влади, виступає в ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади;

2) *представницька функція*. Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України;

3) *кадрова функція*. Глава держави бере участь у призначенні на посаду Прем'єр-міністра України, у призначенні і звільненні Генерального прокурора України, голови Служби безпеки України та інших.

А також Президент виконує ряд функцій по забезпеченню державного суверенітету й національної безпеки України, реалізації основних прав і свобод громадян, нормотворчості та інші.

Президент України обирається на підставі основних виборчих принципів (загальними, рівними і прямими виборами при таємному голосуванні) на строк 5 років. Президентом може бути громадянин України не молодше 35 років, який не менше 10 останніх років перед днем виборів проживає в Україні, має виборчі права і володіє українською мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Повноваження Президента України починаються з моменту складення ним присяги народові України на урочистому засіданні Верховної Ради. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Потрібно звернути увагу на те, що для виконання своїх повноважень *Президент видає акти нормативного або індивідуального значення - укази і розпорядження.*

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.

Зміст принципу поділу функцій влади в контексті конституційної моделі організації та функціонування державного механізму в Україні має полягати в наступному:

- структурно-функціональна визначеність кожного з державних органів, наявність в них власної компетенції, встановленої у спосіб, який не допускає домінування одного органу державної влади над іншим і довільне втручання їх у діяльність один одного, а також наявність системи відносин взаємоконтролю і противаг, що урівноважують один одного. Сказане особливою мірою стосується органів законодавчої та виконавчої влади, між якими має бути забезпечений баланс повноважень, що не допускає перенесення центру прийняття владних рішень, а тим більше всієї повноти влади на одного з них;

- гілки влади можуть мати різні джерела формування; кожна із гілок влади може мати свій термін повноважень, який не збігається з термінами повноважень інших гілок влади;

- закони повинні мати вищу юридичну силу і прийматись тільки законодавчим органом — Парламентом;

- виконавча влада має забезпечувати в основному виконання законів і тільки обмежено здійснювати нормотворчу функцію;

- судові органи незалежні й у межах своєї компетенції функціонують самостійно;

- владні гілки є автономними, водночас вони мають діяти узгоджено, не порушуючи принципу єдності державної влади.

Принцип поділу влади доповнюється і поглиблюється системою "стримувань і противаг". **Система стримувань і противаг** — це сукупність законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними [17].

Предметом їх взаємовідносин є найбільш важливі сфери суспільного життя, які згідно з Конституцією потребують спільних дій органів законодавчої та виконавчої гілок державної влади, або кожної з них окремо, але стосовно одна одної. Такими є: законодавчий процес; бюджетний процес; здійснення парламентом функції контролю, в тому числі за дотриманням прав і свобод

людини; здійснення органами державної влади кадрової політики; дострокове припинення повноважень органів державної влади; визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики; введення режиму воєнного чи надзвичайного стану та інші функції.

Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. Особливість функціонування системи стримувань і противаг полягає в тому, що, з одного боку, ця система сприяє співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку — створює потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

Суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд і Верховний Суд України. Дана система виражається насамперед через повноваження цих органів, що включають суворо визначені взаємні обмеження.

У Конституції України передбачені такі механізми системи "стримувань і противаг" (тобто спільні дії та взаємний контроль органів гілок влади України):

1. У законодавчому процесі:

- Верховна Рада приймає закони, Президент підписує їх або ж накладає вето (ст. 106 Конституції);

- Конституційний Суд контролює відповідність Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150 Конституції).

2. У бюджетному процесі (бюджет затверджує Верховна Рада, Кабінет Міністрів України пропонує проект бюджету та звітує про його виконання (ст. 116 Конституції).

3. У визначенні основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики України (Верховна Рада приймає рішення про схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, які репрезентують Кабінет Міністрів та Президент).

4. У кадровій політиці (спільні дії з призначення на ключові посади в державі: Прем'єр-міністра; Генерального прокурора, голову Служби безпеки України, голову Антимонопольного комітету, голову Національного банку, голову Фонду держмайна, голову Державного комітету телебачення і радіомовлення, членів Центральної виборчої комісії тощо.

- участь Верховної Ради і Президента у формуванні Ради Національного банку України (призначення половини складу — Верховною Радою і Президентом) (ст. 85 і 106 Конституції); Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (призначення половини складу — Верховною Радою і Президентом) (ст. 85 і 106 Конституції); Конституційного Суду (Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України) (ст. 148 Конституції).

5. У достроковому припиненні повноважень:



- Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111 Конституції);

- Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- а) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій;

- б) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

- в) 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;

- 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 щодо недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 87 Конституції);

- Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (ст. 85 Конституції);

- Верховна Рада може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції або законів (ст. 85 Конституції) України [9].

Отже, роль системи стримувань і противаг у взаємодії між органами державної влади в Україні є досить вагомою, оскільки проектує інтеграційний механізм (узгоджувальні процедури і інститути, а також механізми співпраці у здійсненні тих чи інших функцій держави) та систему взаємного контролю трьох гілок влади.

Чинна Конституція України закріпила якісно нову організацію державної влади. Відмовившись від ієрархічної, вертикальної системи організації державної влади, яка існувала в Україні до здобуття незалежності, вона сприйняла загальновизнаний принцип організації державної влади — принцип поділу її на законодавчу, виконавчу і судову.

## **ТЕМА 7. Центральні органи державного управління**

Важливою складовою системи органів виконавчої влади є **центральні органи виконавчої влади**. Їх правовий статус визначений Конституцією України, Законом України "Про Кабінет Міністрів України" та іншими нормативно-правовими актами.

Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 року визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

**Центральні органи виконавчої влади** зобов'язані забезпечувати проведення державної політики у відповідних сферах і галузях суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України та уряду тощо [13, с.188].

**Систему центральних органів виконавчої влади** згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" утворюють: міністерства України; інші центральні органи виконавчої влади.

**Іншими центральними органами виконавчої влади згідно ч. 2 ст. 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" є:**

1) *служби* - у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;

2) *агентства* - у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

3) *інспекції* - у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Крім того, зі змісту зазначеного Закону вбачається, що до системи "інших центральних органів виконавчої влади" належать центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

**Центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом** згідно зі ст. 24 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" є: Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Служба безпеки України; Національне агентство України з питань державної служби та ін. Зазначений Законом перелік інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є невичерпним. Такі органи може утворювати Президент України своїм указом.

Отже, систему центральних органів виконавчої влади, відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" становлять міністерства, служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. В Україні існує розгалужена система органів державної виконавчої влади, які своєю функціональною діяльністю охоплюють практично всі сфери державно-суспільних відносин.

**Кабінет Міністрів України (Уряд)** є вищим органом у системі виконавчої влади. Це колегіальний орган, що направляє і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Це орган загальної компетенції, що є по суті центром по організації виконавчо-розпорядницької діяльності всіх органів виконавчої влади.

До складу **Кабінету Міністрів України** входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Діяльність Кабінету Міністрів забезпечується **Секретаріатом Кабінету Міністрів України**. Секретаріат очолює Урядовий Секретар Кабінету Міністрів, що призначається на посаду й звільняється з посади КМУ України за поданням Прем'єр-міністра України. Секретаріат діє на підставі Положення, що затверджується Кабінетом Міністрів [13, с.189].

Робочими органами Кабінету Міністрів є **урядові комітети**, основне завдання яких полягає у формуванні й реалізації державної політики у відповідній сфері згідно зі стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України. У складі Кабінету Міністрів України відповідно до розпорядження №195-р від 30 січня 2008р., створені такі **урядові комітети**: Урядовий комітет з питань економічної політики; Урядовий комітет з питань правової політики, оборони і правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань гуманітарної і соціальної політики; Урядовий комітет європейської інтеграції і міжнародної співпраці.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

**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, Міністр закордонних справ України призначаються ВР за поданням Президента, інші члени КМУ призначаються ВР за поданням Прем'єр-міністра [13, с.189].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, направляє її на забезпечення здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, керує засіданнями Кабінету Міністрів, розподіляє обов'язки між Першим віце-прем'єр-міністром і віце-прем'єр-міністрами, підписує акти Кабінету Міністрів, представляє Кабінет Міністрів України в міжнародних відносинах тощо.

**Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри** згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їхньою роботою, очолюють відповідні урядові комітети. Посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком

призначення на посади й звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Прем'єр-міністр і міністри мають право заявити ВР про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра і прийняття резолюції недовіри Кабміну Верховною Радою тягне відставку всього Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і ВР, підконтрольній і підзвітній Верховній Раді в межах конституції. **Кабінет Міністрів України виконує такі основні функції:** забезпечення виконання законів (у тому числі Конституції) і актів Президента України, систематичний контроль за їхнім виконанням іншими органами виконавчої влади всіх рівнів і усунення виявлених порушень. Відповідно до статті 116 Конституції України на Уряд покладені також такі повноваження: 1) забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення 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) розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробка проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади. Для цього: утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; 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; Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти (постанови й розпорядження), обов'язкові для виконання на всій території України. Основним законодавчим актом, що конкретизує діяльність Кабінету Міністрів України, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», прийнятий Верховною Радою України 21.12.06. За ним члени Кабінету Міністрів України мають право на патронатні служби [13, с.189].

**Міністерство** — центральний орган виконавчої влади, що здійснює державне управління в певній галузі або сфері життя. В Україні міністерство є

головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики в певній сфері діяльності. **За характером діяльності міністерства поділяються на галузеві**, тобто ті, які управляють певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я й ін.) і **функціональні** — ті, на які покладено виконання певної й у той же час основної функції (наприклад, у сфері праці й соціальної політики — Міністерство праці й соціальної політики, у сфері фінансів — Міністерство фінансів). *Міністерства є єдиноначальними органами, їх очолюють міністри*, які входять до складу Кабінету Міністрів України й за посадою належать до політичних діячів. Міністр особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики в певній сфері державного управління, направляє й координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретареві міністерства і його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками.

**Міністерство як центральний орган будується за такою схемою:** керівництво (Міністр, державний секретар міністерства і його заступників, колегія) — виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) — штабні підрозділи, які займаються організаційною діяльністю всередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів і ін.). Апарат міністерства складається з державних службовців. Міністерство може мати підлеглі йому підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять «систему міністерства». Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне й інше забезпечення міністерства організується державним секретарем міністерства [13, с. 191].

**Переважна більшість міністерств бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави в межах дорученої справи:** прогнозують перспективні напрямки й реалізують стратегічні цілі і завдання розвитку; беруть участь у розробці проектів і у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України; беруть участь у підготовці міжнародних договорів України, укладають міжнародні угоди міжвідомчого характеру; здійснюють політику в сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб і створення державних резервних фондів матеріальних та фінансових ресурсів і здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції по управлінню об'єктами державної власності, що відносяться до їх відання; беруть участь у формуванні і реалізації державної інвестиційної політики; сприяють розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури; здійснюють іншу діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування

ринкової економіки. У цілому діяльність міністерств поєднує два типи функцій: функції по забезпеченню аналітико-консультативної допомоги у виробленні й здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління; функції забезпечення задоволення потреб суспільства і держави.

**Державні комітети (державні служби)** — це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких направляє і координує Прем'єр-міністр України або один з віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам і уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого або між секторного характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізують цю політику в певній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію й функціональне регулювання з питань, віднесеним до їх відання. Державні комітети (державні служби) очолюють їх голови. Голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів і мають статус державних службовців. Державні комітети можуть мати підпорядковані їм підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять так звану систему державного комітету. Формування державних комітетів (державних служб) у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію [13, с.195].

Окрім державних комітетів, на сьогодні в Україні діє ряд інших **центральных органів виконавчої влади, прирівняних у своєму правовому статусі до держкомітетів** - Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління та ін.

До складу центральных органів виконавчої влади входять також **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**. Це новий вид органів виконавчої влади, особливість яких полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності й повноваження саме цих ЦОВВ. ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. До ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесені: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національне агентство України з питань державної служби, Фонд державного майна України та ін.

**Територіальні органи (підрозділи) міністерств і інших ЦОВВ** є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій і повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві і Севастополі. Разом з власне апаратом відповідного

центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості.

Особливу групу становлять *місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів*, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють із ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їхнім представництвом на місцях. До їхнього 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 і фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України; управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету з питань захисту прав споживачів тощо. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної й соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). *Кожний із цих органів у межах дорученої йому сфери відання:* організовує виконання законодавчих актів і контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрямки й стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного й соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньо-організаційного забезпечення роботи. Крім загальних, вони виконують на відповідній території й спеціальні функції. Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їх функцій у ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів [13, с.198].

### **Централізація і децентралізація в структурній організації державного управління**

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови **оптимального співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління**. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності і 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 надлишкова централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, придушуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності й конструктивності управління. Ця ситуація спостерігається в Україні, що підсилює актуальність проблеми децентралізації державного управління. Практика показує, що за умови посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це визначає дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

**Децентралізація** є характерним явищем для сфери сучасного державного управління й обумовлена об'єктивними й суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною в результаті недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів. Реальне здійснення державного управління являє собою органічне поєднання централізації й децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак перекося в сторону децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства. Вирішити проблему оптимального і раціонального способу поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні [13, с.198].

## **ТЕМА 8. Регіональні органи державного управління**

**Місцеві державні адміністрації** — це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві і 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 подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам



виконавчої влади вищого рівня і відповідним радам (обласним і районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій призначає на посаду й звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень й несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Рішення, які суперечать Конституції або законодавству, можуть бути скасовані Президентом або главою місцевої держадміністрації вищого рівня (ст.118) [9].

Для обговорення найбільш важливих питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій і для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються комісії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій і в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їхню структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників і за узгодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників. Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є, у першу чергу, галузеві й функціональні департаменти, управління. Примірні переліки департаментів, управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про їх затверджує Кабінет Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) громадського життя і відповідають за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є установи освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їхньому підпорядкуванні, радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством [13, с. 203].

**Повноваження органа виконавчої влади** — це закріплені за ним права й 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 й Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні й делеговані. Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління у свою чергу класифікуються на загальні (як органа загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя. До компетенції місцевих державних адміністрацій входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання

Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовка й виконання відповідних районних і обласних бюджетів; управління, переданими в законному порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодія з органами місцевого самоврядування та реалізація інших наданих державою повноважень [13, с.204].

Законодавством визначені такі основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях:

- економічного і соціального розвитку — розробка програм соціально економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
  - бюджету й фінансів — складання проекту відповідного бюджету й забезпечення його виконання;
  - управління майном, приватизації й підприємництва — здійснення на відповідній території управління об'єктами, які перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
  - містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку — організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами зазначених галузей;
  - використання й охорони земель, природних ресурсів і навколишнього середовища — розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;
  - науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення й соціального захисту — реалізація державної політики в цих сферах;
  - зайнятості населення, праці й заробітної плати — реалізація державних гарантій у сфері праці;
  - міжнародних і зовнішньоекономічних відносин — забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
  - оборонної роботи — забезпечення законодавства про військовий обов'язок.
- Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій — це повноваження, що набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, КМУ. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних і інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [13, с.205].

**Відносини місцевих державних адміністрацій** – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади в горизонтальних і вертикальних проекціях [13, с.208].

За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи. За формою й вираженням – на правові й не правові. За сферами впливу – галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих держадміністрацій дієвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відносини із Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій і їх голів при здійсненні своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента й щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичний, соціально-економічний, екологічний тощо стан на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалювання чинного законодавства України й 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, про соціально-економічний, екологічний тощо стан на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України й практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади існують органи двох типів: 1) підпорядковані главі відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги й завдання відповідного міністерства або іншого ЦОВВ; 2) підпорядковані міністерствам або іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Відносини з міністерствами й іншими ЦОВВ ґрунтуються на взаємодії, підзвітності й підконтрольності їм управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У випадку визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільної роботи відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр або керівник іншого ЦОВВ звертається з відповідною мотивованою пропозицією до глави місцевої державної адміністрації, що зобов'язана переглянути цю пропозицію й не пізніше чим у місячний термін прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств і інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У

свою чергу керівники територіальних органів міністерств і інших ЦОВВ з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій підзвітним і підконтрольним їх головам.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими ЦОВВ мотивовані питання про відповідність займаної посади керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні в місячний термін прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

В рамках структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними й районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень направляють діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших ЦОВВ. Право скасовувати накази керівників управлінь, відділів і інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України й актам виконавчої влади вищого рівня, мають також керівники відповідних управлінь, відділів і інших структурних підрозділів обласної держадміністрації. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно, на вимогу, звітують перед ними.

Відносини між державою та суспільством значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами і їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними й районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси), підзвітні й підконтрольні відповідним радам. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна й районна ради можуть виразити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді [13, с. 208].

У процесі управлінської діяльності на відповідній території місцеві державні адміністрації вступають у відносини із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами й сільськими, селищними й міськими головами. Вони сприяють радами у здійсненні власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцненні матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у

своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Розглядаючи питання, що стосуються інтересів місцевого самоврядування, місцеві адміністрації повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування про це й надають право участі цих органів і їх посадових осіб у проведенні відповідних засідань. Голови місцевих адміністрацій, їх заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, бути заслуханими з питань, що їх стосуються. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися в здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи й організації. В системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами й організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами. Ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням.

Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно впорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. № 821 «Про впорядкування структури місцевих державних адміністрацій». Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління, відділи й інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за узгодженням з відповідним міністерством, іншими ЦОВВ. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких факторів, як галузева структура господарства області (району), інституційні перетворення, які відбуваються на їх території [13, с.210].

#### **Факультативні територіальні одиниці: закономірність виникнення і визначення**

Для сталого державного розвитку адміністративно-територіальний поділ також повинен мати сталий характер. Але життя показує, що територіальна локалізація соціальних, економічних, екологічних проблем далеко не завжди збігається з адміністративно-територіальними межами. Це створює певні управлінські проблеми. Для їх вирішення на державному рівні мають бути розв'язані питання управління територіями, які не є адміністративно-територіальними одиницями. У науковій літературі такі території називають **факультативними територіальними одиницями**. Різновиди територіальних одиниць. Територіальні одиниці: основні і факультативні; адміністративно-територіальна одиниця: територіальний округ, спеціальні економічні зони, зони

територіальної охорони, території з іншими видами спеціальних режимів господарської діяльності, екологічні зони.

## **ТЕМА 9. Місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні**

Одною з найбільш важливих ознак побудови демократичної держави є розвиток **місцевого самоврядування**.

У кожній державі незалежно від особливостей її політико - територіального і адміністративно-територіального устрою, форми правління, історичних, національних та інших особливостей місцеве самоврядування має специфічну форму і назву. В інших країнах використовуються такі терміни для позначення місцевого самоврядування: «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація» та ін.

В основі місцевого самоврядування кожної держави світу лежать національні теорії місцевого самоврядування. Найбільше розповсюдження в світі отримала **громадська теорія**, прийнята більшістю країн Європи. В її основі лежить ідея природних прав територіальної громади, її «суверенітету».

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст.140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій в 1997 р.), а також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р.

У відповідності до ст.140 Конституції України **місцеве самоврядування** є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

**Сутність місцевого самоврядування** полягає у гарантованому державою праві територіальної громади, громадян і їх органів в інтересах населення вирішувати в межах чинного законодавства і під власну відповідальність значну частину місцевих питань [9].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 визначено: Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

**Місцеве самоврядування здійснюється** територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Територіальна організація самоврядування в Україні заснована на об'єднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

**Сутність і зміст місцевого самоврядування** визначають його принципи – основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування. **Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах.** *Принцип народовладдя* передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів). *Принцип законності* передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах. *Принцип гласності* полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими ЗМІ. *Принцип колегіальності* віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради). *Принцип поєднання місцевих і державних інтересів* віддзеркалюється у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень. *Принцип виборності* передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними. *Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень.* Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними, властивими тільки їм повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати і будувати свою внутрішню структуру, з тим щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Діючи у межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль же за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється у їх праві володіти і розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень. *Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб* передбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування. *Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування* держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування [13, с.214].

**Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер.** "Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і **через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.** Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл,

селищ та міст, є **районні та обласні ради**. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати **будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення** і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140) [9].

Стаття 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає основні принципи побудови **системи місцевого самоврядування та її складові елементи**. Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову - структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення), обласними та Київською і Севастопольською міськими радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення на місцях (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення) [26]. Система місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста відзначається як єдністю, так і її диференціацією. **Територіальна громада** відповідно до частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову [9].

**Сільська, селищна, міська рада** є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону).

**Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад** створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними (частини 1, 2 ст. 11 Закону) [26].

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях **сільський, селищний, міський голова** - посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону). **Сільський, селищний, міський голова** має особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає *сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади* [26].

**Суттєвою особливістю місцевого самоврядування** є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ,



міст має функціонувати як так звана "працююча корпорація", яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє *продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад* - органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів), в особі так званих **органів самоорганізації населення** - будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Серед «інших» органів самоорганізації населення Закон України « Про місцеве самоврядування в Україні» називає також **форми безпосереднього волевиявлення народу** — місцеві референдуми, спільні зібрання громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав і реалізації обов'язків можуть також об'єднуватись у асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

У містах із районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст відносять також **районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи** [13, с.216].

**Функції місцевого самоврядування** - це визначені Конституцією і законами України основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. У першу чергу, *функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами* - політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

*Політичні функції місцевого самоврядування*, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

*Економічні функції місцевого самоврядування* передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

*Соціальні функції місцевого самоврядування* це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм;

управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

*Культурні функції:* затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам; заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури.

*Екологічні функції:* здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

*Функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад; функції місцевих рад; функції виконавчих органів; функції сільських, селищних і міських голів; функції органів самоорганізації населення тощо.*

З метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють певну діяльність, яку називають **організаційно-правовими формами місцевого самоврядування**.

Кожному суб'єкту місцевого самоврядування властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування [13,с.216].

**Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад**, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

**Місцевий референдум** є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є **загальні збори громадян**. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування

всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Рішення загальних зборів громадян із питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення ж загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ, враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє відображення в Законі, є **місцеві ініціативи та громадські слухання** [13,с.216].

**Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад** проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні.

Що ж стосується інших **функцій (установчої, контрольної та розпорядчої)**, то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

**Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад** за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Їх умовно можна поділити на такі *три групи*: 1) з організації роботи самої ради; 2) з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю; 3) з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

**Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад** визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та

соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

**Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова.** Сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

**Свої особливості мають повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад.** Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Важливою формою об'єднавчої, координаційної діяльності **районних і обласних рад** є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку відповідних областей та районів, а також окремих проектів, справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад, представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення.

**Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів,** з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її *сесія*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх *постійні та тимчасові комісії*. *Постійні комісії ради* є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

*Постійні комісії* за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

*Тимчасові контрольні комісії* є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування [13, с.218].

**Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад.** Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад.

*Голова районної, обласної ради* організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

*Президія (колегія) районної, обласної ради* є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради. Що ж стосується *виконавчого апарату районної, обласної ради*, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи.

*Ради та їх виконавчі комітети* в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності.

**Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення.** Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети тощо. **Основними функціями органу самоорганізації населення** є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті).

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

*Власні повноваження органу самоорганізації населення:* вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також вести прийом громадян, розглядати їх звернення; представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах; місцевих органах виконавчої влади; вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; здійснювати контроль за якістю надавання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт; організовувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів тощо [13,с.219].

**Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування.** Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування. Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" передбачається створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

**До повноважень асоціації органів місцевого самоврядування належать:** об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов

для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад тощо.

*Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є:* участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій [13, с.219].

**Європейська хартія місцевого самоврядування** є основним міжнародно-правовим документом для країн - членів Ради Європи, що містить стандартні вимоги щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав – членів Ради Європи.

Україна стала учасницею Європейської хартії місцевого самоврядування 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі. Верховна Рада України ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. Конституція України опирається на основні засади Хартії, а саме: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного й наближеного до громадянина управління необхідно створити органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; місцеві органи влади мають широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи повинні бути забезпечені достатніми ресурсами для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.

## **ТЕМА 10. Внутрішня організація та управління органів державної влади**

### **Загальнотеоретичні аспекти організації роботи органів публічної влади в Україні**

**Принципи організації й діяльності органів публічної влади** – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на *загальні принципи*, що стосуються системи органів публічної

влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади.

**Функціями органів державної влади** є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції.

Під **формами діяльності органів публічної влади** розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством.

Під **методами діяльності органів публічної влади** розуміють конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.

**Орган державної влади повинен бути системно організований.** Йому властиві законодавчо визначені цілі і спеціальні функції, єдність принципів утворення, побудови і діяльності; структурна єдність; співвідпорядкованість і інші ієрархічні зв'язки і відносини; прийняття нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою й виконання загальних функцій державного управління. Організаційна структура органа державної влади — це лише один з компонентів організації. Крім неї його організацію характеризують: цілеспрямоване управління як менеджмент, виконавча робота, яка стосується конкретної ситуації. З погляду сучасної теорії і практики управління **орган державної влади** — це організація, тобто об'єкт, що складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або цілей. Предметом праці в органах державної влади є інформація.

**Органи державної влади України характеризуються певними рисами:** будь-який орган представляє Україну як державу як всередині країни, так і за її межами; він діє за дорученням держави, що законодавчо визначає його правовий статус; є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, що будується за принципом поділу влади; виступає від імені держави [13, с. 245].

Для здійснення власних завдань і функцій *державна наділяє органи державної влади державно-владними повноваженнями*, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права й обов'язки цих органів, у межах яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, обов'язкові для виконання підлеглими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їхнім виконанням. Владні повноваження властиві також органам місцевого самоврядування, однак вони не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави.

Ознакою органів державної влади є те, що кожний має властиву лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою органа є обмеженість його діяльності територією. Діяльність органа держави базується на застосуванні методів переконання й примусу. Відповідному виду органів державної влади



властиві власні форми організації, методи діяльності. Кожний з державних органів має власне майно і, найголовніше, — статус юридичної особи.

**Внутрішня організація органа державної влади** розглядається як процес його структурного впорядкування і функціонування, що реалізується відповідно до властивих йому цілей і завдань. Організація як процес передбачає створення структури об'єкта, що надає можливість людям ефективно спільно працювати для досягнення цілей, які стоять перед об'єктом, і здійснювати систематичну координацію завдань, формальних взаємин виконавців. У сучасній парадигмі управління існує два аспекти організаційного процесу. Один з них — розподіл організації на підрозділи цілей і стратегій, що і є структурним упорядкуванням об'єкта (державного органа) і відображає процес побудови його організаційної структури. У процесі внутрішньої побудови організації здійснюється спеціалізований розподіл праці. Під спеціалізованим розподілом праці розуміють закріплення певної роботи за фахівцями. З огляду на те, що в органах державної влади в основному працюють адміністративні менеджери й фахівці з виконання конкретних функцій управління, спеціалізований розподіл праці відбувається в основному за функціональною ознакою, або за виконуваними завданнями.

Вертикальний розподіл праці, тобто відділення роботи з координації від безпосереднього виконання завдань, необхідний для успішної групової роботи і для здійснення контролю виконання. Кількість осіб, підлеглих одному керівникові, являє собою сферу контролю. Сфера контролю — це важливий аспект організаційної структури органа державної влади. Якщо одному керівникові підкоряється досить велика кількість людей, то мова йде про широку сферу контролю, що обумовлена плоскою структурою управління. Якщо сфера контролю вузька, тобто кожному керівникові підкоряються мало людей, можна вести мову про багаторівневу структуру. На практиці сфера контролю в державній організації істотно відрізняється як рівнями управління, так і функціональними галузями. Іншим аспектом укладу організації є взаємини повноважень, які пов'язують вище керівництво з нижніми рівнями працюючих і забезпечують можливість розподілу й координації завдань. Засобом встановлення відносин між рівнями повноважень, є делегування. З делегуванням тісно пов'язані ще два поняття управління: відповідальність і організаційні повноваження. *Відповідальність* — це зобов'язання виконувати поставлені завдання і відповідати за їх задовільне вирішення. Відповідальність означає, що працівник відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто передає йому повноваження. *Делегування* як термін, що використовується в теорії управління, означає передачу завдань і повноважень особі, що бере на себе відповідальність за їх виконання. Якщо передбачається, що будь-яка особа бере відповідальність за задовільне виконання завдання, то організація повинна надати їй потрібні ресурси. *Повноваження* — це обмежене право використовувати ресурси організації і направляти зусилля деяких її співробітників на виконання певних завдань. Повноваження усередині організації, як правило, визначаються політикою, процедурами, правилами й

посадовими інструкціями, викладеними в письмовому вигляді. Система організаційних повноважень в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, в основному, залежить від правового статусу відповідного органу.

Організація як процес передбачає також систематичну координацію завдань, формальних взаємин людей, що їх виконують. Можливість розподілу і координації завдань забезпечується двома аспектами організаційного процесу: розподілом організації на підрозділи; визначенням відносин повноважень.

Одним з напрямків розподілу праці в організації є формулювання завдань. *Завдання* — це заздалегідь нормативно визначена серія робіт або частина роботи, що повинна бути виконана попередньо встановленим способом у попередньо обумовлений термін. З технічної сторони завдання визначаються не для працівника, а для конкретної посади. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада містить певний перелік завдань, які розглядаються як необхідні для досягнення цілей організації. Організація як функція управління передбачає розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань у просторі й часі. Тобто організація органу передбачає роботу з людьми — державними службовцями (їх добір, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу); організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків, забезпечення інформаційною й комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж; організацію бюджетування функцій і завдань [13, с.245].

### **Сутність і особливості менеджменту органу державної влади**

Менеджмент розглядається як форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів і людей), з метою досягнення запланованих завдань, які забезпечують постійний розвиток організації. Менеджмент можна також розглядати як вид людської діяльності, що складається із системи функцій (планування, прогнозування, організація, координація, облік, мотивація, контроль). Як будь-якій організації, державній організації властиві процеси управління, які є предметом менеджменту. Органи державної влади відрізняються від інших організацій тим, що властива їм адміністративна діяльність відрізняється від виробничої діяльності. Основним ресурсним компонентом системи менеджменту органу державної влади є державний службовець, специфіка діяльності якого полягає в: різноманітті цілей; складності у вимірі результатів праці; технології, через яку важко виявити залежність між внеском і результатом. З погляду менеджменту органу державної влади або органу місцевого самоврядування, як і інша організація, має **внутрішнє й зовнішнє середовище.**

**Основні внутрішні змінні в органі державної влади** — цілі, завдання, структура, технологія і люди. *Цілі органу державної влади* — це те, заради чого він створюється і функціонує, завданням органу державної влади є створення правових, організаційних і інших умов для розвитку відповідного сектора економіки або функціональної сфери управління.

В органах державної влади цілі можуть бути встановлені вищими за організаційно-правовим статусом органом управління або формуватися цим органом. Особливістю встановлення цілей системи державного управління, зокрема конкретних органів виконавчої влади, є безперечне використання нормативних документів.

*Структура органа державної влади* — це логічні взаємини рівнів управління і функціональних сфер, побудовані в такій формі, що дає можливість найбільш ефективно досягти його цілей. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада має ряд завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. *Завдання*, закріплені за особою в організації (державним службовцем) набувають форми завдання як серії робочих функцій, які повинні бути завершені в заданій формі в обмежений термін. *Технологія* — четверта важлива внутрішня змінна. За Л.Дейвисом: «Технологія - це поєднання кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалах, інформації або людях». *Люди* — найважливіша змінна для органа державної влади. Сучасний менеджмент ставиться до людей не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей. Як і будь-яку іншу організацію, орган державної влади або орган місцевого самоврядування оточує **зовнішнє середовище**, що своїми змінами впливає на даний орган, а тому їм не можна нехтувати. Фактори, які безпосередньо впливають на організацію, належать до середовища прямого впливу; всі інші — до середовища непрямого впливу. Всі фактори зовнішнього оточення взаємозалежні й взаємодіють між собою. Під складністю зовнішнього оточення розуміють кількість і різноманіття зовнішніх факторів, на які організація змушена реагувати. Рухливість середовища характеризується швидкістю, з якою в ній відбуваються зміни. Щоб забезпечити виживання й досягнення поставлених цілей органи державної влади повинні ефективно реагувати й пристосовуватися до змін зовнішнього оточення. Практична реалізація принципів і функцій менеджменту здійснюється за допомогою управлінського інструментарію, до якого можна віднести різні методи управління, методи виконання функцій менеджменту і вироблення та прийняття управлінських рішень [13, с.248 ].

**Стратегічне управління та формування програми діяльності органу державної влади**

**Стратегічне управління** — це таке управління організацією, що спирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, гнучко реагує та проводить відповідні своєчасні зміни в організації, що відповідають виклику зі сторони оточення та дають змогу отримати конкурентні переваги, які в сукупності надають можливість організації відповідати потребам споживачів у довгостроковій перспективі, досягаючи при цьому своїх цілей [13, с.283].

Досвід запровадження принципів і методів стратегічного управління в діяльності структур органів влади та бізнесі дає змогу виокремити такі позитивні аспекти його впливу на результативність діяльності.

1. Стратегічне управління передбачає реалістичну модель майбутніх результатів з урахуванням призначення організації та дає змогу коригувати стратегії з метою досягнення наперед визначених цілей.

2. Процес стратегічного управління забезпечує чітке усвідомлення цілей діяльності організації та її структурних підрозділів управлінцями всіх організаційних рівнів і підвищує мотивацію їх діяльності.

3. Цілі діяльності організації декомпонуються на відповідні під цілі, завдання та функції конкретних структурних одиниць організації.

4. Стратегічне управління сприяє посиленню зв'язків між організацією та зовнішнім середовищем, між структурними підрозділами самої організації, поліпшує внутрішню координацію діяльності.

5. Стратегічне управління конкретизує завдання кожного структурного підрозділу організації, кожного працівника, стимулює їх до кооперативного підходу у вирішенні проблем.

6. Стратегічне управління дає змогу інтегрувати поведінку індивідумів і колективів усередині організації.

7. Стратегічне управління спрямоване на підвищення якості управлінських рішень, що зумовлено всебічним аналізом і врахуванням значної кількості релевантних факторів і альтернативних варіантів розвитку.

8. Стратегічне управління забезпечує здатність до змін, стимулює управлінців до різноманітних обґрунтованих новацій, передбачає формування підходів, що орієнтуються на пошук переваг від зовнішніх впливів, а не на традиційні захисні реакції.

9. Стратегічне управління забезпечує раціональне використання ресурсів [13, с.285].

Для органів державної влади та місцевого самоврядування можна запропонувати такі **етапи запровадження методології стратегічного управління**. 1. Визначення призначення (місії) органу. 2. Оцінювання умов і факторів зовнішнього середовища. 3. Цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналіз діяльності органу. 4. Формулювання цілей діяльності органу. 5. Формування стратегії. 6. Реалізація стратегії з одночасним моніторингом. 7. Оцінка досягнення результатів.

**Функціональний аналіз** органів державної влади здійснюється на основі відповідного функціонального обстеження апаратів цих органів всіх рівнів згідно з методичними рекомендаціями, схваленими Постановою Колегії Голодержслужби (протокол № 6 від 6 липня 2000 р.). Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу полягає в тому, щоб визначити: які конституційно й законодавчо визначені цілі поставлені перед конкретним органом виконавчої влади і чи відповідають вони завданням, передбаченим у положенні про цей орган; які функції закріплені в положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших

актах законодавства; якою мірою положення про структурні підрозділи органа виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган; якою мірою посадові інструкції відповідають положенням про орган і його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваній роботі; чи потребує уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату і кадровий склад.

З функціональним обстеженням тісно пов'язаний **контролінг** — управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності. До завдань контролінгу належать збір, систематизація, опрацювання і подання даних про діяльність (процеси) установи і зовнішнє оточення для вироблення рішень. Основними сферами контролінгу є: планування — визначення цілей установи; контроль — порівняння «план — факт» і аналіз відхилень; керування — здійснення зустрічних заходів. *Основне завдання контролінгу* — дати в руки керівництву інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Завдання контролінгу в системі державної адміністрації такі: визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва; з'ясувати і удосконалити інформаційні засади; координувати планування, контроль і інформаційне забезпечення; надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів; коментувати порівняння планових і фактичних показників; визначати потребу щодо прийняття рішень; вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

*Розрізняють такі форми контролінгу:*

— центральний — надає підтримку адміністративному керівництву в здійсненні загального управління і координації робіт фахових підрозділів; його слід розташовувати на верхньому управлінському рівні;

— децентралізований — надає підтримку децентралізованим фаховим підрозділам; відповідає за оперативне планування і керування робіт фахових підрозділів. *Впровадження контролінгу в сфері управління необхідно проводити такими шляхами:* визначення цілей щодо продуктивності управління; надання послуг у системі управління в умовах ринкової економіки; вибір ефективних шляхів досягнення цілей; визначення кінцевого продукту управлінської діяльності; впровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції видатків та надходжень, або калькуляції витрат і результатів; упорядкування бюджету; сучасний кадровий менеджмент; мотивація працівників; робота з персоналом (кадри — найважливіший ресурс держави); створення команд із співпрацівників, які пройшли підвищення кваліфікації; деталізація завдань; делегування відповідальності; розподіл обов'язків та повноважень [13, с.304].

## **Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади**

Система державного управління спирається на інтелектуальну інформацію, до якої можна віднести соціальну, демографічну, політичну, економічну та інші види інформації.

Особливістю системи державного управління є першочерговість закону, тому інформація цієї системи базується на відповідному законодавстві. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про інформацію» законодавство України про інформацію складають Конституція України, цей Закон, законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, та принципи і норми міжнародного права.

До особливостей інформації системи державного управління можна віднести наявність суб'єктів та об'єктів інформаційних відносин. *Суб'єктами інформаційних відносин* згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію» є: громадяни України; юридичні особи; держава. Відповідно до цього Закону суб'єктами інформаційних відносин можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства. *Об'єктами інформаційних відносин* є документована або публічно оголошена інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Право на інформацію за статтею 10 Закону України «Про інформацію» забезпечується: обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створенням в органах державної влади спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації; вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; формуванням механізму здійснення права на інформацію; здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

У сфері органів державної влади та органів місцевого самоврядування користуються класифікацією інформації, наведеною в Законі України «Про інформацію», з якого відображає галузі, види інформації та режим доступу до неї. Галузі інформації — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави. *Основними галузями інформації* є: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна. Статтею 18 цього Закону визначено *основні види інформації, а саме*: статистична інформація; масова інформація; інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; правова інформація; інформація про особу; інформація довідниково-енциклопедичного характеру; соціологічна інформація.

Ефективне інформаційне забезпечення залежить від відповідної інформаційної системи органу державної влади і органу місцевого самоврядування. Під **інформаційною системою** розуміють сукупність видів діяльності, що забезпечують збір, переказ, зберігання, відбір, обробку, видачу та подання інформації на запит управління. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та докладних даних у потрібний час для підготовки рішення. Технологічною основою управлінської інформаційної системи є інформаційний процес. Він складається з таких процедур: збір даних, реєстрація; передача даних; збереження інформації; обробка інформації; передача результатної інформації; споживання результатної інформації.

При побудові управлінської інформаційної системи важливим є питання про джерела інформації. Законом передбачено або встановлено носії інформації: документи та інші носії, які є матеріальними об'єктами, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи. **Основними джерелами інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є:** законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, нормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування. Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб; надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи [13, с.310].

### **Підготовка та прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади**

**Управлінське рішення** – це соціальний акт, в якому в логічній формі висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні.

**Державно-управлінські рішення** – це управлінські рішення, що приймаються вищими та центральними органами державної влади (та їх керівниками) з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, вирішення інших проблем державного рівня [2, с.48].

**Особливості державно-управлінських рішень:** правова форма; розробка на достовірній фактологічній основі; відповідність компетенції органу; несуперечливість приписів, що складають зміст рішення; ресурсне

забезпечення завдань; адресність; можливість оцінки виконання визначених завдань тощо. **Владні рішення повинні відповідати певним вимогам:** обґрунтованість, законність, чіткість формулювань, реальна здійсненність, своєчасність, економічність, ефективність.

**Процес прийняття рішення складається з чотирьох основних етапів:**

- 1. Постановка проблеми (визначення цілей):** виникнення нової ситуації; виникнення проблеми; збір необхідної інформації; опис проблемної ситуації.
- 2. Розробка варіантів рішень:** формулювання вимог-обмежень; розробка концепції; збір і аналіз необхідної інформації; розробка можливих варіантів рішень.
- 3. Вибір і оформлення рішення:** визначення критеріїв вибору; вибір рішень, що відповідають обраним критеріям; оцінка можливих наслідків; вибір оптимального рішення; узгодження прийнятого рішення; оформлення прийнятого рішення правовим актом.
- 4. Організація виконання рішення і його оцінка:** план реалізації обраного рішення; доведення рішення до виконавців; контроль за ходом реалізації рішення; оцінка рішення проблеми і виникнення нової ситуації.

**Розробка і прийняття рішень може бути індивідуальним або колективним (груповим).** Для індивідуальних рішень характерний більш високий рівень творчості; в них нерідко реалізується багато нових ідей та пропозицій. Такі рішення вимагають менше часу, оскільки вони не пов'язані з необхідністю їх погодження на проміжних етапах. Однак це не стосується тих випадків, коли розробка рішення вимагає збору і аналізу значних обсягів інформації. Водночас індивідуальні рішення частіше, ніж групові, виявляються неправильними, у них значно більший ризик помилок. Це обумовлено тим, що проблеми здійснення публічної влади стають дедалі складнішими і вимагають багатоаспектного розгляду і різноманітних знань. Саме тому в теперішній час переважна більшість публічно-владних рішень приймається на основі обговорення, шляхом залучення спеціалістів різних профілів або створення спеціальних допоміжних (консультативних, дорадчих, аналітичних та ін.) органів. Колективна розробка і прийняття рішень має низку переваг у порівнянні з індивідуальним. Це більш повне інформаційне забезпечення процесу прийняття рішення, що є наслідком залучення осіб, які володіють різними знаннями стосовно вирішуваної проблеми. Колективний підхід до формування рішень забезпечує більш високу обґрунтованість і менший відсоток помилок. Однак у колективного прийняття рішень є й негативні сторони. Це більш високі витрати часу, обумовлені необхідністю формування групи. Її ознайомлення з проблемою і створення умов для нормальної та ефективної взаємодії членів групи. Узгодження різних поглядів на проблему і шляхи її вирішення також вимагає часу, дефіцит якого гостро відчувається у процесі здійснення публічної влади. Негативним фактором є й те, що колективні рішення нерідко приймаються під тиском більшості або людей, які посідають більш високі посади, що знижує творчий потенціал останніх учасників колективу. У групі зазвичай відсутня чітка відповідальність за



прийняття остаточного рішення, і саме тому так важко знайти автора неправильного рішення при його колективній розробці [2].

**Метод організації виконання рішень** – полягає у здійсненні низки організаційно-правових заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих публічно-владних рішень. Перш за все рішення має бути доведене до виконавців, які отримують чітку інформацію про те, хто, де, коли, і якими засобами має виконувати прийняте рішення. Найважливіше завдання посадових осіб при цьому полягає у подоланні об'єктивних та суб'єктивних перепон і створенні умов для оптимальної реалізації рішення. Для цього поряд з методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск та ін.) використовуються заходи матеріального стимулювання працівників, вплив шляхом авторитету, переконання і т.д. Важливою складовою організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення.

З методом організації виконання рішень тісно пов'язаний **метод контролю**, який полягає у цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням підвладними суб'єктами прийнятих публічно-владних рішень.

Ефективність управлінської діяльності тісно пов'язана з особистісним розвитком керівника. Керівник повинен бути прикладом моральної та професійної досконалості, зразком для наслідування підлеглими, тому для нього дуже важливо володіти собою в будь-якій ситуації; постійно усвідомлювати та аналізувати свою діяльність; переборювати труднощі управлінської діяльності та вдосконалювати; реалізовувати свій творчий потенціал.

**Зв'язки з громадськістю в системі управлінської діяльності органу державної влади**

**Зв'язки з громадськістю** — «публік рилейшнз» (від англ. public relations — відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) — одна із конкретних функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між організацією і громадськістю. Мета ПР органу державної влади — встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та державною владою. Якщо розглядати ПР як функцію управління, то для системи державного управління об'єктом управління ПР буде громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських організацій, корпорацій та ін. Суб'єктом цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування.

У чинному законодавстві України правові аспекти ПР регулюються, зокрема, такими нормативними актами: Конституцією України; Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; Законом України «Про інформацію»; Законом України «Про захист інформації в автоматизованих системах» та ін. [13, с.321].

У державній установі ПР здійснюється двома шляхами: через створення відділів або управлінь зв'язків з громадськістю або через залучення консультантів з ПР. Часто використовують і те, і інше.

**Цілі й завдання служб ПР в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування** мають полягати в постійному інформуванні громадськості про політику державного органу і його повсякденну діяльність; наданні громадськості можливості виголошувати свою думку про нові важливі проекти і плани до прийняття остаточних рішень; здійсненні просвітницької роботи серед громадськості про діяльність державних органів та системи місцевого самоврядування, інформувати людей про їх права та обов'язки; розвитку в населення почуття громадянської гордості.

Найбільш важливим аспектом ПР завжди залишається особистий контакт членів і співпрацівників місцевого органу влади з громадськістю, яка їх обрала і якій вони зараз служать. Основними функціями відділу ПР при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є зв'язки із засобами масової інформації; зв'язки з місцевим населенням; взаємозв'язки з інформаційними центрами; створення та підтримання узагальненого іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування; організація виставок; організація зборів; робота на підвищення ролі й авторитету органу державного управління [13, с.321].

#### **Забезпечення законності в державному управлінні**

У загальнотеоретичному розумінні «законність» розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі, її сутність полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру.

#### **Законність у діяльності державного апарату виявляється у такому:**

- 1) всі рішення, що приймаються державним органом, мають відповідати чинному законодавству;
- 2) рішення, що приймаються державним органом, мають не виходити за межі повноважень цього органу, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції;
- 3) усі рішення державних органів приймаються у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам;
- 4) взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями здійснюються у межах взаємних прав та обов'язків, які визначені на законних підставах [13, с. 125].

**Юридична відповідальність** являє собою врегульовані нормами права відносини між державою і правопорушником, що пов'язані з державним осудом і застосуванням до винуватця заходів державного примусу, тоді як відміна незаконних актів і рішень з правопорушенням може бути й не пов'язана. Видання таких актів може бути наслідком недостатнього вивчення конкретних питань, незнанням законодавства та з інших причин. У цьому разі відміна незаконного акту є лише поновленням законності, а не мірою відповідальності.

З іншого боку, видання незаконних актів може бути наслідком здійснення правопорушення конкретною посадовою особою, що виражається у зловживанні службовим становищем, халатному ставленні до посадових обов'язків та інших негативних дій. Тут юридична відповідальність застосовується до конкретного суб'єкта, що здійснив правопорушення, тобто відбувається безпосередній вплив на особу правопорушника, до якого залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення може бути застосовано й конкретний вид такої відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної) [12, с.541].

**Дисциплінарна відповідальність** настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків.

Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає у тому, що крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

**Цивільно-правова відповідальність** – це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть за собою невігідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків. Відповідальність за шкоду, заподіяну діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі державного управління, органом державного управління від імені, за дорученням яких посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності органу державного управління за дії свого представника випливає з того, що посадова особа, державний службовець наділені часткою компетенції даного органу (владне повноваження), тому останній має здійснювати контрольну функцію за діями своїх працівників та забезпечувати їх матеріальне стимулювання. За шкоду, спричинену діями службовців, що не є службовими особами, орган державного управління відповідальності не несе, а збитки стягуються потерпілою фізичною чи юридичною особою в загальному порядку.

**Адміністративна відповідальність** настає при порушенні загальнообов'язкових правил і норм, чинних у народному господарстві, соціальній сфері, управлінні. Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Залежно від об'єкта посягання адміністративні правопорушення поділяються на різні види, перелік яких містить Особлива частина Кодексу про адміністративні правопорушення: правопорушення проти особи, прав і свобод громадян; порушення санітарно-гігієнічних норм і санітарно-протиепідемічних правил і норм; правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; порушення проти власності та ін.

**Кримінальна відповідальність** державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, інших службових осіб настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які виразились у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за так звані службові злочини, які за характером та проявом порушень поділяються на три види: а) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність); б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо); в) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, посадовий підлог).

Законодавчо передбачена можливість державному службовцю захистити свою репутацію шляхом зняття з нього безпідставних звинувачень або підозри. Стаття 11 Закону "Про державну службу" передбачила з цією метою проведення на вимогу державного службовця службового розслідування. Так, у разі відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою проводиться службове розслідування. Рішення про проведення службового розслідування може прийматися лише в чітко визначених випадках, а саме: у разі невиконання державним службовцем посадових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяно значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; на вимогу державного службовця провести таке розслідування з метою зняття безпідставних на його думку звинувачень або підозри. Для проведення розслідування утворюється комісія, завданням якої є встановити, чи мав місце факт порушення з боку державного службовця [12, с.541].

## **ТЕМА 11. Державна служба в Україні**

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці. Служба в суспільстві розподіляється на державну та недержавну. Існує також поділ служби в суспільстві на **публічну і цивільну**. **До цивільної служби** належить служба в недержавних організаціях і

установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. **До публічної служби** відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Необхідно сказати, що наша країна однією з перших на пострадянському просторі законодавчо врегулювала **організаційно-правові питання функціонування державної служби** шляхом прийняття спеціального Закону "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року. З часу прийняття цього Закону створено нормативно - правову базу, яка нараховує понад 650 нормативно-правових актів, серед яких близька 37 законів. Була відокремлена від державної служби служба у органах місцевого самоврядування.

**Державна служба** – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують за це заробітну плату за рахунок державних коштів.

Саме це визначення зумовлює відповідні **ознаки державної служби**: це різновид державної, суспільно-корисної діяльності; здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в державних органах та їх апараті; спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави; за виконану роботу особи одержують державну платню за рахунок державних коштів.

Загальноприйнятим визнається поділ державної служби на **цивільну (загальнофункціональну) та мілітаризовану**. **Цивільна державна служба** пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). **Мілітаризована державна служба** має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, які визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, податкових, митних органах тощо). До мілітаризованої служби також відносять службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання – Міністерстві транспорту України, Державному казначействі України, Антимонопольному комітеті.

**Державна служба в Україні ґрунтується на таких основних принципах**: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

**Виділяють також групу організаційно-функціональних принципів**: єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система у цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній та громадській діяльності лише

поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби (право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статті, політичних поглядів та релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту, професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір чи за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України); принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглисть нижчих органів та посад державної влади вищим, виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її проходження здійснюється у відповідності на підставі ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації). Саме ці принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби [12, с.426].

**Цілі державної служби:** забезпечення досягнення цілей та виконання завдань і функцій держави; забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, що передбачає запровадження політики та механізмів політичного і соціального партнерства; підготовка проектів та виконання політичних рішень, що прийматимуться Президентом України, парламентом, вищим органом виконавчої влади; забезпечення суспільного добробуту інші.

**Основними завданнями державної служби є:** захист прав, свобод і законних інтересів громадян; охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства; формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату; комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки; удосконалення умов професійної діяльності державних службовців; удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

**Функції державної служби** — це основні напрями діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також забезпечення реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби.

**Функції державної служби:**

- правотворча, тобто розробка та прийняття правових актів, підвищення якості нормотворчої діяльності органів державної влади;
- організаційна, тобто створення системи державної служби та підтримання в ній порядку й законності; розвиток кадрової політики та

правового, економічного, соціального, організаційного та культурного інститутів державної служби;

- регулювальна, тобто розробка й реалізація політики, спрямованої на створення конкретних державних програм; регулювання господарського життя в країні; управління підприємствами та установами державного сектору; регулювання діяльності підприємств недержавного сектору;

- забезпечувально-відновлювальна, тобто забезпечення прав і свобод людини й громадянина;

- примусу, тобто застосування державою встановлених у законодавстві заходів державного примусу в суворо визначених ситуаціях як необхідний елемент демократичного правового порядку;

- контролю, тобто забезпечення державного контролю й нагляду у сфері управлінської діяльності держави [12, с.426].

**Державний службовець** – це особа, яка займає певну посаду в державних органах або їх апараті, здійснює на професійній основі діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, наділена у зв'язку з цим відповідними службовими повноваженнями і одержує за це заробітну платню за рахунок державних коштів.

Правовий статус службовця нерозривно пов'язаний із поняттям посади, яка визначає такі його аспекти: соціальний (горизонтальні та вертикальні відносини); організаційний (місце посади в структурі органу), правовий (коло повноважень, функції, права, обов'язки, відповідальність). **Посада** – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу й характеру компетенції особи на певній посаді, ролі й місця посади у структурі державного органу.

**Типи посад :** **політичні** (посади, які не належать до посад державних службовців, заміщуються, як правило, представником партії, що перемогла на виборах чи особою, що безпосередньо обрана народом на обраний термін, це, наприклад, посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів); **адміністративні** (посади перших заступників міністрів, державних секретарів міністерств, керівників, заступників керівників та спеціалістів, окрім політичних та патронатних); **патронатні** (посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Президента України, Голови Верховної Ради України, членів Кабінету Міністрів України, глави місцевих державних адміністрацій, які самостійно здійснюють добір на зазначені посади) [12, с.453].

**Статус державного службовця** – особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві. Він складається з правового, організаційного та матеріального аспектів. **1) Правовий аспект статусу** зумовлений змістом державно-

службових правовідносин. Визначається нормативно-правовими актами. **До статусу державного службовця включаються наступні елементи:** права, обов'язки, обмеження, заохочення та гарантії, відповідальність.

**2) Організаційний аспект статусу** визначається місцем оргну державної влади в структурі державного апарату, посадою, яку він обіймає в цьому органі.

**3) Матеріальний аспект статусу** це матеріальне забезпечення службовця.

**Законодавством наданий широкий обсяг прав державних службовців:** користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця; на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи; безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення; на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії; вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри; на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу; захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

**Основними обов'язками державних службовців є:** додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Важливого значення набуває закріплення на законодавчому рівні **етичних вимог до діяльності державного службовця.** Згідно ст.5 Закону України "Про державну службу", державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкув



ання; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

**Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу:** не може бути прийнята на державну службу особа, яка не має громадянства України; особи, визнані у встановленому порядку недієздатними; наявність судимості, що є несумісною із обійманням посади; не можуть бути обраними або призначеними на посаду особи, які у разі зайняття ними відповідної посади будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

**Особливість правового статусу зумовлюють визначені щодо державних службовців певні обмеження:** займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через представників, окрім випадків, передбачених законодавством; виконувати роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, діяльності та медичної практики); сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди або пільг; входити до складу керівних органів суб'єктів, що здійснюють підприємницьку діяльність; приймати подарунки чи послуги від осіб у зв'язку зі своєю службовою діяльністю; приймати участь у страйках, або вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу тощо.

**До правового статусу державних службовців входять також гарантії та заохочення. Гарантії для державних службовців:** умови роботи, які забезпечують виконання ними посадових обов'язків; заробітна плата й інші виплати, передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами; щорічна оплачувана відпустка; медичне обслуговування; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації зі збереженням грошового утримання на період навчання; пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї державного службовця в разі його смерті, що настала в зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків та інші. **Заохочення** являє собою позитивно стимулюючий вплив суб'єктів на потреби, інтереси, свідомість, волю, поведінку службовця, а отже, на результати його управлінської праці, державно-службової діяльності. Згідно з положеннями КЗОТу застосовуються такі заохочення: подяка, премія, нагородження цінним подарунком, почесною грамотою, орденами, медалями, почесними званнями тощо.

Для забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціонального **управління державною службою** в Україні створено центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом — Національне агентство України з питань державної служби (Указом Президента України від 18 липня 2011 року N 769/2011).

**Основними завданнями Нацдержслужби України є:** забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в

органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою; розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням; методичне забезпечення діяльності кадрових служб з питань проходження державної служби; організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; організація функціонального обстеження органів виконавчої влади та підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності державного управління; здійснення контролю за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу; організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Нацдержслужба України здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

**Проходження служби** в органах державної влади включає низку ключових етапів, які в сукупності складають процес перебування державного службовця на посаді. **Проходження державної служби** – тривалий організаційно-правовий процес, що починається з прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, подальшого переміщення по службі і закінчується припиненням державної служби. У нашій країні в системі державної служби посади заміщуються шляхом проведення конкурсу, шляхом призначення, поза конкурсом (кадровий резерв, стажування) [12, с.464]. Призначення на державну посаду стосується I – II категорій посад державних службовців і проводиться органами державної влади і посадовими особами в межах компетенції з додержанням встановленого порядку заміщення посад тієї чи іншої категорії. Правовою основою призначення на посади є Закон “Про державну службу”, Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. “Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій». У ст. 15 Закону України «Про державну службу» зазначається, що прийняття на державну службу на посади III – VII категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законом України. Конкурс — це різновид змагання за встановленими правилами й у конкретні строки, що має на меті – визначити найкращого серед осіб, які беруть у ньому участь, за певними критеріями, залежно від сфери та виду їхньої діяльності. Процедура проведення конкурсу в Україні регламентована Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою КМУ від 15.02.02 р. № 169.

Без конкурсного відбору або стажування а державну службу можуть також прийматися: а) державні службовці на посади: керівників, які згідно з законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з керівниками місцевих органів виконавчої влади; спеціалістів при переміщенні їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; б) державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах рад, у тому числі тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; в) випускники Української Академії державного управління при Президентові України та її філіалів у державні органи, які направляли їх на навчання; г) службовці патронатної служби.

Після проходження всіх обов'язкових процедур та призначення державного службовця на відповідну посаду розпочинається процес так званої адаптації. Адаптація – інформаційний процес, метою якого є пристосування нового працівника до ролі та перспектив індивіда в організації. Відбувається порівняння необхідної кваліфікації для виконання службових обов'язків і наявних у нього знань, навичок і здібностей, а також соціально-психологічного входження у новий колектив.

Трудова адаптація – багатоаспектне явище, що включає: 1) Соціальну адаптацію, отримання інформації про цінності, норми організації, її формальних і неформальних групах, лідерах, знайомство і включення у систему ділових і особистісних взаємовідносин у колективі. 2) Організаційну адаптацію, при якій відбувається усвідомлення службовцем своєї ролі у загальновиробничому процесі. 3) Професійну адаптацію, яка характеризується засвоєнням певного рівня професійних знань, умінь, навичок співробітництва, формуванням необхідних якостей і позитивного ставлення до своєї праці. 4) Психофізіологічну адаптацію, пристосування до нових психічних і фізичних навантажень, до умов діяльності, режиму роботи і відпочинку.

Кожен державний службовець проходить власний службово-професійний шлях. Не всі державні службовці проходять усі класичні етапи кар'єри. Кар'єра - це професійне просування, професійний ріст, етапи сходження службовця до професіоналізму, перехід від одних рівнів, етапів, ступенів професіоналізму до інших. Стосовно державних службовців України вперше термін «службова кар'єра» з'явився у Законі України «Про державну службу», в якому розроблено класифікації посад та їх категорій, визначені відповідні ранги службовців. Просування по службі відбувається в межах посад, категорій і рангів. Класифікація посад встановлена Законом України «Про державну службу» ст.25, 26 7 категорій і 15 рангів. Кожній категорії посади відповідають певні ранги.

Закон України «Про державну службу» визначає, що переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій

професійний рівень та зараховані до кадрового резерву. Засоби просування по службі: проходження атестації (успішне виконання обов'язків); навчання і підвищення кваліфікації (розвиток професійний); стажування.

Ефективність діяльності державного управління залежить від результатів діяльності кожного службовця. Саме тому важливо об'єктивно оцінювати діяльність державних службовців, в процесі атестації. Атестація – діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає. Результатами атестації є висновки і рекомендації атестаційної комісії для поліпшення праці як працівника, якого атестують, так і апарату всього органу державної влади чи місцевого самоврядування. Функції атестації: оцінки, контролю, поліпшення роботи з персоналом, економічну, організаційну, комунікативну, інформування, стимулювання. Проводиться атестація в органах державної влади один раз на три роки. Порядок проведення атестації державних службовців регулюється Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 1922 від 28 грудня 2000 р.

Питання припинення державної служби регламентуються в Україні Законом «Про державну службу». Відповідно до вказаного законодавчого акта законодавець розрізняє поняття «припинення державної служби» і «відставка державних службовців». Крім підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі: 1) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4 Закону України «Про державну службу»); 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог (обмежень), передбачених статтею 16 Закону України «Про державну службу»; 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23 Закону України «Про державну службу»); 4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії (стаття 31 Закону України «Про державну службу»); 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12 Закону України «Про державну службу»); 6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 Закону України «Про державну службу»; 7) Неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 Закону України «Про державну службу». Державна служба припиняється також із моменту вступу в силу звинувачувального вироку, який стосується державного службовця.

Закон України «Про державну службу» визначає підстави відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії. Відставкою службовців зазначених категорій є припинення ними державної служби за їх письмовою заявою. Підставами для відставки є: принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи,

яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину; стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень.

## **ТЕМА 12. Ефективність державного управління. Державний контроль у сфері виконавчої влади**

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, **ефективність управління** — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте таке розуміння 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. **Критерії ефективності** становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. **Соціальна ефективність державного управління** розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і 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 [13, с. 152].

**Критерії загальної соціальної ефективності державного управління** — це ті, які дають можливість бачити і 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.

**До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:** рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами; темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом. Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає **ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління**. Для цього служить група *критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління*, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілепокладання, організації і функціонування. Таких критеріїв можна виділити п'ять.

1. Цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно випливають з їх місця і ролі в суспільстві.

2. Витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій.

3. Функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур.

4. Складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність оргструктури впливає на реалізацію внутрішніх функцій і здійснення зовнішніх функцій.

5. Витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи (сукупні — економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін.), її підсистем та інших організаційних структур.

Взяті у взаємозв'язку критерії «цілі — час — стиль — складність — затрати» і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами [13, с.154].

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної **соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу** (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і **посадової особи**, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. **Критеріями конкретної соціальної ефективності є:**

1. Ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади.
2. Законність рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб.
3. Реальність управлінських впливів (має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами).
4. Зміст управлінських актів з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток.
5. Характер й обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами.
6. Міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави.
7. Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами.
8. Моральний критерій (полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище).

У державному управлінні при оцінюванні його результативності та ефективності мають порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитам; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління; об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами; суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;

можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

**Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути:** громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, масові обговорення і голосування (референдуми) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів. Також важливим засобом аналізу й оцінки ефективності державного управління завжди виступає громадська думка. Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати ЗМІ (телебачення, радіо, преса). Важливе місце серед каналів аналізу й оцінки державного управління належить зверненням громадян. Тому на шляху розв'язання проблем ефективності державного управління треба активніше використовувати ці контактні аудиторії.

**Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади.** Економічна та соціальна діяльність державного апарату становить собою професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо. Предметом діяльності державного апарату є спрямування та моніторинг використання ресурсів.

Ринкові відносини перетворюють державу в рівноправного суб'єкта ринкових відносин. У цій ролі держава виступає через свій апарат, який розпоряджається державною власністю, регулює та контролює фондові ринки, ринки нерухомості, ресурсів, зокрема фінансові, мобілізує та розподіляє ресурси за допомогою податків, тарифів, митних, акцизних та інших зборів, пільг, квот, субсидій, субвенцій, кредитів, лімітів тощо. Держава унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку, але при цьому державний апарат перебуває під постійним впливом і тиском ринку і ринкових відносин. Тому функціональна та структурні складові державного апарату мають відповідати потребам ринку, постійно змінюватися, перебувати в постійному русі й розвитку. В цих умовах постає проблема ефективності діяльності державного апарату, тобто отримання державою гарантованого прибутку від своїх прав на реалізацію певних економічних функцій, і перш за все з делегованих державою прав на володіння державною власністю. Іншим напрямом економічної діяльності державного апарату є отримання державою прибутку від делегування права власника. До цього слід віднести: оренду майна та її окремий вид — концесію; квотування; ліцензування; сертифікацію; конкурентне надання прав шляхом тендерів, торгів, аукціонів на участь у виробництві продукції та послуг тощо; комерційну участь у реалізації інвестиційних проектів і програм, у тому числі шляхом надання (або продажу) гарантійних зобов'язань і прямих капітальних вкладень на умовах повернення, оплатності та прибутковості; запровадження комерційних (платних) засад для певних економічних функцій. Фактично в цих випадках держава через свій апарат діє як звичайний учасник ринку.

**Оцінка функціонування державного апарату як і державного управління, має здійснюватися під двома кутами зору, а саме: функціональним, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави, та витратним. Основне ж призначення органів державної влади полягає у створенні та підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Тому ефективність їх діяльності необхідно розглядати через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через основні цілі громадян — суспільний добробут.**

Ефективність управління, у тому числі й державного, прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів. Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, що певною мірою адекватна ефективності функціонування державної служби в цьому органі, найбільш логічним є такий **порядок її оцінки.**

1. Аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей.
2. Аналіз бюджету органу.
3. Експертиза функціональної та організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування.
4. Аналіз ресурсного, в тому числі інформаційного та кадрового забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади.
5. Дослідження основних показників «випуску» (тобто надання послуг) у визначеній кількості, якості з дотриманням ефективності його виробництва.
6. Проведення поточного контролю ефективності використання бюджетних коштів та ефективності діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органу державної влади.
7. Проведення громадського оцінювання діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу [13, с.160].

#### **Призначення та процес контролю**

Без контролю не може бути ефективного управління. **Контроль** завжди слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням.

**Класичний процес контролю складається з таких етапів:** встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення.



**Контроль прийнято розрізняти** за призначенням (адміністративний, конституційний, фінансовий, функціональний), стадіями виконання (попередній, поточний та заключний), суб'єктами управління (громадський та парламентський контроль, прокурорський нагляд), а також за відношенням до об'єкта (внутрішній та зовнішній).

**Більшість діючих систем контролю складаються із комбінацій наступних різновидів контролю:** попереднього, поточного, заключного контролю.

*Попередній контроль* застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. У державному управлінні поширеним видом попереднього контролю є узгодження документів перед їх прийняттям.

*Поточний контроль* проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей.

*Заключний контроль* має характер узагальнюючого, підсумкового. Якщо цей результат не задовольняє поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити коригування або цілей на майбутнє, або шляхів і термінів їх досягнення.

Система внутрішнього контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури, фактично усе, що забезпечує досягнення наступних основних завдань: сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності та отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації; захист ресурсів від втрат внаслідок необґрунтованого використання, зловживань, невірною управління, помилок та ін. При характеристиці ролі внутрішнього контролю в організаційній структурі він, як правило, поділяється на загальні категорії функціонального (управлінського), адміністративного та фінансового (бухгалтерського) контролю.

Загалом види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про контроль адміністративний або технічний. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства), або до всього управління нею (контроль системи управління). *Функціональний контроль* пов'язаний з основною діяльністю організації, політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації. *Адміністративний контроль* включає у себе процедури і документацію щодо процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності службовці для досягнення завдань організації. *Фінансовий контроль* пов'язаний з процедурами і документацією ведення фінансової документації.

Для оцінювання результатів контролю існує багато засобів та методів вимірювання. Для сфери державного управління характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді,

інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

**Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління** є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів; здійснення моніторингу; оцінювання результатів; коригування управління (цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології) [13, с.137].

### **Система зовнішнього контролю в Україні**

*Зовнішній контроль* посідає важливе місце у системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомими його формами є: *конституційний, парламентський, судовий, державний фінансовий, громадський, прокурорський (нагляд)*.

**Конституційний контроль** здійснюється у формах попереднього і наступного контролю. Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів. Принцип наступності конституційного контролю полягає у перевірці на конституційність законів, що уже прийняті й набули чинності та використовуються.

**Парламентський контроль** є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою. Він передбачений Конституцією України (ст.85, п. 33) і здійснюється Верховною Радою України у межах, визначених Конституцією. *Парламентський контроль* реалізується шляхом: розгляду програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення та вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю уряду; призначення та звільнення голови Служби безпеки України, голови Національного банку, членів Центральної виборчої комісії; надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; звітування уряду та заслуховування керівників центральних органів виконавчої влади перед парламентом; роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту; запитів депутатів; звернення до Прем'єр-міністра та членів або окремих міністрів; у діяльності омбудсменів. В Україні інститут омбудсмена реалізований у посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст.101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

**Судовий контроль** полягає у захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України (ст.55) закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Судовий контроль в демократичній державі має поза національні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи

до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

**Державний фінансовий контроль** здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансової та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо. За Конституцією України (ст.85,98) *контроль за виконанням Державного бюджету України* віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України здійснює Рахункова палата України. В межах своїх повноважень *Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами*. Міністерство фінансів України розподілило функції такого контролю між органами державного управління, що підпорядковані їй, а саме, між *Державною контрольно-ревізійною службою України*, яка має контролювати формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, та *Державним казначейством України*, яке має здійснювати контроль з оперативного управління видатками державного бюджету. Функцію *контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів* здійснює Національний банк України. Ще одну важливу функцію державного фінансового контролю - *фіскальний контроль* за діяльністю платників податків і забезпечення виконання доходної частини державного бюджету покладено на *Державну податкову адміністрацію України*, підпорядковану Президенту України. До системи державного фінансового контролю також можна віднести *Управління Пенсійного фонду України*, яке підпорядковане Кабінету Міністрів України та виконує функцію контролю за збором та акумуляцією внесків для пенсійного забезпечення й допомоги, за фінансуванням витрат фонду та своєчасністю та повнотою надходжень страхових внесків.

Всі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах державного управління.

**Реалізацію окремих функцій міжгалузевого контролю** покладено на спеціальні центральні органи державного управління, наприклад, *Антимонопольний комітет України* (контроль за дотриманням антимонопольного законодавства), *Державну інспекцію з контролю за цінами* (контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки), *Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України* (контроль за дотриманням стандартів), *Державний комітет статистики України* (контроль за дотриманням порядку звітності) та інші.

**Функції спеціальних контролюючих органів** також виконує низка державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади, таких як *митна та санітарна служба, екологічна, пожежна, автомобільна інспекції* тощо. Взагалі у системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

**Прокурорський нагляд**, який здійснюється системою прокуратури в Україні, згідно з Конституцією України (ст. 121) стосується додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Особливість роботи прокуратури у тому, що вона не наділена правом застосування прямих заходів впливу на порушників закону й здійснює це шляхом внесення відповідних протестів, приписів до відповідних організацій чи відповідним службовим особам і, якщо протести не задовольняються, то передачі їх до суду та постановки питання про притягнення винних до відповідальності.

Основа **громадського контролю** за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де *народ визначено єдиним джерелом влади в Україні* (ст. 5) й закріплено його виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами. Згідно з ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Найчастіше **громадський контроль** пов'язують з реакцією політичних партій, профспілок, інших громадських об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики.

### **ТЕМА 13. Відносини органів публічної влади в системі державного та регіонального управління**

**Основні напрями взаємодії центральних і регіональних органів державного управління та органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, підприємствами, установами, організаціями**

**Трудові колективи** не тільки сприяють реалізації соціально-економічних інтересів суспільства, але й проявляють значну активність у політичному житті країни. Вітчизняне законодавство закріплює можливість щільної співпраці трудових колективів з органами публічної влади, особливо на місцевому рівні. Адже трудові колективи мають право висунення кандидатів у депутати місцевих рад і сільських, селищних, міських голів (збори виборців за місцем роботи), а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій.

Вони впливають на процес локальної нормотворчості, оскільки можуть розглядати проекти рішень органів місцевого самоврядування, якщо вони торкаються їх інтересів, а їх висновки і пропозиції повинні братися до уваги під час прийняття таких рішень. Органи місцевого самоврядування сприяють діяльності трудових колективів, розташованих на підвідомчій території, вживають заходи щодо транспортного, торгового обслуговування їх працівників.

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування України», відносини органів місцевого самоврядування з **підприємствами, установами, організаціями**, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ґрунтуються на принципах їх підпорядкованості, підзвітності й підконтрольності, а з підприємствами інших форм власності – на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи, організації, що не перебувають у комунальній власності, надають відповідну інформацію. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на таких підприємствах з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Крім того, керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності зобов'язані за вимогою відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до їх відання і давати відповіді на запити депутатів.

Досить тісні взаємовідносини існують між підприємствами і виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, які виражаються в тому, що виконками розглядають проекти планів комунальних підприємств, на договірних засадах залучають підприємства, установи й організації усіх форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку села, селища, міста, розміщують замовлення на виробництво продукції, виконання необхідних для громади робіт, на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території, встановлюють у межах, закріплених законодавством, тарифи на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами комунальної власності, сприяють зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності. Кандидатури для призначення на посади керівників державних підприємств, розташованих на відповідній території, обов'язково погоджуються з виконавчими органами місцевих рад.

Виконавчі органи місцевого самоврядування мають певні контрольні повноваження щодо підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території: здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств і використанням ними прибутку, заслуховують звіти про роботу їх керівників, здійснюють контроль за експлуатацією й організацією

обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, транспорту, зв'язку [19, с.609].

### **Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування із судовими органами**

Суди, як особлива гілка державної влади, здійснюючи правосуддя, виконують перш за все охоронну функцію, захищаючи права конкретного індивіда чи колективу. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. Конституція закріпила універсальну юрисдикцію суду, зробивши предметом судового розгляду законність будь-яких актів і рішень органів публічної влади. При здійсненні правосуддя одним з основних принципів діяльності судів виступає принцип незалежності, тобто вплив на суддів у будь-якій формі заборонений. Водночас на органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування покладено низку завдань щодо сприяння судам у їх діяльності.

Верховна Рада України здійснює вплив на судову систему в межах виконання законодавчої та установчої функцій. Парламент здійснює законодавче визначення судоустрою, судочинства, статусу суддів, засад судової експертизи. У свою чергу, Конституційний Суд України дає висновки про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України. Верховна Рада України призначає третину складу Конституційного Суду України і трьох членів у Вищу раду юстиції, обирає суддів безстроково, а також звільняє з посад тих суддів, яких вона обирала або призначала у випадках, передбачених ч.5 ст.126 Конституції України.

Взаємодія судових органів із Президентом України є багатогранною. Президент України призначає третину складу Конституційного Суду і трьох членів до Вищої ради юстиції. Він також здійснює перше призначення суддів на 5 років і звільняє з посад суддів, що призначав, у випадках, передбачених ч.5 ст.126 Конституції. Численними є точки взаємодії Президента України з Конституційним Судом України у сфері забезпечення конституційної законності. По зверненнях Президента України Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення Конституції й законів України, а також висновки про відповідність положенням Конституції України діючих міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для ратифікації.

Взаємодія судових органів з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає, в організаційному забезпеченні діяльності судів (матеріально-технічне, кадрове, інформаційно-правове забезпечення, забезпечення виконання судових актів), що здійснюється Міністерством юстиції України, Міністерством юстиції Автономної Республіки Крим і управліннями юстиції на місцях. Крім того, при здійсненні правосуддя з кримінальних справ суди функціонально взаємодіють з органами дізнання та попереднього слідства, що діють в органах внутрішніх справ, а також з

Департаментом виконання покарань, створеним у складі Міністерства юстиції України.

На Кабінет Міністрів України покладено завдання забезпечити фінансування в повному обсязі видатків, передбачених Державним бюджетом України на утримання судів усіх рівнів. На Міністерство внутрішніх справ України покладено функції забезпечення належної охорони приміщень судів і громадського порядку під час здійснення правосуддя, здійснення спеціальних заходів щодо гарантування особистої безпеки суддів та членів їх сімей, а також охорони майна, що їм належить. Сприяння суддям у вирішенні житлових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком покладено на виконавчі органи місцевих рад [19, с.616].

### **Взаємовідносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України**

Відповідно до Закону «Про Службу безпеки України» **Служба безпеки України** – державний правоохоронний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту України і підконтрольний Верховній Раді України. На неї покладається, у межах визначеної законодавством компетенції, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб. До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сферах управління та економіки, а також інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. У своїй діяльності Служба безпеки України взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на неї завдань.

Тісна взаємодія органів державної влади з органами СБУ відбувається в рамках реалізації установчої функції, адже згідно з законодавством Верховна Рада України затверджує загальну структуру, чисельність і функції, а Президент визначає організаційну структуру Служби безпеки України. За поданням парламенту глава держави призначає Голову СБУ, а за поданням Голови СБУ – його заступників, начальників підрозділів Центрального управління СБУ: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативно-технічного, оперативного документування, слідчого, урядового зв'язку, по роботі з особовим складом, а також начальників регіональних органів – обласних управлінь СБУ. Кількісний склад співробітників Служби безпеки України визначається Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України. Начальники регіональних органів Служби безпеки України призначаються з відома глави місцевої державної адміністрації.

Оскільки Верховна Рада і Президент України мають значні контрольні повноваження щодо діяльності Служби безпеки України, Голова СБУ щорічно подає їм письмовий звіт про діяльність СБУ. СБУ в порядку, встановленому законодавством, зобов'язана відповідати на запити комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, а також народних депутатів України.

Взаємодія з Кабінетом Міністрів України здійснюється в рамках фінансування, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення СБУ, які здійснюється урядом у порядку, визначеному Верховною Радою України, за рахунок коштів державного бюджету України.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком. У випадку оголошення воєнного чи надзвичайного стану СБУ сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану, а також ліквідації наслідків стихійних лих, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, взаємодіючи з органами державної влади і місцевого самоврядування для підтримки нормальної життєдіяльності підвідомчих об'єктів, адміністративно-територіальних одиниць та їх мешканців.

Що стосується діяльності регіональних органів СБУ, то вони у своїй оперативно-службовій роботі є незалежними від органів місцевої державної адміністрації, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Державні органи зобов'язані сприяти оперативним підрозділам Служби безпеки України у вирішенні завдань оперативно-розшукової діяльності [19, с.611].

### **Взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури**

**Прокуратура** – єдина централізована система органів, що від імені держави забезпечує верховенство закону, підтримку державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави у суді, а також нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство і нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокурори при здійсненні своїх повноважень є незалежними від органів державної влади і місцевого самоврядування, але це ніяк не виключає їх взаємодії. Зокрема, значні взаємозв'язки прокуратури з вищими органами державної влади виявляються в установчій сфері. Адже Генеральний прокурор України призначається Президентом України за погодженням з Верховною Радою України, а звільняється з посади – самостійно Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору, який тягне його відставку. Водночас, порушення кримінальної справи відносно народних депутатів здійснюється Генеральним прокурором, що вносить у Верховну Раду України подання про зняття депутатської недоторканності. Прокуратура, як і інші державні органи, фінансується за рахунок Державного



бюджету, що розробляється Кабінетом Міністрів і затверджується Верховною Радою України.

Законодавством передбачено й широкий перелік форм участі прокурорів в організаційних заходах органів публічної влади. Генеральний прокурор може брати участь у засіданнях Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, а прокурори нижчого рівня можуть виступати з доповідями про стан дотримання законності на відповідній території на сесіях місцевих рад, апаратних нарадах у місцевих державних адміністраціях. Прокурори узагальнюють факти порушення законності й можуть вносити подання про усунення їх причин в органи державної влади, місцеві ради та їх виконкоми. Прокурори можуть бути присутніми на засіданнях постійних комісій місцевих рад, на громадських засадах брати участь у роботі підкомісій і робочих груп у якості експертів, у роботі постійних комісій із законності й охорони громадського порядку [19, с.621].

### **Взаємодія органів публічної влади з органами внутрішніх справ**

Взаємодію органів публічної влади з **органами внутрішніх справ** слід розглядати окремо по складових органів системи МВС, як міліція, внутрішні війська та органи пожежної безпеки.

У силу завдань, що стоять перед міліцією, – забезпечення правопорядку, захист власності, попередження правопорушень, – вона постійно повинна співробітничати з органами державної влади й місцевого самоврядування з питань, що відносяться до їх компетенції. Одним з провідних завдань міліції є сприяння в межах своєї компетенції органам публічної влади у виконанні покладених на них обов'язків. Зокрема, на міліцію покладено обов'язок надавати в межах наданих прав допомогу народним депутатам, представникам державних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія чи загрожує небезпека з боку правопорушників. У свою чергу, органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти міліції в її роботі. Якщо проаналізувати структуру підрозділів міліції, то можна дійти висновку про те, що деякі підрозділи безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевих органів влади. Наприклад, міліція охорони безпосередньо забезпечує охорону різних об'єктів, у тому числі й об'єктів державної та комунальної власності. Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи створюється спеціальний підрозділ, який повинен тісно співпрацювати з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для виконання зазначених завдань. Ці підрозділи повинні координувати проведення тих або інших заходів з місцевими органами публічної влади, включаючи й органи територіальної самоорганізації населення. Органи міліції зобов'язані повідомляти органи державної влади та органи місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами вживати негайні заходи для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

Органи міліції разом з органами місцевого самоврядування беруть участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій і епізоотій як на місцевому, так і на регіональному рівнях. У випадку оголошення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або в окремих місцевостях міліція сприяє органам державної влади та місцевого самоврядування в забезпеченні відповідного режиму.

Міліція відповідно до своєї компетенції забезпечує виконання рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і додержання правил торгівлі.

Працівники міліції мають право в будь-який час безперешкодно входити на територію й у приміщення органів публічної влади з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, при стихійних лихах та за інших надзвичайних обставин. Міліції надане право безкоштовно і безперешкодно отримувати від органів публічної влади за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції.

Міліція тісно співробітничує з органами місцевого самоврядування з питань соціального захисту своїх працівників. У межах своєї компетенції місцеві ради можуть здійснювати контроль за діяльністю міліції, однак не втручаючись в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну або адміністративну діяльність. Чинним законодавством передбачено, що до виняткової компетенції сільських, селищних, міських рад належить заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність по охороні суспільного порядку на відповідній території, порушення перед керівниками вищих органів питання про звільнення з посади керівників цих органів у випадку визнання їх діяльності незадовільною. Керівники і працівники органів внутрішніх справ можуть брати участь на громадських засадах у роботі постійних комісій місцевих рад з питань боротьби зі злочинністю, у підкомісіях і робочих групах.

Внутрішні війська МВС, як і міліція, мають одним із своїх завдань охорону громадського порядку і в цій галузі вони також взаємодіють з органами публічної влади на місцях. У випадку, якщо на території адміністративно-територіальної одиниці розташований важливий державний об'єкт, внутрішні війська МВС зобов'язані застосовувати усі заходи і засоби щодо його охорони. Оскільки значення цих об'єктів є великим, вони перебувають під наглядом органів місцевої влади. У випадках аварій, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій внутрішні війська надають допомогу місцевим держадміністраціям та органам місцевого самоврядування в ліквідації їх наслідків. У випадку проведення масових заходів, дозвіл на проведення яких дають органи місцевого самоврядування, внутрішні війська здійснюють забезпечення громадської безпеки і припиняють масові безладдя на них. У випадку оголошення воєнного часу внутрішні війська у співпраці з місцевими органами влади повинні брати участь у територіальній обороні в районах розміщення об'єктів, що охороняються.

Одними з найважливіших підрозділів органів внутрішніх справ є частини пожежної безпеки, що повинні гарантувати пожежну безпеку в підвідомчих адміністративно-територіальних одиницях. Аналогічне завдання покладене і на органи місцевого самоврядування через їх керівників і уповноважених ними осіб. Крім того, у випадку проектування і забудови населених пунктів, будівництва, розширення, реконструкції і технічного переоснащення будівель гарантування пожежної безпеки покладається на органи архітектури.

Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції організують розробку і впровадження у відповідних галузях і регіонах організаційних і науково-технічних замовлень по запобіганню пожеж і їх гасіння, забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів. МВС України у свою чергу забезпечує здійснення державного пожежного нагляду, пожежної охорони населених пунктів і об'єктів. Відповідно до цього МВС України одержує від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну йому для виконання цих завдань. Рішення МВС України із питань пожежної безпеки, що віднесені до його компетенції, обов'язкові для виконання органами публічної влади.

Органи державного пожежного нагляду не залежать від місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Органи державного пожежного нагляду встановлюють порядок опрацювання і затвердження положень, інструкцій та інших нормативних актів з питань пожежної безпеки, що діють в органах публічної влади. До повноважень органів пожежної безпеки належить контроль за додержанням актів законодавства з питань пожежної безпеки керівниками органів державної влади і місцевого самоврядування. Державні інспектори з пожежного нагляду мають право давати керівникам органів державної влади і місцевого самоврядування обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків з питань пожежної охорони, притягати до адміністративної відповідальності винних у порушеннях посадових осіб [19, с.622].

### **Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями**

Взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. Законодавчою основою регулювання діяльності громадянського суспільства є Цивільний кодекс України, Закони України «Про громадські об'єднання», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про політичні партії в Україні», «Про звернення громадян», «Про органи самоорганізації населення», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги»; Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг» тощо.

**Принципи взаємодії виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства:** соціальне партнерство;

встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства; надання рівних можливостей; взаємовідповідальність і обов'язок давати звіт; невтручання держави у діяльність інститутів громадянського суспільства; участь у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації; інформаційна відкритість; визнання державою багатоманітності видів діяльності інститутів громадянського суспільства; ефективність, гнучкість; повага, довіра, толерантність, визнання своєрідності іншої сторони.

Держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань. Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим. Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [19, с.603].

**Адміністративні послуги** — це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Їх правове регулювання здійснюється на основі Закону України “Про адміністративні послуги” .

#### **Класифікація адміністративних послуг:**

1. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання: адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання).

2. За критерієм платності: платні послуги; безоплатні послуги.

3. За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо.

4. За предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські) послуги; соціальні послуги; земельні послуги; будівельно-комунальні послуги тощо [20].

### **Залучення громадськості до участі в управлінні державними і суспільними справами та контроль за функціонуванням органів влади**

**Звернення громадян** – найпростіший і найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади. Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

**Пропозиція (зауваження)** - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

**Заява (клопотання)** - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

**Скарга** - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [20].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються правові засади проведення **загальних зборів громадян**. Загальні збори громадян це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Територіальна громада має право проводити **громадські слухання** – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Проводячи

**громадські слухання**, рада має на меті: глибше вивчити думку та настрої громадян щодо тих чи інших важливих питань життєдіяльності; отримати зворотну реакцію на ті чи інші дії ради, почути поради, що робити і як; ознайомити громадян, споживачів послуг не просто з рішеннями влади, а й «глибинними» причинами їх прийняття, планами, тактикою і стратегією керівництва; заручитися підтримкою громади у випадку необхідності лобіювати певне рішення влади на рівнях територіальної виконавчої влади (область, район) та органами законодавчої влади.

**Місцевий референдум** — форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування .

**Опитування громадської думки.** Цей метод використовується для збору фактичної інформації про громадську думку та ставлення до тієї чи іншої проблеми. Опитування може охоплювати все населення чи специфічну групу споживачів послуг.

Розробка і проведення якісного опитування вимагає залучення консультаційних фірм, які мають досвід громадських опитувань.

**Органи самоорганізації населення** - будинкові, вуличні, квартальні комітети, ради мікрорайонів, житлових комплексів та ін. Вони діють винятково в межах частини території громади й об'єднують населення на основі спільної роботи з виконання певних задач у галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових і інших запитів. Ці представницькі органи місцевого самоврядування максимально наближені до населення і сприяють оптимальній децентралізації влади.

**Основними завданнями органів самоорганізації населення** є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

**Місцеві ініціативи** – одна з форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Закон про місцеве самоврядування в Україні, подаючи визначення, не дає деталізації цього процесу. Перевагою цієї форми є найвищий рівень участі громадськості, демократизму, можливість дійсно широким верствам громади висловити свою думку і вплинути на владу.

**Громадська рада** — постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [20].

Громадські ради – це неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних формах.

**Дорадчі (консультативні) комітети** – це офіційні робочі органи, створені для розв'язання актуальних проблем державного чи місцевого життя, що потребує залучення фахівців різних сфер та представників громадськості. Дорадчий комітет співпрацює з радою, напрацьовує те чи інше рішення до розгляду його радою та її постійними комісіями. Створюється розпорядженням міського голови. Це надає йому офіційного статусу та є додатковим мотиваційним фактором для його членів.

**Громадська приймальня** організовується і діє за рахунок місцевої ради. До роботи активно залучаються волонтери. Вона може надавати один або декілька видів послуг, наприклад: допомога пенсіонерам, соціальна допомога, охорона здоров'я. Вона дозволяє розширити обслуговування всієї громади та переносить місцеве управління до громадян, а не навпаки.

**Соціальне замовлення та конкурс соціальних проектів** передбачають розроблення місцевих ініціатив, спрямованих на розв'язання соціальних проблем, й реалізацію цих ініціатив громадськими організаціями за рахунок коштів місцевого бюджету. У випадку соціального замовлення розроблення ініціативи здійснюється певним підрозділом виконкому чи творчою групою за участі представників місцевого самоврядування. Можливе також визначення на конкурсній основі кращого способу розв'язання певної соціальної проблеми серед запропонованих громадськими організаціями.

#### **ТЕМА 14. Розвиток системи державного та регіонального управління**

Сьогодні **проблема взаємовідносин між гілками державної влади в Україні** є однією з найбільш актуальних. Це певною мірою зумовлено тим, що, закріпивши принцип поділу державної влади, Конституція України 1996 р. залишила недостатньо врегульованим, відкритим питання про взаємодію і співпрацю між окремими структурними елементами влади як вкрай необхідну умову забезпечення стабільності та ефективності влади в цілому.

Проблеми поділу влади виникають у сфері відносин з приводу поділу владних повноважень. Проблема поділу влад – це завжди проблема поділу базових функцій, повноважень, специфічних форм діяльності. У здійсненні своїх повноважень кожна з гілок влади відносно самостійна, кожна прагне бути незалежною від впливу інших. Проте надто велика концентрація влади в одній з гілок за відсутності або неефективності контролю кожної влади з боку інших об'єктивно може стати причиною виникнення суперечностей між ними і, за певних умов, навіть призводити до диктату однієї гілки влади. Протиріччя та суперечності у здійсненні державної влади за принципом її поділу між трьома гілками продовжують існувати й після прийняття Конституції України. Залишається конфліктогенною проблема реалізації гілками влади обсягу конституційних повноважень.

**Необхідність реформування системи державного та регіонального управління**

**Реформування центральних органів виконавчої влади**

Концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямів його діяльності, як:

вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства;

розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази на виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх використанням;

спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг. (Управлінські послуги визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація і т. ін.) [29].

Зміни в організації роботи Кабінету Міністрів зумовлюють необхідність реорганізації його апарату, завданням якого є організаційне, інформаційно-аналітичне, правове, матеріально-технічне і інше обслуговування Кабінету Міністрів, урядових комітетів.

Реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має спрямовуватися на: перегляд їхнього статусу та кількісного складу, а також уточнення їхніх функцій; забезпечення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів розробки політики у відповідних секторах державного управління; підвищення ролі міністрів як державних політичних діячів.

Необхідно здійснити розмежування політичного та адміністративного керівництва у міністерствах.

Одним із ключових питань у реформуванні міністерств має стати зміна підходів до територіальної організації виконавчої влади. За загальним правилом більшість міністерств не потребуватимуть територіальної мережі власних підрозділів (органів), оскільки їхнім основним завданням як політичного органу є забезпечення діяльності міністра: розробка державної політики, проектів нормативних актів тощо.

#### **Метою реформування місцевих органів виконавчої влади є**

— підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;

— спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;

— гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;

— сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади [13, с.238].



Основна мета **реформування місцевого самоврядування** – реальне забезпечення права громадян на участь у вирішенні питань суспільного життя, в управлінні державою, подальша демократизація суспільства.

**Сутність реформування у цій сфері має полягати:** у розширенні права територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення; у розширенні економічної самостійності громад; в оптимізації розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування; надання належних адміністративних послуг громадянам. **Серед ключових проблем, що заважають належному функціонуванню інституту місцевого самоврядування, слід відзначити такі:** недостатня фінансово-економічна самостійність територіальних громад; надмірна концентрація владних повноважень у центральних та місцевих органів виконавчої влади, обмеженість повноважень та ресурсів в органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад; недостатня правова урегульованість економіко-фінансових аспектів діяльності громад; недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування і структур громадянського суспільства, брак контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громад та ін.

З огляду на необхідність вирішення цих проблем потребує розширення і оновлення законодавча база місцевого самоврядування. Це стосується чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також фінансово-економічних питань. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися виходячи з принципу субсидіарності. Ті функції і повноваження, які об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, далі – на рівень областей, а від них – центральним органам державної влади. Але основою розподілу повноважень має бути добровільне бажання територіальної громади щодо їх делегування.

Законодавчого врегулювання потребує також проблема стимулювання участі членів громади у діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: механізми відповідальності органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських голів перед громадами, що їх обрали; розширення можливостей громадських організацій щодо реальної участі у місцевому самоврядуванні; порядок діяльності будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення, делегування їм органами місцевого самоврядування частини власної компетенції, фінансів, майна.

У сфері місцевого самоврядування адміністративна реформа передбачає створення нового більш вдосконаленого адміністративно-територіального устрою. Одним з основних недоліків сучасного устрою є те, що на обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно

органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції.

Трансформація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має спиратися на національний досвід, а також на світову, практику. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням: конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави; унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України; сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування; подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад; одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління; об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг [30].

### **Державне та регіональне управління в контексті трансформаційних та глобалізаційних процесів**

Процеси глобалізації породжують дві форми викликів національної безпеки: зовнішні (пов'язуються зі спробами світових держав підпорядкувати собі окрему національну державу) та внутрішні (зумовлені змістом внутрішньої політики окремої національної держави), які спричиняють нестабільність суспільного розвитку, одним із механізмів протистояння їм є механізми забезпечення “динамічної стабільності” (який забезпечує відповідність національної безпеки системі глобальної безпеки) [3].

Одним із викликів суспільного розвитку є глобальний тероризм (сукупність інструментів силового характеру, спрямованих на досягнення провокаційних цілей у межах загальнопланетарного масштабу), основними механізмами його подолання є офіційно-дипломатичний рівень визнання терористичних загроз та створення спеціальних інституційних структур (антитерористичних альянсів); засобами – формування ефективної системи державного управління, створення потужної міжнародно-правової основи.

До важливих викликів суспільного розвитку також належить глобальна міграція, яка прискорила процеси між цивілізаційної взаємодії, призвела до розпорошення людського потенціалу, змішення мов та конфесій у пошуках реалізації відповідних інтересів, що дало змогу визначити її основні фактори (економічна нестабільність, низький рівень життя, масове безробіття, різні форми політичних експансій, порушення прав людини, соціально-економічна нерівність).

**Розроблено механізми подолання глобалізаційних викликів, серед яких:** а) механізм стратегічного партнерства (злагоджена система співробітництва між державами); б) створення відповідних державно-

управлінських структур; в) механізми інтегрованої міграційної політики (захист державних кордонів від небажаних міграційних потоків). Основним інструментом протистояння глобалізаційним викликам має стати трирівнева інтегрована взаємодія суб'єктів глобального управління: національних, регіональних та транснаціональних структур [3].

### **Соціально-ринкова трансформація України та завдання держави щодо формування ефективної системи управління на різних рівнях державного управління**

У подоланні економічної кризи, в розвитку ринкових відносин важлива роль належить регіонам, де реалізується безпосередньо ринкова політика, тобто формується регіональна політика ринкової трансформації. Але втілення її в життя в значній мірі визначається регіональними факторами і передумовами, які сприяють або розвитку ринкових відносин або гальмують його. Під **регіональною політикою ринкової трансформації** розуміємо сукупність заходів, спрямованих на здійснення ринкових реформ в регіоні з врахуванням відмінностей в їх економічній дієздатності. Стосовно регіональних відмінностей, то вони зумовлені як природними факторами (наявністю сировинних ресурсів, кліматом, родючістю ґрунтів), так і економічними характеристиками (ефективністю, місцем у національній економіці, рівнем транспортних витрат, вартістю праці та капіталу, оснащеністю об'єктів інфраструктури). Існуючі регіональні відмінності впливають на ефективність господарювання в регіоні, на можливості його економічного зростання. Саме з відмінностями в господарських структурах, соціально-економічному потенціалі регіонів пов'язані перспективи реформування їх економік.

Метою **регіональної політики ринкової трансформації** є створення в регіонах належних умов для конкуренції, максимального використання регіональних конкурентних переваг, активізації внутрішніх джерел економічного зростання, створення сприятливого економічного клімату. Взагалі політика ринкової трансформації визначається переходом до формування нової економічної системи, головним критерієм розвитку якої стають ціни світового ринку, що призводить до переоцінки поняття ефективності функціонування як галузей, так і регіонів. **Регіональна політика ринкової трансформації передбачає:** формування інвестиційно-привабливого клімату в регіоні; акумулювання і накопичення фінансових ресурсів за рахунок раціонального використання природно-ресурсного і виробничо-інноваційного потенціалу регіону; формування фінансової системи, орієнтованої на вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіону.

Формування регіональної ринкової політики трансформації безпосередньо пов'язане з децентралізацією функцій управління на основі оптимального поєднання розподільчих і ринкових методів управління; перерозподілу бюджетних надходжень між центром і регіонами. Центральні органи влади залишають за собою функцію з прийняття рішень у галузі законодавства, розробки загальних принципів економічної політики, які

пов'язані із збереженням єдиного економічного простору і підтримкою територіальної цілісності держави.

### **Реформування системи державного управління відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих в Європейському Союзі та країнах розвиненої демократії**

Реформована система державного управління в Україні має наближатися до стандартів публічного адміністрування, прийнятих у країнах розвиненої демократії, зокрема в Європейському Союзі. Для цього необхідні скоординовані дії, спрямовані на: законодавче розмежування повноважень у сфері державного управління між главою держави та урядом на підставі Конституції України; раціональне інституційне розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів влади; відмежування політичних посад і сфери цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту державних службовців від незаконних політичних впливів; запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування; удосконалення системи управління державною цивільною службою; децентралізація функцій державного управління та відповідних ресурсів; створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування через укрупнення сільських і селищних громад; правове регулювання адміністративної процедури; спрямування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в першу чергу на надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм і стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах із органами державної влади; посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також посилення державного фінансового контролю; розвиток системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні державними і суспільними справами та контролі за функціонуванням органів влади [31, с.50].

**Адміністративна реформа** - це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і торкається як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

**Основними завданнями адміністративно-правової реформи в Україні є:** формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; запровадження нового, більш досконалого адміністративно-територіального устрою та ін.

## Список джерел:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекцій / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // - К. : ВПЦ АМУ, 2011. — 444 с.
3. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За заг. ред. д-ра філос. Наук, проф.. В.М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 680 с. — Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Vojtovich.pdf>
4. Висоцький О. Ю. Основи державного управління. Частина I / О. Ю. Висоцький, О. Є Висоцька, Ю. П. Шаров. — Дніпропетровськ: НМетАУ. — 2008. — 52 с.
5. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2005. — 208 с.
6. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ при Президентові України, 1997. — 448 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
8. Державне управління: основи теорії, історія та практика: Навчальний посібник/ В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Х. : Фоліо, 1998. — 48 с.
10. Крупка Ю. М. Аграрне право України: Навч. посіб. / За наук. ред. Н.Р. Малишевої.— К.: Університет «Україна», 2006.— 160 с. — Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2529/12/>
11. Кунєв, Ю.Д. Управління в митній службі: Підручник: За заг. ред. Ю.Д. Кунєва / Ю Д Кунєв. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. - 408 с.
12. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. — К: Атіка, 2003. — 576 с.
13. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
14. Новікова М.М. Регіональний менеджмент: Конспект лекцій / М.М. Новікова. — Харків: ХНАМГ, 2007. — 94 с.
15. Правознавство: Підручник / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженка. — К.: КНЕУ, 2003. — 767 с. — Режим доступу: <http://buklib.net/books/29375/>
16. Регіональна економіка [Текст] : підручник / за ред. Є. П. Качана. — Тернопіль : ТНЕУ, 2008. — 800 с. - Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/83681-66-mehanzm-realzats-regonalno-ekonomchno-poltiki.html>

17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник/О.Ф.Скакун . — Харків: Консум, 2001. — 656 с. — Режим доступу: [http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/\\_book-687.htm](http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-687.htm)
18. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. та ін. Державне регулювання економіки. — К.: КНЕУ, 2000. - 316 с.
19. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.
20. <http://uk.wikipedia.org/wiki>
21. [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:201](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:201)
22. <http://library.if.ua/book/27/1883.html>
23. [http://www.vuzlib.su/spo\\_1/2.htm](http://www.vuzlib.su/spo_1/2.htm)
24. [http://www.vuzlib.su/spo\\_1/4.htm](http://www.vuzlib.su/spo_1/4.htm)
25. [http://www.vuzlib.su/spo\\_1/5.htm](http://www.vuzlib.su/spo_1/5.htm)
26. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
27. [http://pidruchniki.com/13871224/ekonomika/upravlinnya\\_fakultativnimi\\_teritorialnimi\\_odinitsyami](http://pidruchniki.com/13871224/ekonomika/upravlinnya_fakultativnimi_teritorialnimi_odinitsyami)
28. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
29. [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z977\\_page\\_76.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z977_page_76.html)
30. Концепція адміністративної реформи в Україні <http://ecolog.kr-admin.gov.ua/Reforms/Ua/div4.html>
31. [http://old.niss.gov.ua/book/dopov\\_zm/R3.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/dopov_zm/R3.pdf)

*Навчальне видання*

**ЧЕРНОВ** Сергій Іванович  
**НОВІКОВА** Марина Миколаївна  
**ГАЙДУЧЕНКО** Світлана Олександрівна

ТЕКСТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

**«ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»**

*(для студентів 2 курсу напряму підготовки  
6.030601 "Менеджмент" денної форми навчання)*

Відповідальний за випуск *С.О. Гайдученко*

Редактор *З. І. Зайцева*

Комп'ютерне верстання *І. В. Волосожарова*

План 2013, поз. 111Л

---

Підп. до друку 05.11.2013  
Друк на ризографі.  
Зам. №

Формат 60 x 84 /16  
Ум. друк. арк. 6,8  
Тираж 50 пр.

---

Видавець і виготовлювач:  
Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова,  
вул. Революції, 12, Харків, 61002  
Електронна адреса: [rectorat@ksame.kharkov.ua](mailto:rectorat@ksame.kharkov.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 4064 від 12.05.2011 р.