



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ХАРКІВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ»

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ У П Р А В Л І Н Н Я

Навчальний посібник
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ХАРКІВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ»

Державне та регіональне управління

Навчальний посібник
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»

За редакцією професора С.І. Архієреєва

Рекомендовано вченою радою НТУ «ХПІ»



УДК 35.075 (075)

Д 36

Рецензенти:

В. М. Воробйов, д-р екон. наук, професор, Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна;
І. В. Сідельнікова, канд. екон. наук, доцент, Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди;

Рекомендовано вченою радою Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут» як навчальний посібник для студентів спеціальності 073 «Менеджмент», протокол № 4 від 04.05.2018 р.

Д 36 Державне та регіональне управління : навчальний посібник для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» / С. І. Архієреєв, Н. Н. Губанова, О. В. Кузьменко, А. С. Митрофанова ; за ред. проф. С. І. Архієреєва. – Харків : Видавництво Іванченка І.С., 2018. – 128 с.

ISBN 978-617-7675-11-1.

Навчальний посібник розкриває теоретичні основи державного та регіонального управління; структуру органів державної влади та місцевого самоврядування, а також протиріччя та перспективи державного управління в Україні. Навчальний посібник містить тексти лекцій, запитання для самоконтролю, практичні завдання за кожною темою, перелік джерел інформації, глосарій. Завдяки актуальності матеріалу та комплексній структурі навчальний посібник дозволяє поглибити знання з курсу та забезпечує формування професійних компетентностей в галузі управління та адміністрування.

Призначено для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» НТУ «ХПІ».
Іл. 3. Табл. 4. Бібліогр. 54 назв.

УДК 35.075 (075)

ISBN 978-617-7675-11-1

© Колектив авторів, 2018.

ВСТУП

З урахуванням євроінтеграційних прагнень в Україні продовжується реформування системи державного та регіонального управління: наприклад, створюються нові центральні органи виконавчої влади, відбувається децентралізація та підвищення ролі місцевого самоврядування, вдосконалюється оцінка ефективності державного управління та ін. В таких умовах мінливого зовнішнього середовища майбутні фахівці повинні вчасно актуалізувати знання законодавчо-нормативної бази, вміти пристосовуватися до змін, а також пропонувати нові вектори розвитку в якості активних учасників процесів розбудови держави. Крім того, формування економіки знань висуває нові вимоги до кваліфікації та особистих якостей працівників усіх сфер господарської діяльності, підвищує значущість творчої праці, потребує посилення відповідальності та ініціативності кадрів. Необхідною умовою цього є всебічна теоретична та практична підготовка майбутніх фахівців до професійної діяльності на будь-якій управлінській посаді в галузі управління та адміністрування.

Курс «Державне та регіональне управління» базується на попередньому вивченні дисципліни загальної підготовки «Економічна теорія» та відноситься до циклу дисциплін професійної підготовки.

Мета курсу «Державне та регіональне управління» полягає у формуванні у студентів сучасного мислення і досвіду в сфері управління на національному та регіональному рівнях; надбанні навичок і компетенцій, необхідних для виконання завдань професійної управлінської діяльності, а також участі у виконанні функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. За результатами вивчення курсу студенти повинні: знати методичні та організаційні основи та принципи управління на державному та регіональному рівнях; розуміти особливості здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя; аналізувати роль різних гілок влади у процесі державного управління; засвоїти нормативно-правову базу функціонування органів публічної влади; знати структуру, компетенції

та повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування; засвоїти основи менеджменту органу державної влади; засвоїти принципи побудови системи державної служби в Україні; володіти способами прийняття управлінських рішень; оцінювати ефективність державного управління; вміти формулювати проблеми функціонування органів публічної влади; пропонувати шляхи реформування системи державного управління в Україні.

При написанні навчального посібника автори використали досвід викладання навчальної дисципліни «Державне та регіональне управління» у Національному технічному університеті «Харківський політехнічний інститут», в тому числі втілений у попередньо виданому практикумі з цього курсу.

Посібник призначено для студентів закладів вищої освіти спеціальності 073 «Менеджмент». Він покликаний допомогти студентам у вивченні курсу, а викладачам – у проведенні лекційних та практичних занять; дозволяє сформувати навички роботи з науковою і навчально-методичною літературою, нормативно-правовими актами, а також отримати професійні компетентності з управління та адміністрування.

1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Державне управління як системне суспільне явище

Загалом управління розуміється як специфічна діяльність, яка спрямовує та регулює суспільні відносини. Як правило, менеджмент у широкому сенсі визначається як передбачуваний та продуманий вплив на складну систему. Цей вплив може бути реалізований через головні функції менеджменту, а саме, через процеси планування, організації, мотивації та контролю. «

Важливим є системний підхід до визначення сутності управління. Він передбачає погляд на управління як на систему невід'ємних взаємодіючих компонентів та зв'язків між ними. Будь-яка система управління складається з двох підсистем – управляючої підсистеми, яка виступає суб'єктом управлінського впливу, та керованої підсистеми або об'єкту управління. Результатом управлінського впливу є різнопланові зміни об'єкту управління, набуття ним нових властивостей.

Основними складовими системи управління є наступні (див. рисунок 1.1): а) суб'єкт управління, який є джерелом управлінського впливу та впливає на об'єкт управління; б) об'єкт управління, який виступає метою керуючого впливу; в) управлінський вплив – сукупність цілеспрямованих організуючих сигналів, команд, способів впливу на об'єкт управління; г) зворотний зв'язок (feedback) – інформація для суб'єкта управління про ефективність керуючого впливу на дії та зміни об'єкта управління.

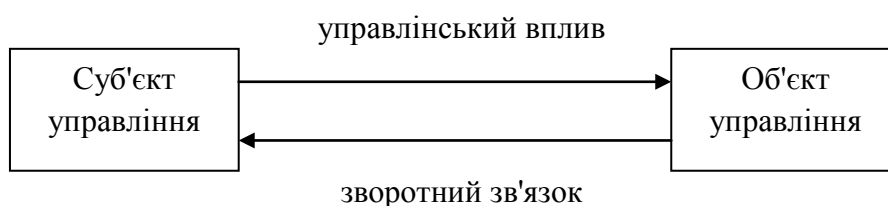


Рисунок 1.1 – Елементи системи управління

Основною метою управління є організація спільної діяльності людей, соціальних груп та установ, забезпечення координації та взаємодії між ними. Сутність управління полягає у реалізації управлінського впливу на відповідні об'єкти.

Залежно від певного об'єкта управління, можна виділити наступні його види: технічне (технократичне) управління; біологічне управління; соціальне управління. В цьому переліку нас цікавить саме соціальне управління, яке виступає цілеспрямованим впливом на суспільство з метою регулювання та розвитку суспільних відносин.

Сутність соціального управління розкривається через його види: державне управління (державні органи є суб'єктами управління); муніципальне управління (органи місцевого самоврядування є суб'єктами управління); публічне управління (тобто громадянське суспільство, в якому суб'єктами управління є об'єднання громадян); корпоративне управління (суб'єктами управління є підприємства та організації)¹. Перші три види соціального управління виступатимуть об'єктами вивчення у відповідних темах курсу «Державне та регіональне управління», а в свою чергу, корпоративне управління вивчають дисципліни, присвячені менеджменту підприємств та організацій.

1.2. Державне та регіональне управління у системі суспільних наук: предмет, методи та об'єкт вивчення

У широкому сенсі категорія «державного управління» може сприйматися як єдність декількох сторін: а) як один з видів соціального управління; б) як одна з головних функцій держави; в) як окрема гілка наукового знання; г) як навчальна дисципліна.

Державне та регіональне управління, як теорія і практика, бере свій початок наприкінці XIX століття, і стає формалізованим між 1900 і 1920 роками. Загалом термін «державне управління» охоплює широкий спектр питань та видів діяльності. Один із способів сприйняття цієї різноманітності полягає в тому, щоб розрізнити два набори взаємопов'язаних питань: як зорганізовані державні органи, та як вони функціонують у суспільстві в процесі розробки та реалізації державної політики. Таким чином, якщо коротко, державне управління – це держава «у дії» та «у взаємодії».

Можемо дати наступне визначення аналізованій категорії. **Державне управління** є цілеспрямованим, організаційним та

¹. Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В. В. Дементьев, М. В. Гордон, Н. В. Оленцевич та ін. – Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012.– 311 с.

регулятивним державним впливом на розвиток соціальних процесів та діяльність громадян з метою досягнення цілей та виконання функцій держави шляхом реалізації державної політики через діяльність органів державної влади. **Об'єктом дослідження** державного управління як науки є діяльність органів державної влади. **Предмет дослідження** державного управління як науки складається з трьох груп питань: а) організація державного управління на різних рівнях - центральний, регіональний та місцевий; б) методи державного управління (розробка теорії прийняття рішень, програмування та прогнозування, інструменти державного управління); в) проблема відбору кадрів та підготовки посадових осіб ¹.

Як і будь-яка інша наука, державне управління має в своєму арсеналі велику кількість різноманітних методів пізнання свого предмета (див. таблиця 1.1).

1.3. Теорії державного управління

Формуванню державного управління як теорії та практики передувало виникнення самої держави як суспільного інституту. Можна виділити декілька основних теорій становлення держави.

1. Політико-філософський підхід (Арістотель, Цицерон). Держава розглядається як засіб задоволення повсякденних потреб, вирішення спільних справ та регулювання відносин «народ – держава».

2. Класовий (марксистський) підхід (К. Маркс, Ф. Енгельс). Держава вважається результатом поділу суспільства на класи і засобом класової боротьби.

3. Організаційно-правовий підхід, який визначає державу як правовий та інституційний засіб регулювання суспільних відносин.

4. Економічний підхід, зокрема теорія суспільного вибору. (Дж. М. Бьюкенен). Держава виникає внаслідок укладання соціального договору, оскільки люди намагаються організувати свої соціальні відносини на ринкових принципах. Виникає особливий політичний ринок, на якому встановлення державної влади відбувається в результаті проведення «торгів», предметом яких стають голоси виборців.

¹ Тексти лекцій з дисципліни "Державне та регіональне управління" (для студентів, що навчаються за напрямом 6.030601 "Менеджмент") / Укл. Севрюкова С.В. – Горлівка, 2014. – 119 с.

Таблиця 1.1 – Методи дослідження у державному управлінні

Група методів	Метод	Сутність
Загальнонаукові методи дослідження	Діалектичний метод	розгляд явищ та процесів у їх взаємозв'язку та взаємозалежності; визнання суперечливої сутності явищ та процесів як джерела їх розвитку
	Інституційний підхід	зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів публічної влади
	Соціологічний підхід	вивчення апарату державного управління з точки зору його ефективності (досягнення бажаних цілей) та продуктивності (досягнення цілей без зайвих витрат)
	Комплексний підхід	вихід за межі адміністративно-управлінської сфери та застосування методів інших наук – політології, юридичної науки, менеджменту, соціології, філософії
	Історичний підхід	розгляд явищ та процесів як таких, що розвиваються у часі, проходячи певні етапи зародження, становлення, розквіту та занепаду
	Культурний підхід	дає можливість встановити залежність управлінської поведінки суб'єктів державного управління від рівня культури суспільства
	Біхевіористський підхід	фокусує увагу на людському факторі, взаємозв'язках та співпраці державних службовців, посадових осіб
Логічні методи дослідження	Системний підхід	розгляд складних явищ в якості сукупності певних елементів та зв'язків між ними
	Структурно-функціональний метод	оптимізація відповідності між структурою та функціями кожного окремого суб'єкта державного управління
	Порівняння	вивчення і застосування практики публічного управління в інших країнах
	Аналіз та синтез	поділ складного явища на прості складові, їх окреме вивчення та складання повної характеристики явища
	Індукція та дедукція	індукція – рух від часткового до загального, побудова теорії на основі фактів; дедукція – рух від загального до часткового, висування гіпотези та її перевірка на фактах
	Метод наукової абстракції	відволікання від другорядних властивостей явищ на користь дослідження основних якостей
Емпіричні методи дослідження	Контент-аналіз	Опрацювання великої кількості текстової інформації та її статистичний аналіз з метою виявлення певних тенденцій
	Аналіз нормативно-правових документів	детальний розгляд всіх складових законодавчої бази державного управління
	Аналіз практичної діяльності	детальний розгляд всіх складових функціонування органів публічної влади

Теорія суспільного вибору базується на кількох концептуальних засадах: методологічний індивідуалізм; концепція «*homo economicus*», що передбачає дотримання раціональним індивідом принципу перевищення граничних переваг над граничними витратами ($MV > MC$); аналіз політики як процесу обміну¹.

Поступальний розвиток людського суспільства, держави і права супроводжувався еволюцією поглядів на методи та способи державного управління. Окремі відомості про принципи належного державного управління ми знаходимо у працях давніх та середньовічних філософів – Платона («Держава»), Арістотеля («Політика»), Конфуція, Н. Макіавеллі («Государ») та ін. Однак, напевно найбільш відомою та історично першою послідовно сформульованою теорією в історії державного управління є теорія раціональної бюрократії М. Вебера. Вебер сформулював шість принципів бюрократичної системи епохи Модерна: а) джерелом повноважень є законодавство, на якому будується система бюрократичних норм та правил; б) наявність чіткої ієрархії, яка передбачає, що обсяг повноважень та влади службовця визначається не самим індивідом, а його місцем в ієрархії; в) процес управління є знеособленим та базується на використанні письмової документації; службова діяльність чітко відділена від приватного життя чиновника; г) діяльність у державному управлінні є специфічною і потребує ґрунтовного та тривалого навчання; д) посада чиновника передбачає основну роботу і повну зайнятість; е) діловодство засноване на певних правилах, яким можна навчитись; правила повинні виконуватися однаково будь-ким, хто займає певну посаду².

Відомою сучасною концепцією державного управління є новий публічний менеджмент («*new public management*»). Так, у програмі розвитку ООН пропонується визначення Дж.М. Шавріца, що визначає публічний менеджмент як сферу практики та теорії, яка є ключовою для державного управління та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких адміністративних завдань, як контроль, управління, організаційна підтримка,

¹ Тексти лекцій з дисципліни "Державне та регіональне управління" (для студентів, що навчаються за напрямом 6.030601 "Менеджмент") / Укл. Севрюкова С.В. – Горлівка, 2014. – 119 с.

² Hughes, Owen E. *Public management and administration* / Owen Hughes.—3rd ed. – Palgrave Macmillan, 2003. – 313 p.

інформаційні технології, управління персоналом та оцінка ефективності». Головною особливістю цієї концепції є намагання широко використовувати бізнес-підходи в системі державного врядування.

Поширеною у розвинених країнах сьогодні є також концепція «доброго» або «належного врядування» («good governance»). Традиційно діяльність держави, як правило, розглядалася в контексті реалізації її функцій в процесі державного адміністрування. Сьогодні все більше фахівців почали розрізняти державне управління, яке виступає суто функцією органів державної влади, та «врядування» у широкому сенсі. Згідно з цією точкою зору, суспільні відносини розвинених західних держав зазнали певної трансформації в такій мірі, що органи державної влади зобов'язані змінювати як свої внутрішні режими функціонування, так і способи взаємодії з недержавними суб'єктами та інститутами.

На даному етапі у західній традиції ідея «належного врядування» стала домінуючою концепцією, в рамках якої слід характеризувати та аналізувати сучасне державне управління. Термін «врядування» синтезує низку реальних змін у способах внутрішньої організації державних органів та у процесах їх взаємодії з представниками громадянського суспільства. «Врядування» використовується для пояснення нових способів формування та реалізації державної політики¹.

Центральною гіпотезою в теоріях врядування є те, що сучасну політику відрізняють такі особливості: широкий і зростаючий спектр державних органів; більш тісна взаємодія між цими органами та представниками громадянського суспільства. Існує ще одна важлива відмінність між «управлінням» та «врядуванням». Державне управління передбачає реалізацію функцій держави за участі інститутів державно-владного механізму, в той час як «врядування» являє собою більш широке поняття, що описує форми управління, які не обов'язково знаходяться в руках офіційного уряду, тобто передбачає широку участь

¹ Public Management and Governance / Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler. – Taylor & Francis e-Library, 2005. – 278 p.

представників громадянського суспільства у керуванні суспільним життям¹.

Рекомендована література: основна [1, 4, 9, 10], додаткова [1, 2, 9]

Питання для самоконтролю

1. Що вивчає державне управління?
2. Які основні характеристики державного управління?
3. Чим зумовлюється системність державного управління?
4. Охарактеризуйте основні теорії державного управління.
5. Розкрийте методи дослідження у державному управлінні.
6. Охарактеризуйте теорії виникнення держави.
7. Розкрийте сутність соціального управління та його види.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. До принципів бюрократичної системи М. Вебера не відноситься:

- а) джерелом повноважень є законодавство;
- б) наявність чіткої ієрархії;
- в) процес управління є знеособленим;
- г) службова діяльність майже не відділена від приватного життя чиновника.

2. Провали ринку виникають унаслідок:

- а) недосконалої конкуренції;
- б) неможливості робити суспільні товари в необхідній кількості;
- в) існування зовнішніх ефектів;
- г) неповноти інформації;
- д) усі попередні відповіді вірні.

3. Загальновизнаними функціями держави в ринковій економіці є такі:

- а) законодавча і правоохоронна діяльність;
- б) виробництво суспільних благ;
- в) захист суспільства від негативних побічних ефектів

¹ Bevir, Mark. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – 2 vols. planned. – 2007. – 1052 p.

господарської діяльності;

г) усі відповіді вірні.

4. Центральною гіпотезою в теоріях врядування є наступне положення:

а) спектр державних органів сьогодні зростає;

б) відбувається тісна взаємодія між державними органами та представниками громадянського суспільства;

в) необхідно ширше використовувати бізнес-підходи в системі державного врядування;

г) вірні відповіді а) і б).

5. Об'єктом дослідження державного управління як науки є:

а) проблема відбору кадрів та підготовки посадових осіб;

б) діяльність органів державної влади;

в) методи державного управління;

г) організація державного управління на різних рівнях.

Завдання 2. Подумайте та дайте аргументовану відповідь.

Охарактеризуйте теорію бюрократії М. Вебера. Назвіть особливості положення державного службовця за теорією Вебера. Які шість принципів бюрократичної системи виділив Вебер? Наскільки вони актуальні для сучасного державного управління?

Завдання 3. Виконайте завдання.

Як відомо, будь-яка управлінська система має такі складові: суб'єкт управління, об'єкт управління, керуючий вплив та зворотній зв'язок. Наведіть приклади взаємодії елементів управлінської системи з повсякденного життя або господарської діяльності.

2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

2.1. Державна влада як складова державно-владного механізму

На сучасному етапі розвитку суспільства державне управління є необхідним у всіх сферах життєдіяльності. Управління спрямовано на організацію узгодженої спільної діяльності людей за допомогою встановлення і реалізації певного набору законів, правил, норм. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління. За допомогою управління регулюється поведінка та діяльність учасників певного керованого процесу. Таким чином можна стверджувати, що управлінське вплив полягає в його цілеспрямованих, організуючих та регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Стратегічною метою державного управління є організація спільної діяльності людей, груп та організацій та забезпечення взаємодії між ними.

Державне управління – це система знань про сутність і закономірності знань і правил застосування методів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики (ДЕП)¹.

Управління як суспільне явище, відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різних елементів і взаємозв'язків. Це обумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Первинним суб'єктом державного регулювання є людина (громадянин), тому що в демократичному суспільстві громадянин виражає свої інтереси як виборець шляхом голосування. Але виборці безпосередньо обирають склад органів державної влади, тому суб'єктом державного регулювання економіки стає держава в особі державних органів (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій).² Визначальним є і те, що управління включено в

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.42

² Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – с. 25

механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління

Згідно зі структурою державного управління, необхідно підкреслити те, що управління здійснюють суб'єкти державного управління. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється щодо об'єктів державного управління. До суб'єктів управління відносять: уряд; міністерства; місцеві державні адміністрації; національний банк України; посадових осіб; службовців, які наділені державними повноваженнями. До об'єктів управління відносяться: галузь промисловості; об'єднання; підприємство або його виробничий підрозділ. Між суб'єктом і об'єктом державного управління немає меж: керуюча система, є суб'єктом щодо того чи іншого об'єкта управління, яка, в свою чергу, є об'єктом управління для іншого суб'єкта. Наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює управлінські функції на території області, будучи суб'єктом управління на цій території, в той же час, є об'єктом управління Кабінету Міністрів, а останній, в свою чергу, є об'єктом управління Президента. Між суб'єктом і об'єктом здійснюються управлінські відносини. Класифікуються державно-управлінські відносини як: галузеві, міжгалузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Узгодження управлінських дій призводить до встановлення між ними вертикальних зв'язків – субординацій, тобто підпорядкування одного інтересам іншого. Встановлення між ними горизонтальних зв'язків називається координацією, тобто з'єднанням двох або більше однорівневих дій, які забезпечують досягнення запланованого результату. Чим вище ступінь відповідності керуючої системи керованої, тим ефективніше здійснюється управління.

Загальні функції державного управління – це ті, заради яких органи державного управління і створені політичною владою. За своєю природою ці функції дуже різні. Але загальною ознакою для них є служіння загальним інтересам суспільства. Причому мова йде як про колективні потреби всієї спільноти, так і про окремі його частини. В останні десятиліття спостерігається зростання кількості загальних функцій державного управління. Таке збільшення супроводжується тим що стрімко змінюються умови, в яких здійснюються функції

управління. Наприклад, сучасна економіка України значно відрізняється від тієї, яка існувала в роки радянської влади. З іншого боку, збільшується число обов'язків, які підлягають виконанню в межах однієї управлінської функції. Скажімо, сьогодні значно збільшуються обсяги завдань, які покладаються на міністерства економіки або юстиції. Функції державного управління можна розділити на чотири категорії: адміністративно-політичні, економічні, соціальні та культурно-освітні. Таким чином, державне управління характеризується наявністю цілісної системи, керуючої і керованої її частинами, причинно-наслідковими зв'язками між ними, динамізмом розвитку. Воно являє собою сплановану діяльність системи, спрямовану на здійснення оптимального функціонування і розвитку об'єкта управління.

2.3. Методи державного управління

Метод управління – це спосіб впливу суб'єкта на поведінку об'єкта управління для досягнення поставленої мети. Специфіка методів управління полягає в тому, щоб створити умови для організації державного управління, використовувати прогресивні технології для організації управлінського процесу, а так само забезпечити його максимальну ефективність.

Методи управління класифікуються за формами і засобам впливу. За формами впливу методи державного регулювання економіки (ДРЕ) поділяються на методи прямого і непрямого впливу.

Методи прямого впливу впливають безпосередньо на діяльність суб'єктів економічної системи. Прямий регуляторний вплив здійснюється за допомогою двох типів засобів: засобів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів економічної системи (ЕС) (наприклад, нормативно-правові акти, заборона, дозвіл, примус, ліцензії, патенти, стандарти і т. д.); економічних регуляторів прямого впливу, які використовуються для регулювання економічного зростання, структурних зрушень в економіці, громадського сектора, виробничого і невиробничого споживання (наприклад, макроекономічні плани, цільові комплексні програми, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, квоти, ліміти, державні бюджетні витрати і т. д.).

Методи непрямого впливу регламентують поведінку суб'єктів ЄС через створення певних умов, які змушують, мотивують їх через економічні інтереси в потрібному державі напрямку.

По засобам впливу методи ДРУ поділяються на **правові, адміністративні, організаційні та економічні**. Правовими методами є закони та інші нормативні акти, які приймаються Верховною Радою, органами виконавчої влади та Президентом. Серед **адміністративних** методів виділяють три типи засобів: заборона імпорту, експорту, екологічно шкідливих виробництв, будівництво; дозвіл на діяльність шляхом видачі ліцензій, прийняття законів і підзаконних актів, які дозволяють або забороняють; примус виплати мінімальної заробітної плати, дотримання стандартів. **Адміністративно-правові методи** регламентують і значно обмежують свободу економічного вибору. Організаційні методи є специфічним елементом адміністративно-правових методів, оскільки вони реалізуються через адміністративно-правові акти і стосуються регламентації і зміни організаційного аспекту як самої господарської діяльності, так і взаємовідносин різних суб'єктів національної економічної системи (НЕС) між собою з приводу вирішення різних економічних проблем і питань (реєстрація, сплата податків, ліцензування тощо). **Економічні методи** визначають економічні умови функціонування і обороту громадського капіталу на всіх стадіях і рівнях його кругообігу. Серед них виділяють такі групи засобів регулювання: грошово-кредитне, бюджетно-фінансове; державне підприємництво і державний сектор економіки.

У ринковій економіці переважають економічні методи регулювання, які не є непрямими і носять мотиваційний характер впливу. З їх допомогою можна призупинити і стабілізувати інфляцію, прискорити просування економічного зростання, знайти рішення макроекономічних і мікроекономічних проблем. Ефективність застосування методів державного управління в основному залежить від рівня кваліфікації керівних кадрів, обумовлює необхідність їх систематичної і цілеспрямованої підготовки та повсякденного використання всіх зазначених напрямів впливу на об'єкт управління.

2.4. Моделі державного управління

Після другої світової війни була сформована змішана економічна система як оптимальне поєднання ринкової економіки та планового господарства. Головною метою державної економічної політики було створення умов для стабільного економічного зростання на основі ринкових механізмів, забезпечення ефективного виробництва і справедливого нового розподілу. Таким чином можливо виділити наступні моделі державної економічної політики.

1. Ліберальна модель (США). В основі закладена концепція саморегулювання ринкової економіки. Дана модель передбачає втручання в ті процеси, які не в змозі врегулювати ринок відповідно до потреб суспільства (соціальні та екологічні аспекти, сприятливі умови для функціонування всіх форм власності і т. д.). Державні інвестиції спрямовуються в капіталомісткі галузі і приватний сектор економіки (венчурний бізнес).

2. Неоліберальна модель (Німеччина) характеризується саморегулюванням ринкової економіки з елементами соціальної спрямованості на ринок з боку держави, за допомогою підтримки умов формування соціально-ринкового господарства: конкуренції, економічної безпеки працівників, зайнятості, рівномірного розподілу доходів населення, житлового будівництва, підтримки ринкових можливостей для підприємництва, впровадження соціального страхування, забезпечення мінімуму оплати праці.

3. Європейсько-кейнсіанська модель (Англія, Франція, Італія, Австрія). Свідчить про високий ступінь втручання держави в економіку: державна власність концентрується в електроенергетиці, вугільної та газової промисловості, машинобудуванні, фінансовій сфері, а бюджет розглядається як спосіб впливу на попит і витрачається переважно на інвестиції та структурні зміни.

4. Соціально-демократична модель (країни Скандинавії). Передбачає пріоритетну спрямованість державної політики на соціальну сферу, на регулювання трудових відносин, збільшення рівня зайнятості, політику розподілу доходів.

5. Японська модель. Зосереджена на створенні і розвитку матеріального виробництва за допомогою нарощування інвестицій,

збільшення попиту на основі збільшення продуктивності праці, а також постійної підтримки експорту товарів і капіталу.

В Україні формується власна регуляторна модель, виходячи з таких детермінант: характеру і гостроти соціально-економічних проблем суспільства; стану ресурсно-виробничого потенціалу; можливостей забезпечення передумов національної економічної безпеки; національного менталітету.

Рекомендована література: основна [2, 4, 5, 11], додаткова [2, 9, 10]

Питання для самоконтролю

1. Як співвідносяться між собою суб'єкт та об'єкт управління?
2. Роль ринкової інфраструктури в організації державного та регіонального управління.
3. Охарактеризуйте основні функції державного управління.
4. Які існують методи державного управління?
5. Охарактеризуйте унітарну та федеративну організацію державного управління.
6. Охарактеризуйте моделі державного управління.
7. Яку роль відіграють зворотні зв'язки в системі державного управління?
8. Які із суспільних процесів регулюють органи державної влади?

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Призначення системи державного управління полягає у:
 - а) впорядкуванні конкуренції;
 - б) удосконаленні ринкової інфраструктури;
 - в) забезпеченні ефективного функціонування та збалансованого розвитку національної економічної системи (НЕС);
 - г) лібералізації командної економіки.
2. Суб'єкт управління – це:
 - а) органи виконавчої влади;
 - б) органи законодавчої влади;
 - в) галузь промисловості;

г) підприємство чи його виробничий підрозділ.

3. Об'єкт управління – це:

а) система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють;

б) процес впливу державної влади на умови діяльності суб'єктів економічної системи;

в) організаційна структура єдиної системи органів державної влади і управління у сфері економіки;

г) система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати в форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання.

4. Прямий регуляторний вплив здійснюється на економіку за допомогою:

а) квот; б) бюджетних витрат; в) лімітів; г) субсидій та дотацій;

5. Найбільш придатною для української економіки є модель державного управління:

а) ліберальна; б) європейсько-кейнсіанська;

в) неоліберальна; г) соціал-демократична.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

А) Первинним суб'єктом державного регулювання економіки в демократичній державі є людина (громадянин).

Б) Необхідність державного регулювання економіки пояснюється тільки існуванням недоліків ринку.

В) Здійснення ринкових трансакцій практично неможливо без створюваних і підтримуваних державою юридичних гарантій прав власності й обов'язкового виконання контрактів.

Г) Державі краще відомо, що необхідно суспільству.

Д) Чим більше питома вага державних витрат у структурі ВВП, тим ефективніше державне регулювання економіки.

Е) В розвинених країнах не використовуються методи прямого впливу на економічну поведінку суб'єктів господарювання як інструмент державного регулювання економіки.

Ж) Друга половина ХХ століття продемонструвала переваги державного регулювання в області сприяння економічному розвитку.

3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Роль держави в розвитку підприємництва

Підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (Ст. 42 Господарського кодексу України (ГКУ)).

Державне регулювання підприємництва – це система правових, організаційних, адміністративних та регуляторно-контролюючих заходів держави, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, а також управління державним сектором економіки для забезпечення ефективності та конкурентоспроможності національної економіки.

Умовами забезпечення успішного функціонування підприємництва є наступні: стабільна грошово-кредитна система; правовий захист підприємництва; стабільна система оподаткування; розвинена система ринкової інфраструктури підприємництва (комерційні, товарні біржі, страхові компанії, інформаційно-маркетингові навчальні центри загального розвитку підприємництва, менеджменту, маркетингу і т.д.); державна підтримка підприємництва (реєстрація, фінансування, кредитування, підстава); прозора і проста процедура регулювання підприємницької діяльності органами державної влади та управління; ефективний захист інтелектуальної та матеріальної власності¹.

Відповідно до Господарського Кодексу України державна політика в сфері підприємництва ґрунтується на наступних принципах:

1. забезпечення різноманіття і рівного захисту державою всіх суб'єктів господарювання;

2. однакові умови для всіх суб'єктів господарювання (вільний рух капіталів, товарів, послуг на території України, вільний доступ до ресурсів, кредитами, інформації і т.д.);

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.225

3. свобода підприємницької діяльності в межах законодавчої бази;
4. обмеження державним регулюванням економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємництві, екологічного захисту населення, захист прав споживачів, безпеку суспільства і держави;
5. заборона незаконного втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування та їх службовців в підприємницьку діяльність;
6. захист національного товаровиробника;
7. заохочення підприємництва на основі критеріїв економічної ефективності та соціально-економічної значущості;
8. державна підтримка секторів, галузей і виробництв, які забезпечують розвиток прогресивних процесів і структурних зрушень в національній економіці;
9. стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності;
10. заохочення експортного потенціалу України.

Основними напрямками державної підприємницької політики України є такі: удосконалення нормативно-правової бази підприємництва; проведення ефективної конкурентної політики; створення ефективної системи фінансово-кредитної підтримки підприємництва; дерегуляція економіки; створення інвестиційно-інноваційного клімату; забезпечення стабільності національної валюти; удосконалення приватизаційного процесу; проведення реструктуризації неприбуткових підприємств; підтримка підприємств, які ефективно працюють; залучення іноземних інвестицій в сферу приватизації та реальне виробництво; розвиток ринкової та соціальної інфраструктури; обмеження тінізації економіки шляхом стимулювання переходу некримінальної економіки в легальну; ефективне та цільове використання міжнародної допомоги на розвиток підприємництва.¹

Суб'єктами впливу на підприємницьку діяльність є різні об'єднання підприємців, такі як торгово-промислові палати, добровільні

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.225

об'єднання підприємств і організацій, які формуються з метою розвитку національної економіки, її інтеграції у світове господарство, а також створення умов для здійснення підприємницької діяльності в Україні. Торгово-промислова палата є недержавною організацією, створеною на добровільних засадах, яка має статус юридичної особи. Організації роботодавців, які є самоврядними статутними організаціями, створюються на умовах добровільності та рівноправності з метою захисту законних інтересів роботодавців. Організації роботодавців можуть об'єднуватися в союзи та інші об'єднання роботодавців (ст. 21 ГКУ), наприклад: Український союз промисловців і підприємців; Асоціація сприяння розвитку приватного підприємництва; Спілка орендарів і підприємців України; Міжнародний союз українських підприємців та інші організації.

Головними засобами регулювання впливу держави на діяльність підприємства виступають: державні замовлення; ліцензування, патентування, квотування; сертифікація і стандартизація; застосування нормативів та лімітів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, субсидій (ст. 12 ГКУ).

Таким чином, складовими системи державного регулювання і забезпечення державної підтримки підприємництва в Україні є такі: нормативно-правове та адміністративно-економічне забезпечення розвитку підприємництва; дерегулювання підприємництва; організаційно-економічна та інформаційна підтримка підприємництва; фінансово-кредитне регулювання; програмно-цільове регулювання.

3.2. Особливості управління соціальною сферою

Державна соціальна політика – це діяльність держави, спрямована на створення і регулювання соціально-економічних умов життя суспільства, усунення негативних наслідків функціонування ринку, забезпечення соціальної справедливості та соціально-політичної стабільності в країні.

Соціальна політика є системою правових, організаційних, регуляторно-контрольних засобів (дій) держави, спрямованих на забезпечення оптимального соціального рівня та якості життя населення, соціального захисту малозабезпечених верств населення, соціальної безпеки в суспільстві. Соціальна політика держави охоплює

такі напрями: регулювання соціальних відносин в суспільстві; вирішення проблем безробіття та ефективної зайнятості; розподіл і перерозподіл доходів; стимулювання до високоефективної праці і надання соціальних гарантій економічно активної частини населення; забезпечення розвитку соціальної інфраструктури (установ охорони здоров'я, освіти, культури, спорту і т. д.); захист навколишнього середовища¹.

До способів реалізації державної соціальної політики відносяться соціальний захист і соціальні гарантії. **Соціальний захист** – це система державних заходів щодо забезпечення відповідного матеріального і соціального стану громадян країни. До даних заходів належать: кваліфікована підготовка до трудової діяльності, створення нових робочих місць і підтримка працівників, які втратили роботу. **Соціальні гарантії** є системою зобов'язань держави перед громадянами щодо задоволення соціальних потреб. Система соціальних гарантій щодо економічно активного населення включає: забезпечення з боку держави загальнодоступності освіти; сприяння реалізації здібностей в процесі трудової діяльності, недопущення примусової праці і гарантування мінімізації втрат в зв'язку з закінченням трудової діяльності.

Метою соціальної політики в соціально орієнтованій економіці, яка формується в Україні, є забезпечення можливостей кожного працівника і трудового колективу одержувати дохід, відповідний їх трудовому внеску в створення ВВП; забезпечення стабільного функціонування суспільства.

Об'єктами соціальної політики є ринок праці, трудові відносини, оплата праці та доходи населення, система соціального забезпечення і захисту населення; громадяни як споживачі.

Суб'єкти соціальної політики України: ВР України, КМ України, міністерства соціальної політики, охорони здоров'я, освіти і науки, культури, інші міністерства і відомства, органи місцевої державної влади та місцеве самоврядування. Активну участь в здійсненні соціальної політики приймають політичні організації, політичні партії, профспілки, фонди, асоціації громадян і т. д.

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.323

До основних засобів впливу держави на розвиток соціальної сфери в Україні відносяться: правове забезпечення соціального захисту населення; державні витрати з бюджетів різних рівнів на фінансування соціальної сфери (розвиток освіти, науки, медичне обслуговування, охорону навколишнього середовища); впровадження ефективної та справедливої системи оподаткування індивідуальних доходів і майна громадян; соціальні трансферти і субсидії; створення мережі центрів служб зайнятості і бірж праці; встановлення екологічних і соціальних стандартів і нормативів, контроль за їх виконанням; введення гарантій мінімальної заробітної плати; державне регулювання цін; обов'язкове соціальне страхування в різних сферах; пенсійне забезпечення; розвиток державного сектора економіки, виробництво суспільних благ; підготовка і перепідготовка кадрів; стимулювання професійної і територіальної мобільності населення і т.д.¹

В Україні сьогодні в рамках державної соціальної політики здійснюється наступне: поліпшення матеріального добробуту населення за рахунок посилення мотивації до праці як основного джерела доходів населення; проведення активної політики зайнятості; створення сприятливих умов для демографічного відновлення населення; реформування системи пенсійного забезпечення, соціального і медичного страхування; реалізація адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення тощо.

3.3. Державне управління в адміністративно-правовій сфері

Демократизація України спричинила собою необхідність повною мірою використовувати можливості правових засобів. На підставі цього необхідно велику увагу приділяти адміністративно-правовій сфері, яка відіграє важливу роль у створенні суверенної, демократичної, соціальної, правової української держави.

Однією з фундаментальних галузей права є адміністративне право, яке у взаємодії з іншими галузями (конституційним, цивільним, кримінальним) забезпечує основи функціонування держави в особі його державних органів, визначає їх систему і повноваження.

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.326

Адміністративне право – це така система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та функціонуванням органів державного управління, державним управлінням сферами суспільного життя, функціонуванням адміністративної юстиції та притягненням до адміністративної відповідальності¹.

Таким чином, адміністративне право є однією з найбільших галузей права України, оскільки воно регулює різноманітні суспільні відносини на основі адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації та регулювання суспільних відносин, які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав і виконання покладених на них обов'язків.

Предметом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини в сфері державного управління. **Завдання** застосування адміністративно-правової норми полягає у втіленні її приписів щодо суб'єктів управлінських відносин в залежності від характеру життєвої ситуації, в яку потрапляють учасники цих відносин. **Об'єктом** адміністративно-правових норм є управлінські відносини, що вимагають правового регулювання та підлягають врегулюванню цієї нормою. **Функції адміністративно-правової норми**: забезпечувальна (забезпечення реалізації конституційних прав); регуляторна (забезпечення і підтримка демократичних, правових, соціально-орієнтованих принципів права).

Так, наприклад, ст. 40 Конституції України закріплює право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органи місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів. Питання ж практичної реалізації цього права врегульовані Законом України «Про звернення громадян», який встановлює механізм реалізації громадянами свого конституційного права; функція захисту прав громадян та громадських об'єднань в сфері державного управління.

¹ Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.

Рекомендована література: основна [3–6, 9], додаткова [2, 18, 19].

Питання для самоконтролю

1. Роль держави в розвитку підприємництва.
2. Державна підтримка малого підприємництва та основні напрями його стимулювання.
3. Роль держави в становленні підприємницького середовища.
4. Конкурентна і інноваційно-інвестиційна політика держави, методи і інструменти.
5. Особливості управління соціальною сферою. Соціальна політика держави: значення, суть, цілі і принципи. Основні об'єкти і складові державної політики.
6. Основні напрями соціальної політики держави відносно економічно активного населення. Діяльність держави відносно незахищених верств населення.
7. Державне управління в адміністративно-політичній сфері.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Підприємництво – це діяльність:
 - а) з метою отримання прибутку;
 - б) для задоволення потреби людини в творчості;
 - в) з виробництва товарів та послуг;
 - г) з виробництва нового продукту на власний ризик.
2. Законодавча база підприємництва в Україні визначена:
 - а) Конституцією України;
 - б) Законом України «Про підприємництво»;
 - в) включає в себе кілька законів та нормативних актів;
 - г) усі попередні відповіді вірні.
3. Деретулювання передбачає:
 - а) зниження податків;
 - б) спрощення адміністративних процедур;
 - в) пільгове оподаткування;
 - г) відсутність державної реєстрації.
4. Для розвитку підприємництва держава:
 - а) субсидує підприємців;

- б) дає підприємцям кредити по пільговим ставкам;
 - в) виступає гарантом по кредитах;
 - г) усі попередні відповіді вірні.
5. Країна, яка має найбільш соціалізовану модель економіки:
- а) Німеччина; б) Норвегія; в) Японія; г) Італія.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

- А) У великому бізнесі немає місця підприємництву.
- Б) Кожна людина має схильність до підприємницької діяльності.
- В) Малий бізнес зазвичай виробляє більшу частину ВВП.
- Г) Кількість малих фірм в Україні вже досягла європейського рівня.
- Д) Підприємництвом має право займатися будь-який громадянин України.
- Е) Дерегулювання супроводжується зниженням податків на підприємців.
- Ж) Інститут банкрутства шкодить розвитку підприємництва.
- З) Підприємництво не може існувати без податкових пільг.
- К) Завдання соціальної політики обумовлені пошуком оптимального співвідношення соціальної стабільності з економічним зростанням.
- Л) У здійсненні соціальної політики громадські, політичні організації та профспілки не відіграють значної ролі.
- М) Метою соціальної політики держави є забезпечення стабільного функціонування суспільства та суспільної злагоди.

4. РОЛЬ РІЗНИХ ГІЛОК ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Законодавча влада та її функції

Державна влада в сучасних державах, як правило, здійснюється на основі принципу її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в межах, встановлених Конституцією певної держави та відповідно до її законів.

Поділ влади – це система організації і функціонування державної влади, в якій функції законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюються різними державними органами¹. Принцип поділу влади застосовується у державному управлінні з метою недопущення концентрації та узурпації влади в повноваженнях однієї посади або органу влади.

Роль і значення різних гілок влади та якість здійснення принципу поділу влади у кожній окремій державі залежать у першу чергу від форми державного правління, серед яких виділяють такі: а) монархія (абсолютна чи обмежена – дуалістична, парламентська, виборча); б) республіка (парламентська, президентська або змішана).

Республіка (від лат. *Res publica* – суспільна справа, держава) виступає одною з форм правління, відповідно до якої всі верховні органи влади або обираються, або утворюються загальнодержавними представницькими установами.

У парламентських демократіях (наприклад, у Канаді), такий орган, як представницькі збори, створює закони та втілює їх у життя. Навпаки, президентська республіка (наприклад, США) створює свого роду «інституційний лабіринт», який дозволяє всім трьом гілкам влади брати участь у законотворенні та реалізації законодавчих норм.

Законодавча гілка влади займає центральне місце в будь-якій політичній системі і функціонує в конкретній формі законодавчого органу – парламенту. **Парламент** є найвищим загальнонаціональним представницьким та законодавчим органом у системі державного

¹ Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

управління. Загалом, законодавчі органи являють собою виборні представницькі збори, відповідальні за підготовку та ухвалення законопроектів.

Традиції парламентаризму мають давню історію. Залежно від конкретної держави та часів існування, законодавчий орган мав різні назви. Найдавнішим вважається парламент Ісландії – альтинг, який було створено близько 930 р. н.е. Класичною парламентською установою, як правило, визнають англійський парламент, історію якого можна прослідкувати з часів середньовічного станового представницького органу, з 1295 р. У Франції перший парламент розпочав свою роботу у 1302 р. та мав назву Генеральні Штати. Сучасний польський парламент називається сеймом, а ізраїльський – кнесетом.

Залежно від кількості палат, які входять до складу законодавчого органу, парламент може функціонувати на принципах монокамералізму або бікамералізму, тобто бути однопалатним або двопалатним. Унітарні держави часто мають однопалатний парламент (Україна, Швеція, Польща), в той час як федеративні держави – двопалатний парламент (США, Сполучене Королівство, Німеччина). Так, Конгрес США складається з двох палат: Сенату США та Палати представників США, а Парламент Сполученого Королівства – з палати лордів та палати общин. В умовах двопалатного парламенту всі закони для набуття чинності мають бути прийняті обома палатами. Історії відомі випадки і трипалатного парламенту – наприклад, у ПАР в 1984-1994 р.

Можна виділити декілька причин того, що законодавча гілка влади може бути визнана основоположною та найважливішою у системі державного управління.

1. Парламент створює обов'язкові правила (закони), на підставі яких і на виконання яких діє виконавча гілка влади, а суб'єкти судової системи приймають рішення.

2. Законодавчі органи сприяють міжгалузевій координації в рамках державного управління. Вони можуть сприяти висвітленню певних міжгалузевих питань у порядку денному.

3. Законодавці сприяють міжтериторіальній координації між організаціями, залученими до багаторівневих систем управління. Законодавчі органи можуть розглядатися як організації, що

забезпечують територіальну координацію, оскільки вони змушують представників різних частин території приймати колективні рішення.

4. Законодавчі органи можуть зміцнювати прозорість та відкритість публічних рішень через парламентські доповіді, комітетські слухання, створення парламентських слідчих комісій.

5. Законодавчі органи відносять як до вертикального традиційного виміру політики, так і до інститутів, присвячених суперечливій громадській дискусії, більш відкритої для неполітичних акторів¹.

Парламент як головний законодавчий та представницький орган держави виконує декілька важливих функцій: законодавчу; представницьку; комунікативну; ідеологічну; функцію мобілізації підтримки громадян на користь уряду; забезпечення стабільності існуючої системи; контроль за діяльністю виконавчої влади. Слід зазначити, що в процесі діяльності сучасних парламентів політичні функції часто переважають над законодавчими, перетворюючи парламент на публічну арену ідеологічних та політичних дебатів.

Розглядаючи повноваження парламенту як правове вираження його функцій, спробуємо виділити найбільш загальні та найважливіші повноваження законодавчого органу: 1) виконувати роль законодавця шляхом прийняття законів країни; 2) діяти як представницький орган, що виражає суспільні інтереси; 3) контролювати органи виконавчої влади, яка реалізує прийняті законодавчі норми.

4.2. Виконавча влада та її роль у державному управлінні

Виконавча влада є незамінним атрибутом державно-владного механізму, заснованого на принципі поділу влади. Виконавча влада реалізується в діяльності спеціальних суб'єктів з виконавськими повноваженнями, і представлена серед органів державної влади виконавчими органами.

Органи виконавчої влади (або апарат державного управління) призначені виконувати роль засобу реалізації цілей та завдань державного управління суспільними процесами, роль інструменту конкретизації загальних функцій держави. Будь-який орган виконавчої

¹ Bevir, Mark. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – 2 vols. planned. – 2007. – 1052 p.

влади, в рамках власної компетенції, реалізує частину функцій державного управління.

Виконавчий орган має ряд специфічних характеристик:

- має спеціальний правовий статус;
- формується відповідно до закону;
- має відповідну компетенцію, організаційну структуру та територіальний масштаб;
- реалізує функції держави, виконуючи закони та розпорядження органів державної влади вищого рівня.

Системі органів виконавчої влади в цілому також властиві певні специфічні особливості:

1. Суворі ієрархія структури та діяльності управлінських ланок, їх підпорядкування та взаємодії;
2. Точно визначені завдання адміністрування;
3. Чіткий розподіл повноважень та розгалужена класифікація органів з точки зору компетенції: галузева; міжгалузева; функціональна;
3. Відповідальність перед законодавчими та представницькими органами;
5. Динамічний характер, професіоналізм, оперативна ефективність та специфічність діяльності;
6. Здатність діяти від імені держави¹.

Наведемо коротку довідку з історичного розвитку феномена виконавчої влади. У класичній політичній думці (наприклад, Дж. Локк) підкреслювалася різка різниця між виконавчою та законодавчою владою у державі. Відповідно до теорій демократії, які виступають за чіткий розподіл гілок влади, законодавчий орган повинен формулювати, обговорювати, вносити зміни та ухвалювати закони, після чого виконавча влада повинна їх реалізувати.

На практиці суб'єкти виконавчої влади у всьому світі поступово отримали набагато більше повноважень, за допомогою об'єднання політичного вектору (його уособлюють глави урядів та міністри) із адміністративно-бюрократичним вектором (державні службовці) у процесі діяльності урядів.

¹ Опорний конспект лекцій з дисципліни "Державне та регіональне управління" / Уклад. Мельник А. Ф., Дудкіна О. П., Васіна А. Ю. – Тернопіль: ТНЕУ, 2015. – 147 с.

Історично, і в рамках будь-якої форми демократії, суб'єкти виконавчої влади досить швидко отримали значно більший ступінь автономії для прийняття рішень, ніж спочатку очікувалося. Вони набували все більшого впливу, закріплюючи легітимність прийняття рішень при застосуванні законів, прийнятих законодавчим органом. Суб'єкти виконавчої влади стали більш впливовими, тому що вони незабаром отримали можливість пропонувати проекти законів законодавчому органу, будучи водночас впевненими, що більша частина цих законів буде прийнята.

Дійсно, до 1960-х років влада парламентів у деяких державах ослабла до такої міри, що експерти говорили про «кабінетне правління» у Сполученому Королівстві, «президентський уряд» в США та «адміністративне правління» у Франції. Протягом 1970-х років багато західних держав зазнали кризи керованості, тому сьогодні повноваження та впливовість суб'єктів виконавчої влади все частіше піддається перегляду.

На сьогоднішній день можна говорити про існування цілого ряду тенденцій, які свідчать про те, що протягом останніх двадцяти років виконавча влада в цілому поступово втрачає свою колишню могутність. Серед таких тенденцій можна виділити наступні:

- фрагментація центральних органів влади;
- поширення системи представництва інтересів;
- децентралізація влади;
- виникнення наддержавних політичних систем із власними органами управління (наприклад, Європейський Союз)¹.

4.3. Судова влада у системі державного управління

Традиційне розуміння законності у державному управлінні полягає у суворому дотриманні і виконанні законів і положень державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами та їх асоціаціями. Принцип законності виступає проявом верховенства права, суть якого полягає в обмеженні діяльності органів державної влади законом.

¹ Bevir, Mark. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – 2 vols. planned. – 2007. – 1052 p.

Конституція будь-якої демократичної держави у законодавчому порядку закріплює гарантування верховенства права, забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у різних сферах суспільного життя. Також конституція проголошує, що правосуддя може здійснюватися виключно судами, а юрисдикція судів поширюється на усі правові відносини, причому з метою належного виконання своїх функцій судова влада отримує відповідні владні повноваження і засоби примусу до виконання прийнятих рішень.

Серед основних принципів судочинства можна виділити наступні:

- законність;
- рівність перед законом і судом усіх учасників судового процесу;
- забезпечення доведеності провини;
- свобода сторін надавати свої докази та свідчення до суду;
- забезпечення права обвинуваченого на захист;
- відкритість судового розгляду;
- забезпечення права оскарження судового рішення;
- обов'язковий характер судових рішень.

Судова влада являє собою незалежну гілку влади, що охороняє право та відправляє правосуддя, і охоплює функціонування всіх створених у державі судів із застосуванням законодавчих та власних специфічних засобів з метою впливу на суспільні відносини та поведінку суб'єктів права.

Серед функцій судової влади можна виділити наступні: охорона права; функція відправлення правосуддя, що полягає у захисті або відновленні прав; контрольно-наглядова функція, що передбачає здійснення нагляду за функціонуванням інших гілок влади.

Судова влада функціонує на основі дотримання таких принципів: незалежності (втручання в її діяльність будь-яких державних органів чи посадових осіб заборонене), самостійності, підзаконності, відокремленості, виключності.

Судова влада реалізує свої функції у формі **судової системи**, що являє собою систему судів, побудовану на конституційних засадах

правосуддя, відповідно до компетенції судів, цілей та завдань їх діяльності, та засновану на принципах територіальності і спеціалізації¹.

Рекомендована література: основна [2, 4–6], додаткова [9].

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте систему органів публічної влади.
2. Дайте характеристику законодавчій гілці влади.
3. Як ви розумієте зміст системи стримувань і противаг?
4. У чому полягають характерні особливості системи органів виконавчої влади?
5. Розкрийте тенденції сучасного розвитку виконавчої влади.
6. Дайте характеристику судовій системі.
7. Охарактеризуйте принципи судочинства.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. До принципів судочинства не відносять:
 - а) законність;
 - б) рівність перед законом і судом усіх учасників судового процесу;
 - в) закритість судового розгляду;
 - г) забезпечення права оскарження судового рішення.
2. Що не виступає специфічною особливістю системи органів виконавчої влади:
 - а) сувора ієрархія структури, професіоналізм, оперативна ефективність та специфічність діяльності;
 - б) точно визначені завдання;
 - в) розгалужена класифікація органів з точки зору компетенції: галузева; міжгалузева; функціональна;
 - г) відповідальність лише перед законодавчими органами.
3. Унітарні держави часто мають:
 - а) однопалатний парламент;
 - б) трипалатний парламент;

¹ Чернов С. І. Державне та регіональне управління: текст лекцій з дисципліни 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.

- в) двопалатний парламент;
- г) немає вірної відповіді.

4. Парламент як головний законодавчий та представницький орган держави виконує функції:

- а) законодавчу та комунікативну;
- б) ідеологічну;
- в) контроль за діяльністю виконавчої влади;
- г) усі відповіді вірні.

5. Функціональний тип державного управління економікою передбачає управління:

- а) ринками ресурсів, продуктів, грошей, фінансів, інвестицій тощо;
- б) органами місцевого самоврядування;
- в) галузями народного господарства;
- г) територіальними господарськими комплексами.

Завдання 2. Виконайте завдання.

Зробити порівняльний аналіз президентської, парламентської та президентсько-парламентської (змішаної) республіки. Навести приклади країн з відповідними формами державного правління. Порівняння подати у вигляді таблиці.

Завдання 3. Виконайте завдання.

Зробити порівняльну характеристику унітарних та федеративних держав. Навести приклади унітарних та федеративних держав. Порівняння подати у вигляді таблиці.

5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

5.1. Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка

В сучасних умовах розвитку національної економіки управління регіональним розвитком набуває нової якості, що проявляється в інтеграції всіх його функціональних механізмів, напрямів, видів як єдиного цілого в рамках певного регіону. Таке управління повинно забезпечувати регіональну цілісність соціально-економічного розвитку регіону та його природно-господарську збалансованість.

Основними функціями управління соціально-економічним розвитком регіону є економічна, соціальна, освітня, культурна, суспільно-політична, етнонаціональна та ін.; допоміжними – управління персоналом, управління майном, фінансами, юридично-правові та командні: прогнозування, програмування, планування, організація, аналіз, контроль, стимулювання, мотивація, інформаційне забезпечення, моніторинг і т. д.

Об'єктами державної регіональної політики України є Автономна Республіка Крим (АР Крим), 24 адміністративно-територіальні області та міста Київ і Севастополь.

Мета державної регіональної політики – забезпечення розвитку створення та умов для динамічного, збалансованого, комплексного соціально-економічного розвитку України та її регіонів, сприятливого науково-технічного прогресу що забезпечить підвищення рівня життя населення та мотивацію до трудової та підприємницької діяльності.

5.2. Основні напрямки регіонального управління

Політика регіонального розвитку за структурою досить складна, вона охоплює всі процеси і явища, що відбуваються на регіональному рівні. З огляду на це, основними складовими державної регіональної політики є такі: регіональна економічна політика (включає бюджетну, податкову, кредитну, цінову, структурну, інвестиційну); регіональна соціальна політика (включає екстичну (поселенську), політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну); регіональна екологічна політика; регіональна гуманітарна політика (включає національну, етнічну, культурну, освітню, міжконфесійну). Складові державної регіональної політики взаємопов'язані та

спрямовані на досягнення єдиного завдання – забезпечення комплексного, збалансованого соціально-економічного та екологічного розвитку регіону.

Регіональна економічна політика спрямована на пом'якшення регіональних економічних диспропорцій. Найважливіші завдання економічної політики: регіональна інтенсифікація раціонального використання природно-господарського потенціалу; зближення рівнів економічного розвитку регіонів; формування регіонального господарського механізму; визначення напрямків капіталовкладень з урахуванням регіональних особливостей; поліпшення підприємницького клімату в окремих регіонах.

Регіональна соціальна політика повинна забезпечувати передумови для комплексного господарського розвитку регіонів шляхом підвищення продуктивності праці, активності та ініціативи людей, культури праці та використання духовного потенціалу народу. Найважливішими завданнями соціальної регіональної політики на сьогоднішній день є наступні.

1. Перенесення основних акцентів на працюючу частину населення (стимулювання випереджаючого в порівнянні з темпами ВВП зростання заробітної плати, стимулювання людей до володіння приватною власністю, зміцнення середнього класу, питома вага якого в суспільстві повинна становити не менше 45-50%).

2. Подолання бідності як за рахунок створення нових робочих місць, підвищення рівня мінімальної заробітної плати, так і за рахунок розмірів соціальних виплат.

3. Забезпечення випереджаючого розвитку соціальних інститутів (освіти, культури, медицини, фізичної культури і спорту) та зростання соціальних інвестицій у всіх регіонах країни.

Соціальна політика пов'язана також з розвитком туристичного та рекреаційного господарства в зонах з відповідним потенціалом.

Регіональна демографічна політика є невід'ємною частиною соціальної політики і передбачає активне втручання держави (за допомогою економічних, адміністративно-правових і пропагандистсько-профілактичних заходів) як у природний, так і у механічний рух населення з метою досягнення специфічних для регіонів цілей (охорона материнства та дитинства, стимулювання репродуктивного зростання

населення, регулювання шлюбно-сімейних відносин та державної допомоги сім'ям, геронтологічна і міграційна політика).

Екістична (поселенська) політика. Екістична політика спрямована на поліпшення умов життя людей, підвищення економічної, соціальної та екологічної ефективності функціонування регіонів. Реалізується шляхом збереження заселеності сільської місцевості на якомога більшій території, поліпшення умов життя в сільських населених пунктах, розвитку малих і середніх міст та селищ.

Регіональна екологічна політика розуміється як система цілей та дій, що реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на збереження навколишнього середовища та забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення. Це обумовлює необхідність у регіональній диференціації управлінських рішень і практичних дій, спрямованих на стабілізацію та поліпшення екологічної ситуації.

Державна регіональна політика повинна забезпечити формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка сприяє їх комплексному розвитку на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного та науково-технічного та людського потенціалу, наявної інфраструктури, історико-культурних цінностей та традиції з використанням переваг та можливостей геополітичного становища регіонів.

5.3. Механізм реалізації державної регіональної економічної політики

Механізм реалізації державної регіональної економічної політики – це система організаційно-економічних засобів, за допомогою яких забезпечується соціально-економічний розвиток регіонів, вдосконалюється структура їх господарського комплексу.

Держава впливає на регіональний розвиток за допомогою адміністративних та економічних важелів. Вибір здійснюється в залежності від соціально-економічної ситуації в державі та її регіонах. Адміністративні та економічні важелі повинні забезпечити рівновагу між економічною доцільністю та соціальною ефективністю. Механізм державної регіональної політики поєднує в собі методи прямого та

непрямого впливу на соціально-економічні процеси. Такі методи можуть бути заохочувальні та обмежувальні, активні та пасивні.

Найбільше використовуються такі методи прямого економічного регулювання, як цільове фінансування, пряма фінансова допомога, надання субсидій та субвенцій і т. д. Для непрямого економічного регулювання використовують важелі податкової, кредитно-грошової, амортизаційної, зовнішньоекономічної політики. Державні органи управління можуть впливати на регіональний розвиток, використовуючи заходи протекціонізму: надання податкових пільг для розвитку наукомістких виробництв, створення акціонерних товариств для завершення раніше розпочатого будівництва, надання регіонам інвестиційних премій за спорудження об'єктів, що дозволяють поліпшити структуру економіки регіону, працевлаштувати вивільнених працівників, поліпшити екологічну ситуацію та ін.

Основою механізму державної регіональної економічної політики є законодавча база, що визначає взаємини держави та регіонів, та відповідні організаційні структури управління соціально-економічними процесами. Законодавча база визначає політику, спрямовану на підвищення економічної самостійності територій, координує діяльність місцевої влади на основі визначення співвідношення державного та місцевих бюджетів, розвитку інфраструктурних об'єктів місцевого та загальнодержавного значення, формування централізованого та регіональних фондів різного цільового призначення. До неї відносяться Бюджетний та Податковий Кодекси України, Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про зайнятість населення» та ін.

Держава активно застосовує адміністративні методи регулювання в сферах, що відображають національні інтереси: використання природних ресурсів; геополітичні та екологічні проблеми; соціальний захист населення. До основних адміністративних регуляторів з боку держави належать: прямий контроль за монопольними ринками; заходи превентивного характеру; розробка стандартів і контроль за їх виконанням; визначення соціальних стандартів якості життя; захист національних інтересів.

Ступінь державного втручання в господарські процеси вимірюється показниками питомої ваги державних доходів і витрат у

внутрішньому валовому продукті: їх висока питома вага свідчить про міцний вплив держави на економіку. Формування бюджету на основі двоканального принципу дозволяє забезпечити цілісність економічного простору країни та надати достатню економічну самостійність регіонам. Центральний бюджет формує перший фінансовий потік, при цьому розмір податкової ставки визначається парламентом. Регіональні органи влади в залежності від своїх можливостей та наявних ресурсів формують другий фінансовий потік та визначають ставку для регіонального бюджету (з урахуванням встановлених обмежень або верхньої межі).

Одним з важливих елементів регіональної економічної політики є розробка довгострокових, середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку областей України, АР Крим, міст Києва та Севастополя та державних регіональних програм, за допомогою яких досягається планомірність у розвитку продуктивних сил, узгоджуються інтереси галузей та територій.

5.4. Місцеві бюджети як фінансова основа розвитку регіону

Сучасна регіональна фінансова політика в Україні спрямована на вдосконалення пропорцій розподілу доходів та видатків консолідованого бюджету між державним та місцевим бюджетами відповідно до повноважень, компетенцій, обов'язків та функцій, покладених на центральні та місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування¹.

Держава здійснює регулювання міжбюджетних відносин за допомогою міжбюджетних трансфертів. **Міжбюджетні відносини** – це відносини між державою та її адміністративно-територіальними одиницями (областями, органами місцевого самоврядування) щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання своїх повноважень, передбачених законодавством. **Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Для визначення величини міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Він визначається шляхом ділення загального

¹ Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – с.319

обсягу фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів певних послуг. Фінансові нормативи для місцевих бюджетів коригуються з урахуванням особливостей регіону – соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших.

Основними видами міжбюджетних трансфертів є дотації вирівнювання, субвенції та субсидії. **Дотації** вирівнювання надаються обласним бюджетам, якщо прогнозована величина доходів відповідних бюджетів не покриває витрат, розрахованих з використанням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. **Субвенції** надаються місцевим бюджетам з метою компенсації втрат внаслідок введення пільгового оподаткування на здійснення програм соціального захисту та виконання інвестиційних проектів. **Субсидії** виділяються місцевим бюджетам для покриття витрат населення, пов'язаних з підвищенням цін та тарифів на роботи та послуги соціального характеру.

Самостійність бюджетів забезпечується шляхом встановлення за бюджетами різних рівнів відповідних джерел доходів, правом виконавчих органів місцевого самоврядування визначати напрями їх використання, розглядати та затверджувати бюджети.¹

Серед місцевих податків та зборів в Україні необхідно виділити наступні: готельний збір; збір за парковку автотранспорту; ринковий збір; податок з реклами; збір за використання місцевої символіки; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу, лотерей; збір за видачу ордера на квартиру; курортний збір; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та інші. Чинне бюджетне законодавство сприяє відповідним радам місцевого самоврядування вводити місцеві податки та збори та визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

До видатків місцевих бюджетів належать витрати: на місцеву пожежну охорону; позашкільна освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки засобів масової

¹ Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: підручник / Л. А. Швайка. – К.: Знання, 2008. Гл. 15.4

інформації місцевого значення; місцеві програми розвитку фізичної культури та спорту; типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури; дорожньо-транспортне господарство; регулювання земельних відносин; програми природоохоронних заходів та інші цілі. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає економічні та соціальні процеси, що відбуваються в регіонах. Понад три чверті бюджетних витрат, як правило, направляється в соціальну сферу. Видатки на соціальний захист становлять до сорока і більше відсотків, постійно зростає частка дотацій з місцевого бюджету на утримання комунального господарства та транспорту. Місцеві бюджети є автономними і не входять до складу бюджетів вищих рівнів.

Рекомендована література: основна [7, 8, 10, 12], додаткова [2, 5, 10, 16, 17].

Питання для самоконтролю

1. Державна регіональна політика: поняття, суть і принципи. Державна і регіональна промислова політика, державне регулювання сільського господарства. Інноваційна діяльність регіону.
2. Роль органів державного управління і місцевого самоврядування в економічному розвитку регіону.
3. Які цілі та завдання стоять перед державою у сфері збалансування соціально-економічного розвитку регіонів?
4. Дайте характеристику основним видам державної регіональної політики.
5. У чому полягає суть механізму реалізації державної регіональної економічної політики?
6. Охарактеризуйте основні види міжбюджетних трансфертів.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Регіональна політика держави охоплює такі напрями, як:
а) економічний; б) науково-технічний; в) соціальний; г) усі попередні відповіді вірні.
2. До основних функцій місцевих фінансів відносять:
а) формування фондів грошових ресурсів для забезпечення діяльності місцевих органів влади;

б) розподіл і використання коштів за напрямками і в інтересах комплексного розвитку відповідних територій та адміністративно-територіальних утворень та одиниць;

в) контроль за фінансово-господарською діяльністю підвідомчих регіональним органам та органам місцевого самоврядування підприємств, організацій, установ;

г) усі попередні відповіді вірні.

3. Органом місцевого самоврядування в Україні є:

а) управління економіки місцевої державної адміністрації України;

б) Фонд Державного майна та його регіональні відділення;

в) місцева рада;

г) місцева державна адміністрація;

4. Запровадження місцевих податків і зборів належить до компетенції:

а) Верховної Ради України;

б) Кабінету Міністрів України;

в) Міністерства фінансів України;

г) місцевої ради.

5. Предметом державної регіональної політики є:

а) розподіл влади між центром та регіоном;

б) регуляторна діяльність держави в регіонах;

в) соціальний захист населення;

г) усі попередні відповіді вірні.

Завдання 2. Виконайте завдання.

Проаналізувати Державний бюджет України за останні два роки, а саме: склад та структуру доходів і видатків, а також стан бюджету. Зробити висновки.

Завдання 3. Виконайте завдання.

Селищна рада своїм рішенням звільнила від сплати ринкового збору окремі категорії громадян. Чи правомірне таке рішення? Які умови виконання селищного бюджету повинні бути оскаржені?

6. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

6.1. Конституційна модель розподілу влади в Україні.

Верховна рада як головний законодавчий орган

Відповідно до Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, Україна як унітарна держава (ст. 2 Конституції України) має дворівневу систему органів державної влади: загальнодержавні органи влади та місцеві органи державної влади.

Стаття 6 Конституції України проголошує, що державна влада в Україні здійснюється на принципах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Роль та обсяг повноважень кожної гілки влади в державному управлінні залежить від форми правління (монархії або республіки та їх окремих типів). За Конституцією, Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), а за формою правління – республікою (ст. 5). Тип української республіки є парламентсько-президентським або змішаним.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України). Водночас право законодавчої ініціативи у Верховній Раді також належить Президенту України, народним депутатам та Кабінету Міністрів України (ст. 93 Конституції України).

Конституційний склад Верховної Ради становить 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права, таємним голосуванням на термін у п'ять років (ст. 76 Конституції України). Зазвичай Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти простою більшістю її конституційного складу (ст. 91 Конституції України), що складає 226 голосів або більше, крім випадків, передбачених Конституцією, коли для прийняття позитивного рішення потрібна підтримка конституційної більшості, що становить дві третини конституційного складу (300 голосів).

Для виконання законотворчої роботи та здійснення контрольних функцій Верховна Рада створює комітети народних депутатів, тимчасові спеціальні комісії та тимчасові слідчі комісії (ст. 89 Конституції України).

Стаття 85 Конституції України проголошує наступні повноваження Верховної Ради:

1. внесення змін до Конституції України;
2. прийняття законів;
3. затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням;
4. визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
5. затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
6. призначення виборів Президента України;
7. усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту);
8. здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України;
9. призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
10. затвердження законом Конституції АР Крим, змін до неї;
11. інші повноваження, закріплені Конституцією.

Крім того, Верховна Рада бере активну участь у процесі призначення на посаду та звільнення з посади вищих посадових осіб у взаємодії з Президентом та Прем'єр-міністром України.

6.2. Інститут Президента та державне управління

Відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності України, дотримання Конституції України та прав і свобод людини та громадянина.

Президент обирається громадянами України на п'ятирічний термін на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Для того щоб претендувати на обрання на пост Президента України, кандидат повинний відповідати певним вимогам, а саме: бути громадянином України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти років та володіє державною мовою. (ст. 103 Конституції України).

Відповідно до статті 106 Конституції Президент України виконує наступні функції:

1. представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, приймає рішення про визнання іноземних держав;

2. призначає позачергові вибори до Верховної Ради України; припиняє її повноваження;

3. є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки і оборони України;

4. підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

5. має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд;

6. інші повноваження, передбачені Конституцією.

Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Деякі акти Президента України скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання.

6.3. Система органів виконавчої влади в Україні

Система органів виконавчої влади в Україні має дуже розгалужену структуру. Можна виділити наступні класифікації органів виконавчої влади в Україні.

1. За територіальною ознакою:

- центральні органи (наприклад, Кабінет Міністрів України, служби, агентства, міністерства), які діють на всій території держави, з їх територіальними підрозділами;

- республіканські органи, які діють на території АР Крим;

- місцеві органи, що діють на території певної адміністративної одиниці – місцеві державні адміністрації (обласна, районна); вони здійснюють виконавчу владу в регіонах;

- міжтериторіальні органи, діяльність яких охоплює території, що не відповідають кордонам адміністративних одиниць (митні служби, адміністрації залізниць).

2. За функціями та компетенцією:

- органи загальної компетенції (наприклад, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації);
 - органи спеціальної компетенції: галузевої компетенції (наприклад, Міністерство освіти і науки) та функціональної компетенції (наприклад, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції).
3. За принципами процесу прийняття рішень:
- колегіальні органи (наприклад, Кабінет Міністрів України);
 - єдиноначальні органи (наприклад, міністерства, місцеві державні адміністрації).

6.4. Судова влада в Україні

Судова система України становить сукупність усіх судів держави, заснованих на єдиних засадах організації і діяльності, які здійснюють судову владу. До судової системи в Україні відносяться суди загальної юрисдикції і Конституційний суд України, які є єдиним органом конституційної юрисдикції.

Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Стаття 125 проголошує, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить Президент до Верховної Ради після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Щодо діяльності органів судової гілки влади, в Україні прийнято низку законодавчих актів, що стосуються організації та діяльності судів. Наприклад, Закон України «Про Арбітражний суд», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій України».

Судова система України складається з декількох рівнів: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, спеціалізовані суди, апеляційні та місцеві суди. За винятком Конституційного суду всі суди України є судами загальної юрисдикції. У свою чергу, вони поділяються на загальні суди, що займаються кримінальними, цивільними та адміністративними справами та спеціалізовані суди, що займаються комерційними суперечками та справами із залученням органів влади (комерційні, адміністративні та арбітражні суди).

Відповідно до ст. 147 Конституції, Конституційний Суд вирішує питання про відповідність законодавства України Конституції, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень. Його рішення стосовно неконституційності дій органів державної влади та тлумачень Конституції і законів України є обов'язковими для всіх судових органів. Конституційний Суд займає особливе становище серед інших судів України, і йому присвячений спеціальний розділ Конституції. Він виступає єдиним органом, що має юрисдикцію щодо конституційних питань, оскільки інші суди не мають таких повноважень.

Верховний Суд України є вищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. По-перше, його компетенція поширюється на процедурні правила, охоплює всі інші суди України, у тому числі спеціалізовані суди; по-друге, його діяльність допомагає судам загальної юрисдикції в єдиному застосуванні законів.

Основне завдання адміністративного судочинства – захист прав і законних інтересів особистості в публічно-правових спорах від порушень з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Адміністративні суди розглядають всі справи, пов'язані зі спорами фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з публічною службою, реалізацією повноважень управлінськими суб'єктами. Особлива категорія справ, які розглядають у адміністративному суді – суперечки щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та референдумом.

Основне завдання господарського суду – захист прав і охоронюваних законом інтересів учасників господарських правовідносин; сприяння зміцненню законності у сфері господарських відносин; внесення пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання господарської діяльності.

Відповідно до повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ВСУ розглядає справи цивільної та кримінальної юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним

законом; аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

Місцеві суди діють як суди першої інстанції та розглядають справи, які підпадають під їх юрисдикцію відповідно до процедурних законів. Місцеві суди складаються з суддів, голови суду та його заступників. На відміну від багатьох європейських держав, Україна має лише один рівень місцевих судів.

Третейські суди не входять в судову систему України. **Третейський суд** – недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та / або юридичних осіб у порядку, встановленому Законом, для вирішення спорів, що виникають з цивільних та господарських правовідносин (ст. 2 Закону України «Про Третейські суди»).

Рекомендована література: основна [4–6, 12], додаткова [1, 3, 6, 10, 12].

Питання для самоконтролю

1. Президент України, його правовий статус та функції у сфері державного управління.
2. Верховна Рада України, її правовий статус та функції у сфері державного управління.
3. Загальна характеристика та управлінські зв'язки органів виконавчої влади України (центральні та регіональні).
4. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади.
5. Кабінет Міністрів України, його правовий статус та функції у сфері державного управління.
6. Центральні органи виконавчої влади України, їх правовий статус та функції у сфері державного управління.

7. У чому полягає співробітництво Уряду, Президента України та ВР України у сфері досягнення соціально-економічного розвитку країни?

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Політична функція держави полягає у:
 - а) забезпеченні на всій території країни прав і свобод кожної людини і громадянина;
 - б) підтримуванні свободи, суверенітету та історичного існування народів конкретної країни в рамках світового співтовариства;
 - в) забезпеченні цілісності й збереженні суспільства, у створенні умов для стабільного та гармонійного його розвитку;
 - г) створенні передумов, необхідних для ефективної економічної діяльності суспільства.
2. Президент України здійснює такі функції у сфері державного управління:
 - а) формує стратегію соціально-економічного розвитку країни;
 - б) вносить пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств;
 - в) видає спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;
 - г) правильної відповіді немає.
3. Верховна Рада України є:
 - а) вищим законодавчим органом;
 - б) вищим виконавчим органом;
 - в) вищою арбітражною інстанцією;
 - г) вищим органом місцевого самоврядування.
4. Президент України є головою:
 - а) держави;
 - б) парламенту України;
 - в) уряду України;
 - г) державної адміністрації України.
5. Кабінет міністрів є:
 - а) вищим органом виконавчої державної влади країни;

- б) вищим органом представницької влади в Україні;
- в) комітетом Верховної Ради України;
- г) Адміністрацією Президента України.

Завдання 2. Виконайте завдання.

Ознайомтесь із статтями 85, 106, 113, 114, 116 Конституції України. Яким чином організована взаємодія між Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів? Як у конституційній моделі розподілу влади в Україні реалізована система «стримувань і противаг»? У чому полягають переваги та недоліки такої системи в цілому та її функціонування в Україні зокрема? Наведіть приклади реалізації системи «стримувань і противаг» у розвинених країнах.

Завдання 3. Виконайте завдання.

Відвідайте офіційний веб-сайт Верховної Ради України (www.rada.gov.ua). Ознайомтесь із нещодавно прийнятими законами. На вирішення яких питань суспільного життя вони спрямовані? Подумайте та запропонуйте тематику 4-5 законопроектів, які, на Вашу думку, повинні бути розглянуті Верховною Радою у першочерговому порядку.

7. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

7.1. Центральні органи виконавчої влади в Україні у системі державного управління

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) займають важливе місце в системі державного управління будь-якої країни, оскільки відповідають за практичну реалізацію функцій держави. В Україні система ЦОВВ складається з декількох елементів:

- Кабінет Міністрів України;
- окремі міністерства;
- інші центральні органи виконавчої влади (державні служби, агентства, інспекції);
- центральні органи виконавчої влади з особливим статусом, серед яких органи галузевої та функціональної компетенції.

Відповідно до статті 2 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність ЦОВВ в Україні базується на дотриманні таких принципів, як верховенство права, забезпечення прав і свобод людини, єдиноначальність, забезпечення єдності державної політики, прозорість функціонування, відповідальність.

Загальна структура ЦОВВ в Україні представлена на рисунку 7.1.



Рисунок 7.1 – Система ЦОВВ в Україні

В Україні система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) характеризується певними особливостями. Міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права (ст. 4 зазначеного закону). Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабінету Міністрів (ст. 116 Конституції). В системі ЦОВВ керівники міністерств є членами Кабінету Міністрів і мають статус професійних політиків. Кількість та перелік центральних органів виконавчої влади в Україні не обмежено законом, що характерно для більшості демократичних країн.

7.2. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади

Відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді.

Стаття 114 проголошує, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Причому Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, а, в свою чергу, інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра.

Відповідно до статті 116 Конституції, повноваження Кабінету Міністрів охоплюють наступні елементи:

- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і соціального захисту, освіти, науки і культури, екологічної безпеки;
- розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- управління об'єктами державної власності;
- розробка проекту закону про Державний бюджет України, його виконання, подання звіту про його виконання Верховній Раді;
- координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

- та інші повноваження.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр.

7.3. Міністерства України та їх повноваження

Організація, повноваження та функціонування міністерств та інших ЦОВВ визначаються Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI та іншими законами.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» **міністерства** є центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній або декількох сферах. Міністерство очолює міністр України, член Кабінету Міністрів України.

Кожне міністерство складається з наступних структурних елементів:

- Міністр;
- перші заступники та заступники міністра, серед яких заступник з питань боротьби з корупцією;
- апарат міністерства;
- державний секретар, який очолює апарат міністерства та організовує його поточну роботу;
- патронатна служба міністра, яка консультує міністра, забезпечує підготовку необхідних для функціонування міністерства матеріалів, зв'язок з іншими органами державної влади та зв'язки з громадськістю;
- колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган, що забезпечує підготовку рекомендацій щодо виконання завдань міністерства;
- територіальні органи міністерства.

Головним завданням Міністерств є виконання наступних функцій:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних сфер соціально-економічного розвитку у сфері відповідальності міністерства;

- звітування про здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законів, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства;
- забезпечення реалізації соціального діалогу на галузевому рівні.

Сьогодні в Україні функціонують вісімнадцять міністерств, повноваження та функції яких охарактеризовані у таблиці 7.1.

Таблиця 7.1 – Міністерства України та їх функції

Міністерства України	Функції та повноваження
1	2
Міністерство аграрної політики та продовольства	реалізація державної політики у сферах сільського, рибного, лісового та мисливського господарства, з питань продовольчої безпеки, розвитку сільських територій, харчової промисловості, агропромислового комплексу
Міністерство внутрішніх справ	реалізація державної політики у галузі забезпечення громадської безпеки та правопорядку
Міністерство екології та природних ресурсів	реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної, біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, охорони природно-заповідного фонду, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр
Міністерство економічного розвитку і торгівлі	реалізація державної політики у сферах промислового, соціально-економічного розвитку, цін, розвитку підприємництва, державних закупівель, управління об'єктами державної власності, статистики, співробітництва з ЄС
Міністерство енергетики та вугільної промисловості	реалізація державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах
Міністерство закордонних справ	реалізація державної політики у сфері зовнішніх відносин
Міністерство інформаційної політики	реалізація державної політики у сферах забезпечення інформаційного суверенітету України, поширення суспільно важливої інформації, функціонування державних інформаційних ресурсів
Міністерство інфраструктури	реалізація державної політики у сферах всіх видів транспорту, використання повітряного простору України, метрополітенів, дорожнього господарства, поштового зв'язку, безпеки руху
Міністерство культури	реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини

1	2
Міністерство молоді та спорту	реалізація державної політики у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб	реалізація державної політики у сфері розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України
Міністерство оборони	реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період
Міністерство освіти і науки	реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій
Міністерство охорони здоров'я	реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії соціально небезпечним захворюванням, виробництва та реалізації лікарських засобів, санітарного та епідемічного благополуччя населення
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	реалізація державної регіональної, житлової політики, а також політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, енергозбереження
Міністерство соціальної політики	реалізація державної політики у сферах трудових відносин та соціальної політики, зайнятості населення, трудової міграції, соціального та пенсійного страхування, соціального захисту, сім'ї та дітей
Міністерство фінансів	реалізація державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, виготовлення цінних паперів, виробництва дорогоцінних металів, запобігання і протидії легалізації тіншових доходів
Міністерство юстиції	реалізація державної правової політики, політики у сферах пенітенціарної системи, державної реєстрації речових прав, юридичних осіб, громадських формувань, актів цивільного стану

7.4. Інші ЦОВВ та ЦОВВ зі спеціальним статусом

Для виконання певних спеціалізованих функцій з реалізації державної політики формуються і інші центральні органи виконавчої влади, окрім міністерств. Вони створюються у формі служб, агентств, інспекцій.

Діяльність служб, агентств, інспекцій та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом спрямовується та

координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо або через відповідні міністерства.

Основними завданнями інших центральних органів виконавчої влади є наступні:

- державні служби надають адміністративні послуги фізичним та юридичним особам;
- контрольно-наглядові функції виконуються державними інспекціями;
- управління державним майном здійснюється державними агентствами;
- внесення пропозицій відповідним міністрам щодо забезпечення державної політики забезпечується всіма типами ЦОВВ.

Центральний орган виконавчої влади складається з наступних структурних елементів: керівник, заступники, апарат, колегія, територіальні органи. Керівник ЦОВВ призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби (ст. 19 зазначеного Закону). Керівники ЦОВВ зі спеціальним статусом призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра та звільняються з посад Верховною Радою України (ст. 24).

Сьогодні в Україні нараховується 21 державна служба (наприклад, Державна міграційна служба, Державна служба статистики, Державна фіскальна служба, Державна служба якості освіти та ін.); 14 агентств (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг, Державне космічне агентство, Державне агентство лісових ресурсів та ін.); чотири інспекції (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція, Державна екологічна інспекція та ін.); три інші ЦОВВ (Національна поліція, Український інститут національної пам'яті, Пенсійний фонд); сім ЦОВВ зі спеціальним статусом, які підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів (наприклад, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Національне агентство з питань запобігання корупції). Зазначені види ЦОВВ та їх підпорядкування охарактеризовані у Додатку А.

Рекомендована література: основна [1, 2, 4, 9], додаткова [9, 15, 18, 19].

Питання для самоконтролю

1. Система центральних органів виконавчої влади.
2. Основні завдання центральних органів виконавчій владі.
3. Кабінет Міністрів України: поняття, структура, повноваження.
4. Міністерство: поняття, структура, повноваження.
5. Державні комітети і інші ЦОВВ: поняття, структура, повноваження.
6. Централізація і децентралізація в структурній організації державного управління.
7. У чому полягають відмінності закритих та відкритих систем державної служби?
8. До якої системи відноситься українська система державної служби?

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. До органів центральної виконавчої влади відносять:
 - а) функціональні і галузеві міністерства;
 - б) державні комітети;
 - в) центральні органи виконавчої влади, наділені спеціальним статусом;
 - г) усі попередні відповіді вірні.
2. Місцеві державні адміністрації на відповідній території:
 - а) взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та головами;
 - б) сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій;
 - в) сприяють зміцненню матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування;
 - г) усі попередні відповіді вірні.
3. Нині в Україні нараховується міністерств:
 - а) 18;
 - б) 13;
 - в) 11;
 - г) немає правильної відповіді.

4. Принципові засади функціонування виконавчої влади полягають у наступному:

а) пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

б) незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

в) відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

г) ефективність, відкритість та добросовісність у роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

5. До ознак державної служби відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» відносяться наступні:

а) здійснюється на професійній основі особами, які обіймають посади в державних органах;

б) спрямована на практичне виконання завдань та функцій держави;

в) за виконану роботу державні службовці отримують заробітну плату;

г) усі попередні відповіді вірні.

Завдання 2. Виконайте завдання.

Охарактеризуйте основні завдання та повноваження міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (на прикладі одного з міністерств України).

Завдання 3. Подумайте та дайте аргументовану відповідь.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Коли центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, коли як агентство і коли як інспекція?

8. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

8.1. Місцеві державні адміністрації: функції та компетенція

Конституція України закріплює дві підсистеми місцевої влади: органи державної влади на місцях (місцеві державні адміністрації, які є органами виконавчої влади, а також територіальні підрозділи ЦОВВ), та органи місцевого самоврядування як органи влади, сформовані територіальними громадами.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV, **місцева державна адміністрація (МДА)** є місцевим органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади, є юридичною особою, та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. МДА знаходяться в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі, здійснюючи виконавчу владу у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (ст. 1, ст. 4).

Місцеві державні адміністрації діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3 указанного Закону).

Голови МДА призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента (ст. 8). Відповідно до ст. 9 повноваження голів МДА припиняються Президентом України у таких випадках:

- порушення ними Конституції України і законів України;
- втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- визнання судом недієздатним;
- виїзду на проживання в іншу країну;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;

- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Склад і структуру місцевих державних адміністрацій формують їх голови, керуючись рекомендаційним переліком структурних підрозділів МДА, затвердженим Кабінетом Міністрів (ст. 5). Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій виступають галузеві та функціональні підрозділи.

Згідно зі статтею 119 Конституції України, головними завданнями місцевих державних адміністрацій на відповідній території є наступні:

1. виконання Конституції та законів України;
2. забезпечення законності і правопорядку; дотримання прав і свобод громадян;
3. виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
4. виконання програм національно-культурного розвитку корінних народів і національних меншин;
5. підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; надання звіту про їх виконання;
6. взаємодія з органами місцевого самоврядування;
7. реалізація повноважень, делегованих відповідними радами.

Відповідно до статей 13-29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» компетенція МДА включає в себе наступні елементи:

1. окремі повноваження місцевого самоврядування, делеговані МДА відповідною радою;
2. специфічна функція управління трудовими ресурсами;
3. державний контроль за дотриманням законів, правил, положень, стандартів та специфікацій суб'єктами господарювання;
4. галузеві повноваження:
 - забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян;
 - забезпечення соціально-економічного розвитку територій та галузей економіки в них, а саме – промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту та зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я;
 - управління майном, процесами приватизації, сприяння розвитку підприємництва;

- забезпечення бюджетного процесу, фінансування та бухгалтерського обліку;
- використання землі та природних ресурсів, охорона навколишнього середовища;
- зовнішньоекономічна діяльність;
- вирішення проблем зайнятості та соціального захисту.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні обласним або районним радам у складі повноважень, делегованих їм відповідною радою. Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (Кабінету Міністрів) та Президенту. Отже, місцеві адміністрації знаходяться в стані подвійного підпорядкування, що досить ускладнює їхню роботу.

8.2. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади у державному управлінні

Відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 563 від 25 травня 2011 р.) **територіальні органи центральних органів виконавчої влади** – територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ, які можуть утворюватися в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення та як міжрегіональні територіальні органи; які підпорядковані відповідному міністерству, іншому ЦОВВ; і завданням яких є реалізація повноважень міністерства та іншого ЦОВВ на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади відповідно до їх завдань виконують наступні функції: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю; управління об'єктами державної власності; підготовка та внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства; та інші функції.

Існують два типи територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: територіальні органи міністерств; територіальні органи інших ЦОВВ.

Територіальні органи міністерств формуються у випадках, коли їх створення передбачено постановою міністерства, затвердженою

Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерств створюються, ліквідуються, реорганізуються Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра.

Територіальні органи міністерств можуть бути створені таким чином: як певні юридичні особи публічного права; як структурні підрозділи апарату міністерства, які не мають статусу юридичних осіб; як міжтериторіальні органи, повноваження яких поширюються на кілька адміністративних одиниць. Голови територіальних органів міністерств призначаються та звільняються з посад керівником апарату міністерства.

Існують деякі особливості, які відрізняють функціонування територіальних органів інших ЦОВВ від функціонування територіальних органів міністерств.

Наприклад, голови та заступники голів територіальних органів інших ЦОВВ призначаються та звільняються керівником центрального органу виконавчої влади відповідно до закону. Територіальні органи інших ЦОВВ утворюються у випадках, коли їх створення передбачено Постановою «Про центральний орган виконавчої влади», затвердженою Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи інших ЦОВВ створюються, ліквідуються, реорганізуються Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра, який керує та координує функціонування відповідного центрального органу виконавчої влади.

8.3. Господарсько-правовий механізм діяльності територій із спеціальним статусом. Факультативні територіальні одиниці

Держава з метою здійснення ефективної регіональної політики може створювати **території із спеціальним статусом**. Так, Конституцією України (ст. 133), а також Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV визначений спеціальний статус міст Києва та Севастополя як міст загальнодержавного значення. Спеціальний статус міста передбачає наявність особливостей процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, а також специфічної системи органів публічної влади.

Спеціальний статус міста Києва продиктований необхідністю виконання ним столичних функцій, таких як розташування та забезпечення функціонування центральних органів державної влади

України та представництв іноземних держав і міжнародних організацій; надання державним органам та іноземним представництвам комунальних, соціальних, транспортних, інформаційних послуг; збереження культурно-історичних пам'яток (ст. 4 указанного Закону). Крім того, м. Київ є культурно-історичним, науково-освітнім та індустріально-промисловим центром держави. Реалізація столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фінансується та гарантується державою.

Відповідно до ст. 6 указанного Закону місцеве самоврядування у місті Києві включає територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи; органи самоорганізації населення.

Згідно ст. 10¹ указанного закону, а також Рішення Конституційного Суду від 25.12.2003 № 21-рп/2003 основною особливістю здійснення виконавчої влади є те, що саме Київська міська державна адміністрація (КМДА) є єдиним органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради (і в такому разі підзвітний і підконтрольний цій раді) та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади, будучи підзвітним і підконтрольним органом Кабінету Міністрів України. Причому КМДА має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою КМДА. У зв'язку з виконанням містом столичних функцій, Київський міський голова також набуває додаткових повноважень, а саме: бере участь в розробці законодавства щодо питань, пов'язаних з містом Києвом, вирішує питання проведення загальнодержавних та міжнародних заходів, розташування органів влади та іноземних представництв, бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів.

Місто Севастополь за Конституцією є також містом загальнодержавного значення із спеціальним статусом та власною державною адміністрацією, однак, на відміну від м. Києва, відповідний закон про м. Севастополь поки що не ухвалений. Будучи розташованим на території АР Крим, м. Севастополь не підпорядковується республіці. Місто Севастополь не є єдиною територіальною громадою, а складається з територіальних громад сіл і міст, які входять до його складу. Причому адміністративний поділ м. Севастополя є досить складним: чотири райони у місті; місто районного значення

(м. Інкерман); селище міського типу (сmt. Кача); 29 сіл. Все наведене вище ускладнює реалізацію спеціального статусу, наданого м. Севастополу, та висуває необхідність прийняття зазначеного закону¹.

Існуючий усталений адміністративно-територіальний поділ держави не завжди може відповідати новим реаліям та проблемам, що виникають в умовах мінливого зовнішнього середовища, певним закономірностям розміщення продуктивних сил. В зв'язку з цим, з метою підвищення ефективності державного управління можуть створюватися **факультативні територіальні одиниці**, тобто території, які не являються адміністративно-територіальними одиницями держави, наприклад, спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку, екологічні зони, зони територіальної охорони, території з іншими видами спеціальних режимів господарської діяльності та ін.

Рекомендована література: основна [2, 7, 8, 10, 12], додаткова [6, 8, 16, 17].

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте функції та компетенцію територіальних органів центральних органів виконавчої влади.
2. У чому полягають основні повноваження та компетенція місцевих державних адміністрацій?
3. Охарактеризуйте особливості взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.
4. Розкрийте особливості взаємодії місцевих державних адміністрацій з територіальними органами ЦОВВ.
5. Порівняйте правовий статус та компетенцію територіальних органів міністерства та територіальних органів інших центральних органів виконавчої влади.
6. Які адміністративно-територіальні одиниці можна віднести до територій зі спеціальним статусом в Україні? Які державні органи виступають суб'єктами управління таких територій?
7. Яким чином організоване управління територіями зі спеціальним статусом в Україні?

¹ Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. За якою процедурою призначаються голови місцевих державних адміністрацій (МДА)?

а) голови МДА призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України;

б) голови МДА призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;

в) голови МДА призначаються Прем'єр-міністром України за поданням Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

г) голови МДА обираються на виборах шляхом загального, прямого, таємного голосування.

2. Який орган державної влади забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та виконання заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку?

а) державне агентство з питань електронного уряду України;

б) міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

в) Верховна Рада України;

г) голови місцевих державних адміністрацій.

3. Відповідальним за підготовку та виконання обласних, районних місцевих бюджетів є:

а) місцева державна адміністрація;

б) органи місцевого самоврядування;

в) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

г) Кабінет Міністрів України.

4. Повноваження голів МДА припиняються Президентом України у разі:

а) висловлення недовіри половиною складу відповідної ради;

б) порушення ними Конституції України і законів України;

в) виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним;

г) вірні відповіді б) та в).

5. Повноваження МДА охоплюють такі питання:

а) повноваження місцевого самоврядування, делеговані МДА відповідною радою; специфічна функція управління персоналом;

б) здійснення державного контролю за дотриманням економічними суб'єктами законодавства, правил, норм, стандартів, технічних умов;

в) галузеві повноваження;

г) всі відповіді вірні.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

А) Посадові особи МДА мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань у їх компетенції, але не мають права втручатися у здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Б) Голови обласних державних адміністрацій (ОДА) не мають права скасовувати розпорядження голів райдержадміністрацій (РДА), навіть якщо вони суперечать законодавчим актам; однак голови ОДА можуть порушувати питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів РДА.

В) Оскільки місцеві ради не мають власних виконавчих органів, а мають лише апарат для забезпечення їх діяльності, то відповідні повноваження здійснюються МДА, та визначаються як делеговані.

Г) Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, і не мають статусу юридичної особи публічного права.

Д) Місцеві державні адміністрації не є юридичними особами.

Е) Склад МДА формують голови МДА.

9. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

9.1. Поняття, ознаки, концепції місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування є одною з невід'ємних характерних рис сучасної демократичної держави, до розбудови якої прагне Україна. Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС) відображає основні принципи організації місцевого самоврядування, прийняті країнами-членами Ради Європи. Україна підтримала Хартію 6 листопада 1996 р. у м. Страсбург, а згодом 15 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала ЄХМС, зробивши її частиною національного законодавства¹.

Сутність місцевого самоврядування полягає у наявності права і реальної здатності територіальних громад управляти в рамках закону і в інтересах місцевого населення значною частиною місцевих справ. Таке право має бути гарантоване державою.

Відомі такі концепції місцевого самоврядування: а) державна (місцеве самоврядування – засіб здійснення функцій недержавними суб'єктами на рівні територіальних громад і регіонів; б) общинна (виконання первинними територіальними громадами функцій місцевого значення, які не охоплюють регіональний рівень); в) муніципального дуалізму (виконання органами публічної влади одночасно двох груп повноважень: муніципальних і державних)².

Органам місцевого самоврядування властиві такі ознаки, як правова автономія (наявність свободи дій в межах власних повноважень); організаційна автономія (визначення власної організаційної структури); матеріально-фінансова автономія (право розпоряджатися коштами і майном, управляти місцевим господарством, комунальними службами)³.

¹ Чернов С. І. Державне та регіональне управління: текст лекцій з дисципліни 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.

² Фінансове планування діяльності бюджетних установ: Конспект лекцій / Укладач: Базецька Г.І. – Х.: ХНУМГ, 2009. – 133 с.

³ Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

Місцеве самоврядування охоплює базовий (громади села, селища, міста) та регіональний (громади регіонів, департаментів, графств, районів, областей, провінцій) рівні. До регіональних структур влади відносяться: державні утворення – суб'єкти федерації; адміністративно-територіальні та національно-територіальні автономії; органи місцевого самоврядування на рівні регіонів (району, області, провінції). Суб'єкти федерації є державними утвореннями, наділеними частково ознаками суверенітету, що виражається в наявності у них конституції, парламенту, уряду, іноді судової системи (США, Канада) і державних символів. Однак суб'єкти федерації не мають права виходу з федерації; їх конституції не повинні суперечити федеральним конституціям; вони не мають права здійснювати міжнародну політику (за винятком зовнішньоекономічної діяльності). Під автономією розуміють самоврядування певної території в унітарній державі. Автономія володіє відповідними законодавчими повноваженнями, що стосуються питань місцевого значення¹.

9.2. Конституційно-правові засади та особливості місцевого самоврядування в Україні

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто джерелом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка являє собою сукупність мешканців, об'єднаних постійним проживанням у населеному пункті, який є окремим адміністративним підрозділом, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл з певним адміністративним центром.

Повноваження місцевого самоврядування включають: а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням місцевих питань та наданням суспільних послуг населенню; б) окремі повноваження органів виконавчої влади, покладені законом на органи місцевого самоврядування.

¹ Фінансове планування діяльності бюджетних установ: Конспект лекцій / Укладач: Базецька Г.І. – Х.: ХНУМГ, 2009. – 133 с.

Матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інших фондів, земля, природні ресурси, що належать територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів міста, а також об'єкти їх спільної власності.

Система місцевого самоврядування в Україні включає первинний рівень – село, селище, місто та вторинний рівень – район, область. Основною одиницею місцевого самоврядування є село, селище та місто. Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 №280/97-ВР проголошує такі елементи місцевого самоврядування: територіальна громада; сільська, селищна та міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; рада району у місті; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення.

Таким чином, усі ради у сучасній Україні можна об'єднати у три групи: а) сільські, селищні та міські ради базового рівня; б) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; в) ради районів у містах.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Ради первинного та вторинного рівня можна порівняти за допомогою таблиці (див. табл. 9.1). Водночас важливою спільною рисою усіх рад є те, що до їх складу входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а строк повноважень буд-якої ради, обраної на чергових виборах, становить п'ять років (ст. 141 Конституції).

Повноваження сільських, селищних, міських рад включають наступні основні елементи (відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування»): а) утворення виконавчого комітету ради; б) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; в) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; г) затвердження місцевого бюджету; д) встановлення місцевих податків і зборів, податкових пільг; е) визначення умов приватизації об'єктів комунальної власності; ж) затвердження містобудівної документації.

Відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження районних і обласних рад охоплюють

наступні важливі елементи: а) обрання голови ради, його заступників та президії; б) організація проведення референдумів та виборів; в) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, області; в) затвердження районних, обласних бюджетів; г) розподіл переданих з державного бюджету коштів; д) прийняття рішень щодо делегування МДА окремих повноважень районних, обласних рад; е) заслуховування звітів посадових осіб та службовців МДА про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету; ж) прийняття рішення про недовіру голові відповідної МДА.

Таблиця 9.1 – Порівняння рад первинного та вторинного рівнів

Критерії	Сільські, селищні та міські ради (первинного рівня)	Обласні та районні ради (вторинного рівня)
1. Характер представництва	Ради представляють територіальні громади сіл, селищ та міст	Ради не є представницькими органами, оскільки Конституція не визнає територіальні громади районів та областей і не розглядає їх населення як суб'єкт місцевого самоврядування. Ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст
2. Утворення виконавчих органів	Ради створюють власні виконавчі комітети, які очолюють сільські, селищні та міські голови	Ради не мають своїх виконавчих органів; вони делегують повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям
3. Обрання Голови ради	Головою ради є міський голова, обраний на п'ятирічний термін, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування	Голова ради обирається самою радою зі складу депутатів Ради

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування сільського, селищного, міського голову, який є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови становить п'ять років (ст. 141 Конституції). Відповідно до Закону,

повноваження сільського, селищного та міського голови включають: а) організацію роботи відповідної ради та її виконавчого комітету, візування їх рішень; б) управління апаратом ради та її виконавчим комітетом; в) скликання засідань ради, створення порядку денного, участь у пленарному засіданні; г) підготовка та подання на розгляд раді програм соціально-економічного та культурного розвитку; д) контроль бюджетних коштів.

До компетенції виконавчих органів рад належать такі повноваження: планування та облік, підготовка і виконання бюджету, управління комунальною власністю, житлово-комунальним господарством, побутовим, торговим обслуговуванням, транспортом, зв'язком, освітою, охороною здоров'я, спортом, зовнішньоекономічною діяльністю; забезпечення громадського порядку.

В цілому, можна помітити, що відносна непослідовність українського законодавства призводить до конкуренції компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та частого дублювання їх функцій, що ускладнює взаємозв'язки між ними та порушує злагодженість у їх роботі.

Прикладом самоврядування певної території в унітарній державі є Автономна Республіка Крим. Суть Кримської автономії полягає в тому, що вона має власну Конституцію, представницький орган (Верховна Рада АРК), уряд (Рада Міністрів АРК). Юридичний статус Кримської автономії і межі її компетенції визначені в Конституції України і Конституції АРК. Однак Кримська автономія має і суттєві державні обмеження: а) Конституція АРК затверджується українським парламентом; б) нормативні та правові акти Верховної Ради АРК можуть бути зупинені Президентом України, а акти Ради Міністрів – скасовані; в) повноваження Верховної Ради АРК достроково можуть бути зупинені українським парламентом за наявності висновку Конституційного Суду України; г) кандидатури в уряд АРК узгоджуються з Президентом України; д) нормативно-правові акти АРК повинні узгоджуватися з Конституцією і законами України; е) правосуддя в АРК здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України; ж) діє інститут Представника Президента України, який забезпечує втілення в життя Конституції і законів України, координує

діяльність державних органів і органів автономії і має право брати участь (з правом дорадчого голосу) в засіданнях уряду автономії¹.

9.3. Місце і роль громадянина у державному управлінні.

Відповідно до Конституції України (ст. 5), народ України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні. Народ може здійснювати свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У той же час відносини між громадянським суспільством та державою є складними та суперечливими. Громадянське суспільство завжди розвивається в умовах активного впливу з боку уряду. У свою чергу, держава не може повноцінно розвиватися без впливу громадянського суспільства, яке контролює діяльність суб'єктів політичної влади. Так, відповідно до ст. 3 Конституції України саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Невипадково, що ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» проголошує, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його повноважень є саме територіальна громада села, селища, міста. А ст. 3 зазначеного Закону утверджує, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, причому забороняються будь-які обмеження такого права залежно від раси, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними чи іншими ознаками.

В цілому, громадяни різноманітним чином можуть впливати на процес державного управління, а саме: а) брати участь у виборах, які є основою демократичного суспільства та основною формою політичної участі населення; б) брати участь у національних та місцевих референдумах; в) бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування; г) створювати партії та неурядові організації та брати участь у політичному процесі; д) брати участь у профспілках для захисту своїх трудових та соціально-економічних прав та інтересів;

¹ Фінансове планування діяльності бюджетних установ: Конспект лекцій / Укладач: Базецька Г.І. – Х.: ХНУМГ, 2009. – 133 с.

е) звертатися до державних органів чи місцевих органів влади особисто або шляхом подання індивідуальних або колективних клопотань¹.

Рекомендована література: основна [2, 10, 12], додаткова [6, 8, 12, 18].

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте основні теорії місцевого самоврядування. Яка з них, на Ваш погляд, найбільше відповідає дійсності?

2. Охарактеризуйте принципи, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування.

3. З яких елементів складається система місцевого самоврядування у сучасній Україні?

4. Розкрийте повноваження міських, районних та обласних рад.

5. У чому полягають повноваження сільського, селищного, міського голови?

6. Опишіть порядок формування та організації роботи органів місцевого самоврядування.

7. Розкрийте роль громадянина у державному управлінні.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. У системі місцевого самоврядування України відповідно до закону функціонують такі адміністративно-територіальні одиниці:

а) область, район, місто, район у місті, селище, село;

б) область, регіон, район, місто, район у місті, селище, село;

в) область, район, місто, село;

г) провінція, місто, село.

2. До основних принципів місцевого самоврядування з наведеного нижче не відноситься:

а) принципи народовладдя, законності, гласності, колегіальності, виборності;

б) принцип відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

в) принцип поєднання місцевих і державних інтересів;

¹ Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Вашенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

г) принцип повного правового, організаційного та матеріально-фінансового забезпечення самоврядування з боку держави.

3. До системи місцевого самоврядування в Україні не входить:

а) територіальна громада; органи самоорганізації населення;

б) територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;

в) сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи; районні та обласні ради;

г) сільський, селищний, міський голова; староста.

4. Посада сільського, селищного, міського голови має такі особливості:

а) посадовець обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на п'ять років;

б) посадовець не може бути депутатом будь-якої ради;

в) посадовець очолює виконавчий комітет відповідної ради, головує на її засіданнях;

г) всі відповіді вірні.

5. Вплив громадянина на процес державного управління може бути реалізований наступними способами:

а) участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

б) створення політичних партій та громадських організацій;

в) участь у професійних спілках;

г) всі відповіді вірні.

Завдання 2. Проаналізуйте ситуацію та дайте аргументовану відповідь.

Громадянин Бондаренко О. А. був обраний на посаду міського голови міста Зелені Лани. До обрання Бондаренко О. А. на громадських засадах очолював садівничий кооператив, а також працював на посаді доцента кафедри економічної теорії. Крім того, громадянин писав вірші, які видавав у місцевому видавництві, за що отримував гонорар. Від яких видів діяльності громадянину Бондаренку О. А. необхідно відмовитись з огляду на обрання на посаду міського голови? Використовуйте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

10. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

10.1. Загальні аспекти організації діяльності органів державної влади в Україні

Орган державної влади – це окрема частина єдиної системи державних органів, створена відповідно до закону; він виконує завдання та функції на базі державно-владних повноважень та власної компетенції.

Орган державної влади характеризується кількома ознаками: а) володіє державно-владними повноваженнями; б) виступає організаційно відокремленою незалежною частиною державного апарату; в) діє відповідно до встановлених процедур; г) заснований державою в офіційному порядку для виконання її функцій та досягнення її цілей; д) діє від імені держави; е) представляє Україну як державу як всередині країни, так і за її межами; ж) функціонує за дорученням держави, яка визначає його правовий статус; з) його персонал об'єднаний правовими відносинами та діє, використовуючи певні форми організації і методи роботи в межах певної територіальної одиниці¹.

З метою надання стійкості та цілісності об'єкту управління, функція організації у менеджменті передбачає побудову певної організаційної структури будь-якого підприємства, організації, установи, в тому числі органу влади. **Організаційна структура** державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб) і взаємозв'язків між ними. Структурні елементи поєднані у ланки та рівні управління. **Ланка управління** – самостійний елемент структури управління, що виконує одну або декілька функцій. **Рівень управління** – сукупність ланок управління, які об'єднані одним типом зв'язків, займають спільну позицію в ієрархії та послідовно підпорядковані іншим ланкам.

Одним з найважливіших елементів у організаційній структурі органів державної влади є внутрішні взаємозв'язки. Існує два типи таких взаємозв'язків: **вертикальні та горизонтальні**. Вертикальні

¹ Чернов С. І. Державне та регіональне управління: текст лекцій з дисципліни 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.

взаємозв'язки ґрунтуються на зв'язках підпорядкованості. Вони встановлюються між менеджерами та їх підлеглими. Горизонтальні взаємозв'язки ґрунтуються на відносинах взаємозалежності або непрямой залежності та встановлюються між рівними керівниками та департаментами, які взаємодіють у процесі управління. За допомогою таких взаємозв'язків передається інформація між керівниками і департаментами, забезпечується взаємодія суб'єктів та об'єктів управління з метою досягнення цілей діяльності органа влади та здійснюється координація управлінської діяльності в цілому¹.

В залежності від масштабу, функцій, кількості структурних елементів та типів зв'язків орган влади може бути побудований із використанням таких організаційних структур управління: лінійної, функціональної, лінійно-функціональної, дивізійної, програмно-цільової, матричної структури.

У добу розвитку постіндустріального суспільства вплив інформаційно-комунікаційних технологій на суспільні процеси важко переоцінити. Процес державного управління не є виключенням. Функціонування органів державної влади, важливим аспектом якого є прийняття та реалізація управлінських рішень, неможливо відділити від процесів збору, переробки, аналізу, поширення інформації. Власне, предметом праці в органах державної влади є саме інформація. На основі вертикальних та горизонтальних зв'язків будується інформаційна структура органу державної влади. Інформація про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування – один із видів інформації, закріплених законодавчо в Україні поряд із статистичною, масовою, особистою, соціологічною. Демократичний напрям розвитку суспільства передбачає посилення прозорості, відкритості функціонування органів державної влади та полегшення доступу громадянського суспільства до публічної інформації. Таким чином, інформаційні потоки пронизують як внутрішнє, так і зовнішнє середовище органу державної влади.

З цієї точки зору, актуальним є дуалістичний підхід до аналізу інформаційно-комунікаційних зв'язків: в аспекті внутрішньоорганізаційних комунікацій – це зв'язки між структурними

¹ Тексти лекцій з дисципліни "Державне та регіональне управління" (для студентів, що навчаються за напрямом 6.030601 "Менеджмент") / Укл. Севрюкова С.В. – Горлівка, 2014. – 119 с.

елементами прийняття рішень; а в аспекті зовнішніх комунікацій – це інформування громадськості про діяльність органів влади, тобто зв'язки з громадськістю («public relations», «PR»). Зв'язки з громадськістю виконують важливі функції з налагодження ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством – консервативну, координуючу, інтегруючу, мобілізаційну, соціалізуючу. Основними видами комунікацій з громадськістю слугують: а) інформування (поширення інформації про рішення, надання доступу до звітності); б) публічні консультації (опитування, громадські слухання, дорадчі комітети); залучення громадськості до процесу прийняття державно-управлінських рішень (робочі групи, експертні комісії)¹.

10.2. Особливості менеджменту органу державної влади.

Прийняття управлінських рішень

Процес управління в будь-якій організації чи установі складається з виконання таких важливих функцій: планування, організація, мотивація, контроль.

З точки зору теорії та практики менеджменту, центральні або місцеві органи державної влади, а також інші організації мають внутрішнє та зовнішнє середовище. Елементами **внутрішнього середовища** виступають цілі, завдання, структура, технології, персонал. Елементами **зовнішнього середовища** виступають всі види державної політики, форма правління, форма державного устрою, соціально-економічна ситуація в країні та її відносини з іншими державами.

Одним з важливих методів управління є **стратегічний менеджмент**, що базується на людському потенціалі, гнучкості та відповідних своєчасних змінах в організації, які відповідають викликам внутрішнього та зовнішнього середовища.

Для органів державної влади можуть бути запропоновані наступні етапи реалізації методології стратегічного менеджменту: а) визначення місії; б) оцінка умов та факторів зовнішнього середовища; в) цілеспрямований, функціональний, організаційний та ресурсний аналіз діяльності органу влади; г) формулювання цілей діяльності органу

¹ Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Вашенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

влади; д) формування стратегії; е) реалізація стратегії з моніторингом в реальному часі; ж) оцінка досягнутих результатів¹.

Центральною проблемою управління в установах, організаціях, на підприємствах та в органах державної влади є процес прийняття рішень, який пов'язаний з високою відповідальністю та ризиками, особливо в умовах мінливого середовища.

Управлінське рішення являє собою акт цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, підготовлений на основі аналізу альтернатив і прийнятої системи оцінювання, який має директивне значення, містить постановку цілей та обґрунтування засобів їх реалізації.

Для вирішення проблеми прийняття управлінських рішень можна використовувати багато способів. Серед них слід згадати наступні методи: модель раціонального прийняття рішень, формалізація управлінського рішення, платіжна матриця та інші.

Модель раціонального прийняття рішень є достатньо розповсюдженою та складається з таких етапів: а) виявлення проблем та діагностика; б) формулювання обмежень та критеріїв прийняття рішень; в) пошук можливих альтернатив; г) оцінка альтернатив; д) вибір оптимальної альтернативи.

В процесі прийняття управлінських рішень визначною є роль суб'єкта, тобто управляючої підсистеми в системі менеджменту. Крім того, в умовах розповсюдження концепції «нового публічного управління» («new public management»), сам процес державного управління набуває нових ознак корпоративного менеджменту. В зв'язку з цим роль лідера в управлінні органами державної влади стає вирішальною. Дослідники навіть ставлять питання про можливість співіснування ефективного лідерства з традиційними формами управління, ієрархії та підзвітності².

Поняття «лідер» і «керівник» не тотожні одне одному, оскільки лідер висувається з числа членів малої групи і може бути

¹ Чернов С. І. Державне та регіональне управління: текст лекцій з дисципліни 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.

² Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

неформальним, в той час як керівник офіційно призначається «згори». Однак, задля ефективного вирішення завдань державного управління, які стають все складнішими у мінливому середовищі, визначні посади державної служби повинні обіймати особи, які поєднують в собі «керівника» і «лідера». Незамінна роль лідера продиктована його унікальними якостями, такими як нестандартне мислення та відмова від стереотипів, впевненість та незалежність, здатність вести за собою та брати на себе відповідальність та ін.

10.3. Забезпечення законності в державному управлінні.

Специфіка юридичної відповідальності в державному управлінні

Дотримання законності у всіх сферах суспільного життя є одною з ключових характеристик правової держави. **Законність** в державному управлінні означає специфічний режим функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, що передбачає реалізацію їх повноважень відповідно до Конституції та законодавства. Законність має характеризуватися такими властивостями, як зрозумілість і здійсненність при будь-яких обставинах; універсальність; всеосяжність; здатність забезпечувати рівність; прозорість; гарантованість; стійкість.

Забезпечення законності в державному управлінні реалізується через систему організаційно-правових засобів, які покликані не допустити відхилення від вимог законності у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, вчасно виявити та усунути порушення, тобто відновити порушені права та законні інтереси, притягнути винних до відповідальності та вжити заходів щодо попередження відхилень від вимог законності Система засобів забезпечення законності – це сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності. Законність у державному управлінні забезпечують такі способи: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів¹.

В цілому, вся система державної влади, що ґрунтується на принципі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, за рахунок

¹ Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

реалізації системи стримувань і противаг, спрямована на забезпечення законності через недопущення концентрації влади в одному органі чи гілці.

Крім того, важливими суб'єктами забезпечення законності в державному управлінні являються:

1. система органів судової влади, яка здійснює правосуддя – діяльність із розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів;

2. прокуратура як єдина централізована система, що здійснює обвинувальну, представницьку та наглядову функції;

3. органи виконавчої влади, що створюють контрольні механізми для відстеження відповідності управлінських рішень законодавству;

4. громадський контроль, який є способом залучення громадян до управління суспільством та державою.

Здійснення правопорушень державними службовцями тягне за собою юридичну відповідальність. **Юридична відповідальність** – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей від імені держави на підставі закону, з метою попередження правопорушення і відновлення прав чи відшкодування втрат.

Органи державної влади і місцевого самоврядування можуть нести юридичну відповідальність, адже вони наділені правами юридичної особи. Проте, вони можуть бути притягнуті не до всіх видів, а лише до конституційної (відставка, висловлення недовіри) і цивільної (відшкодування втрат) відповідальності. Державні службовці як фізичні особи, які обіймають посади в органах влади, можуть нести конституційну, дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність¹.

Рекомендована література: основна [4, 13, 14], додаткова [3, 5, 10, 15].

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте ознаки органу державної влади.

¹ Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

2. Охарактеризуйте основні типи організаційних структур управління. Які з них поширені у державному управлінні та використовуються при створенні органів державної влади? Наведіть приклади.

3. Порівняйте внутрішні вертикальні і горизонтальні зв'язки, що виникають в межах органу державної влади і є важливим елементом його структури.

4. Розкрийте відмінності між розумінням організації як процесу і як функції управління.

5. Охарактеризуйте етапи прийняття управлінських рішень у моделі раціонального прийняття рішень.

6. Охарактеризуйте завдання та функції служби зв'язків з громадськістю органу державної влади.

7. Яким чином співвідносяться між собою поняття законності та юридичної відповідальності у діяльності органів державної влади?

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Передача завдань особі, що бере на себе відповідальність за їх виконання, являє собою ...

- а) делегування;
- б) функцію;
- в) повноваження;
- г) горизонтальний управлінський зв'язок.

2. Управлінські зв'язки, які базуються на відносинах взаємозв'язку або опосередкованої залежності і встановлюються між рівноправними структурними підрозділами, являють собою ...

- а) вертикальні зв'язки;
- б) субординаційні зв'язки;
- в) горизонтальні зв'язки;
- г) делегування повноважень.

3. Основними факторами внутрішнього середовища органу державної влади є такі:

- а) цілі, структура, технологія, державна політика;
- б) цілі, завдання, структура, технологія, люди;
- в) цілі, інформація, комунікація, технологія, персонал;

г) мета, структура, технологія, кадри.

4. До етапів стратегічного управління в органах державної влади не відноситься:

а) визначення місії;

б) цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналіз діяльності;

в) реалізація побудованої стратегії, що супроводжується моніторингом;

г) аналіз державної економічної політики.

5. Основними сферами контролінгу виступають наступні:

а) планування, контроль, керування;

б) планування, організація, контроль, мотивація;

в) визначення цілей, збір та аналіз інформації;

г) визначення місії, побудова стратегії, реалізація стратегії.

Завдання 2. Дайте відповідь «так» чи «ні» на наступні питання.

А) Чи має орган державної влади статус юридичної особи?

Б) Чи існують відмінності у типі владних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування?

В) Чи виступає всебічне висвітлення позитивних досягнень у діяльності органу державної влади основною метою «паблік рилейшнз»?

Г) Чи може виступати одним з засобів доведення інформації органів державної влади до відома зацікавлених осіб її оголошення під час публічних виступів посадових осіб?

Д) Чи виступають елементами інформаційного процесу такі складові: збереження інформації; обробка інформації; передача інформації про результати; споживання інформації про результати?

Е) Чи можна розглядати управлінський процес як цикл, що складається з послідовного виконання таких загальних функцій управління: планування, організація, мотивація та контроль?

Ж) Чи можна назвати управлінським рішенням акт виконання посадовою особою своїх повноважень у відповідності до нормативного припису за відсутності вибору між кількома альтернативами?

11. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

11.1. Державна служба: поняття, риси, функції, принципи

У попередніх темах ми обговорювали питання державного управління незалежно від персоналу, який приймає рішення, створює та здійснює всі види державної політики. А державна політика та державне управління відбуваються в організаціях та установах, організованих та укомплектованих більш-менш бюрократично. І людина як робітник залишається головною продуктивною силою в будь-яких підприємствах та організаціях, в тому числі в органах державної влади. Державна служба є механізмом, що забезпечує стабільність, надійність конституційного ладу та належне, компетентне та професійне управління державою. В рамках ієрархії влади вона слугує основним чинником створення цивілізованого державного порядку, інтеграції всіх гілок влади та створення професійної команди для роботи в органах державного управління. Формування інституту державної служби в Україні активно продовжується в умовах європейських інтеграційних процесів. Основним законом, який регулює інституційні та функціональні принципи державної служби, є Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. **Державна служба** – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, виконувана особами, які обіймають посади в державних органах та їх апараті та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Відповідно до ст.1 зазначеного Закону діяльність у сфері державної служби здійснюється за такими функціональними напрямками:

1. аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях
2. забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм;
3. забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
4. здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5. управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6. управління персоналом державних органів.

Стаття 4 зазначеного Закону проголошує необхідність дотримання наступних принципів у процесі здійснення державної служби: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

11.2. Правовий статус державних службовців

Державним службовцем визнається громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), отримує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, а також дотримується принципів державної служби. В свою чергу посада – це визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Стаття 6 Закону України «Про державну службу» зазначає, що залежно від порядку призначення, обсягу повноважень і необхідної професійної компетентності державних службовців усі посади державної служби поділяються на такі категорії:

1. категорія «А» – вищий корпус державної служби, наприклад, посади державних секретарів міністерств; державним службовцям в рамках цієї категорії присвоюються 1, 2, 3 ранг;

2. категорія «Б» – наприклад, посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; державним службовцям в рамках цієї категорії присвоюються ранги 3, 4, 5, 6;

3. категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»; державним службовцям в рамках такої категорії присвоюються ранги 6, 7, 8, 9.

Таким чином, всього встановлюється дев'ять рангів державних службовців. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення

випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг присвоюється через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання службової діяльності.

Державна служба – це особлива діяльність, пов'язана не тільки з великою відповідальністю, але й з певними обмеженнями. Так, державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди, не має права бути членом політичної партії та суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо він займає посаду державної служби категорії «А» (ст. 10 зазначеного Закону). Він несе особисту відповідальність за виконання незаконних або явно злочинних наказів (розпоряджень), доручень. Принципова різниця між наказом та дорученням полягає в тому, що наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним.

Відповідно до ст. 8 зазначеного Закону, основні обов'язки державного службовця полягають у наступному: дотримуватися Конституції та законів України, принципів державної служби; використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, забезпечувати ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; підвищувати рівень своєї професійної компетентності; зберігати державну таємницю та надавати публічну інформацію та інші обов'язки.

11.3. Управління державною службою та державна кадрова політика

Стаття 12 зазначеного Закону встановлює **систему управління державною службою**, яка складається з таких елементів:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;

- керівники державної служби;
- служби управління персоналом.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а також забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах є **Національне агентство України з питань державної служби (НАДС)**. Агентство підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів України. Воно було створене Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 р. шляхом реорганізації Головдержслужби України (створене 2 квітня 1994 р.). У складі НАДС нараховується дев'ять структурних підрозділів, де працює 120 осіб, а також десять територіальних підрозділів. До сфери управління НАДС також належать Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Основними завданнями НАДС виступають наступні:

- забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби;
- участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснення функціонального управління державною службою.

Зазначені завдання реалізуються через виконання таких функцій НАДС:

1. забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
2. веде облік та аналіз кількісного складу держслужбовців, готує пропозиції щодо підвищення ефективності управління персоналом;
3. здійснює методичну підтримку служб управління персоналом державних органів;
4. здійснює організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
5. проводить перевірки та службові розслідування з питань дотримання вимог Закону України “Про державну службу”;
6. забезпечує захист прав державних службовців;

7. забезпечує функціонування системи професійного навчання державних службовців¹.

НАДС в тому числі бере участь у розробці та реалізації державної кадрової політики. **Державна кадрова політика** являє собою політику в галузі забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави, у тому числі державного управління, кваліфікованими кадрами. Вона здійснюється з метою активізації соціально-економічного розвитку України як демократичної соціальної держави та ефективної реалізації її національних інтересів.

Стаття 48 Закону України «Про державну службу» зазначає, що державним службовцям створюються необхідні умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання. Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється на конституційних принципах, на основі законодавства про державну службу, освіти та інших нормативних актів. В кожному органі державної влади або місцевого самоврядування розробляються річні та перспективні плани роботи з кадрами, в яких визначаються заходи щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Система навчання державних службовців складається з таких елементів:

1. Підготовка державних службовців з метою отримання освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

2. Перепідготовка державних службовців з метою отримання певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування;

3. Підвищення кваліфікації державних службовців з метою досягнення певного рівня загальної управлінської культури і спеціалізації на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, які визначаються актуальними потребами сьогодення.

¹ Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/>

Визнано за необхідне проходження підвищення кваліфікації державних службовців за професійними програмами в наступних випадках: для фахівців, вперше прийнятих на державну службу, – протягом першого року їх роботи; планове проходження підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Можуть впроваджуватися різноманітні форми підвищення кваліфікації, а саме: тематичне навчання на короткострокових і довгострокових семінарах, самоосвіта, стажування (в тому числі за кордоном), індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності.

Центральне місце в структурі навчальних закладів для навчання державних службовців належить Національній Академії державного управління при Президентові України, як головному державному вищому навчальному закладу України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Мережа навчальних закладів підвищення кваліфікації також включає регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, які є закладами післядипломної освіти та засновані на базі місцевих державних адміністрацій^{1 2}.

Рекомендована література: основна [4, 9], додаткова [4, 14, 18].

Питання для самоконтролю

1. Визначте принципи державної служби в Україні.
2. Сформулюйте ознаки та риси державної служби як різновиду суспільно-значущої професійної діяльності.
3. Які цілі переслідує та які завдання покликаний виконувати інститут державної служби в Україні?
4. Розкрийте сутнісні функції державної служби.
5. Охарактеризуйте елементи правового статусу державного службовця.

¹ Положення про центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>.

² Скороход Н. М. Організаційно-управлінські аспекти удосконалення системи професійного навчання державних службовців в Україні [Електронний ресурс] / Н. М. Скороход. – Режим доступу: <http://center.kr-admin.gov.ua/index.php?q=Elibr/21.html>

6. З яких основних етапів складається процес проходження державної служби?

7. У чому полягають функції Національного агентства України з питань державної служби?

8. Розкрийте цілі, завдання та засоби державної кадрової політики.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. Виберіть правильну відповідь.

1. Дія Закону України «Про державну службу» не поширюється на:

- а) Президента України, народних депутатів України, посадових осіб місцевого самоврядування;
- б) службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- в) представників місцевих державних адміністрацій;
- г) робітників міністерств та інших ЦОВВ.

2. Спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та його відмова від превалювання приватного інтересу під час виконання обов'язків являє собою принцип ...

- а) професіоналізму;
- б) доброчесності;
- в) патріотизму;
- г) ефективності.

3. Державна служба відноситься до такого виду суспільної служби:

- а) цивільної служби;
- б) публічної служби поряд зі службою в органах місцевого самоврядування;
- в) цивільної служби поряд зі службою в недержавних установах;
- г) служби у громадських та політичних об'єднаннях.

4. Державна служба поділяється на такі види:

- а) цивільна (загальнофункціональна) та мілітаризована;
- б) публічна та цивільна;
- в) служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- г) служба в державних органах та їх апараті.

5. Яка з функцій державної служби відповідає за підтримання порядку і законності в системі державної служби та розвиток кадрової політики?

- а) регулювальна;
- б) забезпечувально-відновлювальна;
- в) правотворча;
- г) організаційна.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

А) Принцип політичної неупередженості у державній службі передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії державного службовця, а також утримання від демонстрації цих поглядів під час виконання обов'язків.

Б) На державну службу не має права вступити особа, яка досягла п'ятдесятип'ятирічного віку, визнана недієздатною, має судимість або має громадянство іншої держави.

В) Черговий ранг у межах певної категорії посад («А», «Б», «В») присвоюється державному службовцю через кожні п'ять років, беручи до уваги результати його службової діяльності.

Г) Заробітна плата державного службовця складається з таких елементів: посадового окладу, надбавки за вислугу років, виплат за додаткове навантаження, премії.

Д) У загальному випадку прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється.

Е) Державний службовець має право на повагу до своєї особистості, чітке визначення посадових обов'язків, гідні умови та оплату праці, соціальне забезпечення та професійне навчання, участь у професійних спілках.

Ж) Державний службовець зобов'язаний дотримуватися правил етичної поведінки, професійно виконувати свої обов'язки, але не зобов'язаний запобігати виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів.

З) Різниця між наказом (розпорядженням) та дорученням полягає в тому, що наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним.

12. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

12.1. Поняття ефективності у державному управлінні.

Економічна оцінка ефективності роботи органів державної влади

Управління ефективною у державному управлінні є, мабуть, особливо необхідним в умовах бурхливого та мінливого зовнішнього організаційного середовища. Якщо установа не вимірює продуктивність свого функціонування, вона не зрозуміє, як здійснюється її вплив на суспільство, а її здатність відповідати на виклики порушиться.

Нові державно-управлінські концепції активно підкреслюють важливість оцінки ефективності діяльності як інструменту менеджменту, що використовується у державному управлінні. Взаємовплив теорії державного управління та менеджменту призвів до формування нових управлінських методів та інструментів, таких як «система планування-програмування-бюджетування», «програмно-цільове управління» та «складання бюджету з нуля».

Як правило, під економічною ефективною розуміють співвідношення між результатом діяльності та витратами ресурсів, причому цільовою функцією виступає максимізація результату на одиницю витрат. Однак результати функціонування державних органів важко піддаються вимірюванню у категоріях прибутку або рентабельності, більше того, держава часто діє у соціально-значущих, але економічно мало вигідних галузях виробництва та послуг. Інший вимір оцінки ефективності – співставлення результатів діяльності із встановленими цілями. Тому сьогодні системи вимірювання ефективності, особливо у державному управлінні, рухаються від категорії суто економічної ефективності до загальної соціальної ефективності, тобто у напрямі вимірювання якісних показників – якості життя, якості врядування. З цієї точки зору **ефективність державного управління** – це здатність системи державного управління в процесі свого функціонування забезпечити задоволення соціально-економічних потреб суспільства в умовах обмежених ресурсів.

Для оцінки якості державного управління застосовують національні та міжнародні показники. Серед останніх часто використовуються Інтегральний показник державного управління

(Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), Інвестиційний рейтинг (Business Environmental Risk Intelligence, BERI), Індекс політичного ризику (International Country Risk Guide, IRGB), Індекс ООН готовності країн до запровадження електронного уряду (E-Government Readiness Index) та ін.¹

У дослідженнях^{2 3} наголошується, що ефективність державного управління розкривається у трьох аспектах:

- загальна соціальна ефективність державного управління;
- ефективність організації і діяльності суб'єктів державного управління (спеціальна ефективність);
- ефективність функціонування управлінських органів і посадових осіб (конкретна соціальна ефективність).

Зазначені виміри ефективності державного управління та критерії їх оцінки охарактеризовані у таблиці 12.1.

Розглянемо модель оцінки ефективності «витрати - випуск», яку можна застосувати до функціонування органів державної влади. Існує декілька рівнів, на яких може проводитись оцінка ефективності. Вона може стосуватися вимірювання вхідних даних, витрат ресурсів, результатів та наслідків прийняття певних управлінських рішень, а може зосередитись на економії або загальній соціально-економічній ефективності. Спробуємо поєднати ці поняття в моделі «витрати - випуск» щодо управлінського циклу та циклу політики (див. рис. 12.1).

Модель оцінки ефективності «витрати - випуск» передбачає наступні ключові поняття та положення:

1. Оперативні цілі є більш конкретними та вимірюваними порівняно із загальними стратегічними цілями.

2. Цикл управління являє собою повсякденну діяльність організації. Управлінський цикл складається з ресурсів, які потрапляють до організації; діяльності, для реалізації якої використовуються ці ресурси; та результатів діяльності. Типовими прикладами ресурсів

¹ Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В. В. Дементьев, М. В. Гордон, Н. В. Оленцевич та ін. – Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012.– 311 с.

² Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В. В. Дементьев, М. В. Гордон, Н. В. Оленцевич та ін. – Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012.– 311 с.

³ Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

виступають кадри, інформація, інфраструктура, фінанси, приміщення. Цикл політики являє собою більш широке поняття, включає оцінку проміжних та кінцевих наслідків та складається з чотирьох етапів: підготовки, прийняття рішень, впровадження та оцінки політики.

Таблиця 12.1 – Виміри ефективності державного управління

Вимір ефективності	Критерії оцінки
Загальна соціальна ефективність державного управління	<ul style="list-style-type: none"> • рівень продуктивності праці; • темпи приросту ВВП, національного багатства; • показники рівня та якості життя населення; • впорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин
Спеціальна ефективність державного управління	<ul style="list-style-type: none"> • цільова обґрунтованість; • витрати часу на здійснення управлінських операцій, прийняття рішень, здійснення управлінських дій; • стиль функціонування державно-управлінської системи; • організаційна складність системи державного управління; • економічні, кадрові, технічні витрати на зміст і забезпечення державно-управлінської системи
Конкретна соціальна ефективність державного управління	<ul style="list-style-type: none"> • відповідності змісту управлінської діяльності органів і посадових осіб правовому статусу органу і державної посади; • законність рішень і дій органів публічної влади; • реальність керівних впливів; • зміст управлінських дій з точки зору реалізації інтересів людей; • характер і обсяг зв'язків з громадськістю органів і посадових осіб; • правдивість і доцільність управлінської інформації; • міра забезпечення престижу держави; моральний критерій

3. Необхідно підкреслити різницю між безпосередніми результатами діяльності та наслідками прийняття певних управлінських рішень. Наслідки (кінцеві результати, підсумки, ефект) можуть виступати в якості подій або зміни умов, поведінки або ставлення. Наслідки – це не безпосередній результат діяльності установи чи організації, а довгостроковий ефект від її функціонування. Найважливішим питанням є те, які наслідки впливають з результатів роботи.

4. Також існує різниця між короткостроковими та довгостроковими наслідками. Це досить практичний та важливий розподіл між кінцевими бажаними цілями та проміжними

досягненнями, які, як очікується, призведуть до реалізації кінцевої стратегічної мети.

Модель оцінки ефективності «витрати - випуск» використовує різноманітні види показників, а саме:

- ресурсні показники: персонал, капіталовкладення, фінансові витрати і т.д.;
- результативні показники: кількість випускників шкіл, виписаних пацієнтів, побудованих дитсадків і т.д.;

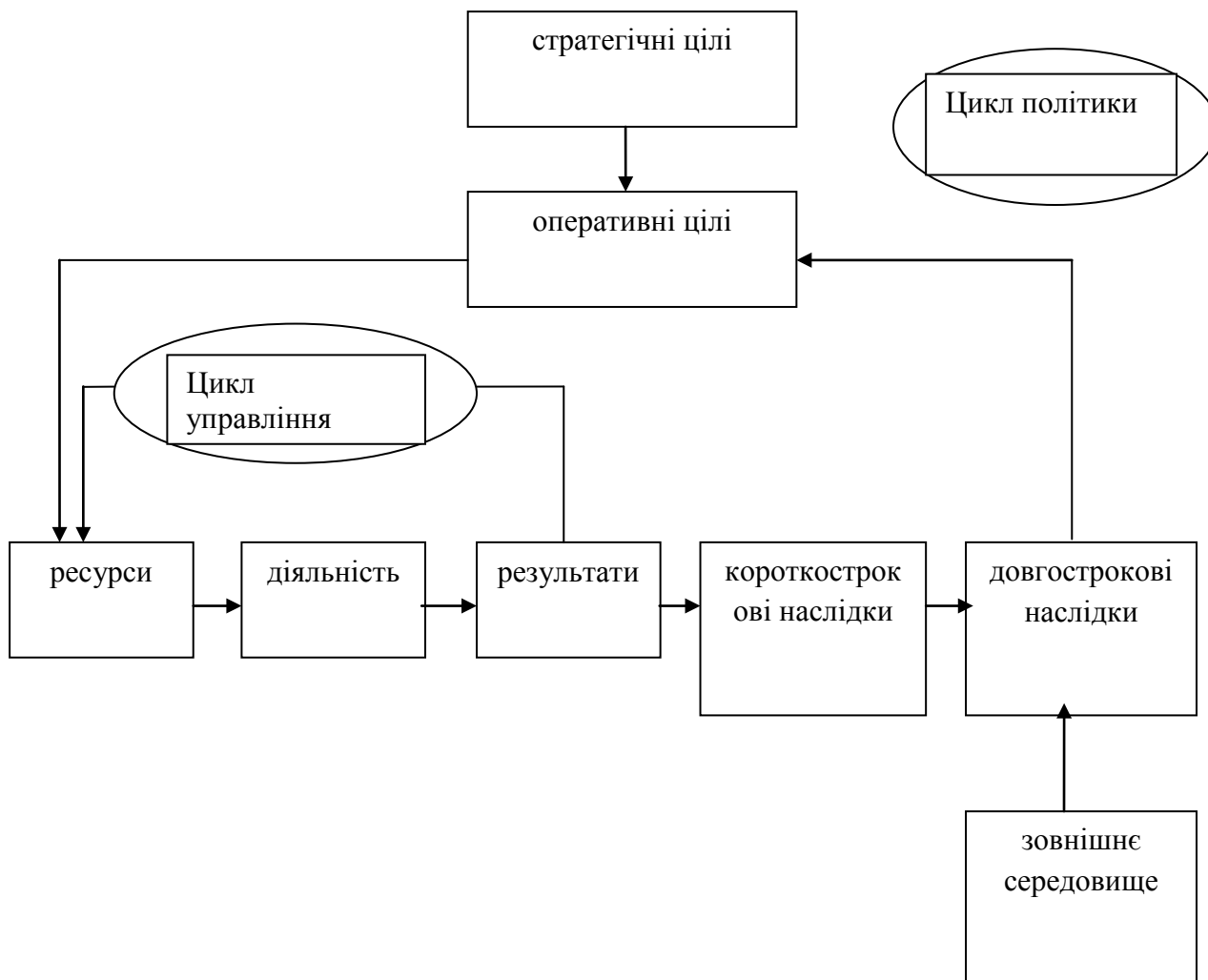


Рисунок 12.1 – Модель оцінки ефективності «витрати - випуск»

- показники проміжних досягнень (короткострокових наслідків): обсяг нових знань та навичок, кількість вилікуваних та реабілітованих пацієнтів і т.д.;

- показники довгострокових наслідків: зниження безробіття, підвищення народжуваності, покращення добробуту і т.д.;
- показники зовнішнього середовища: зростання ВВП та інші економічні індикатори, вікова структура і т.д.¹.

12.2. Види контролю. Державний контроль у сфері виконавчої влади

Контроль та нагляд є основним засобом забезпечення законності у державному управлінні. Водночас вони є основними автономними функціями держави. Без організації і здійснення контролю та нагляду робота державних органів ускладнюється, оскільки будь-які рішення у сфері державного управління закінчується контролем їх виконання, інакше вони не мають сенсу. Контроль та нагляд - фактори, що дисциплінують поведінку державних службовців та громадян у суспільстві в цілому.

Важко погодитися з думкою, яка зводить контроль лише до допоміжної функції державного управління. Деякі автори розглядають контроль як допоміжну функцію в усіх функціях адміністрування, тоді його сутність полягає у виявленні та усуненні помилок.

Згідно з іншою точкою зору, контроль – це автономна адміністративна функція, яка не є допоміжною, але проникає в усі інші, активно впливає на них, налаштовує і формує нові функції та орієнтації управлінської діяльності.

Таким чином, **державний контроль** – одна з функцій державного управління; форма здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, у сукупності з системою державних контролюючих органів².

Слід виділити наступні функції контролю відповідно до їх цілей: правозахисна; правовідновлювальна; аналітико-інформаційна; виховна; функція покарання; надання допомоги об'єкту контролю.

Існують наступні види контролю:

¹ Public Management and Governance / Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler. – Taylor & Francis e-Library, 2005. – 278 p.

² Косінов С. Контроль у державі як складова соціальної системи [Електронний ресурс] / С. Косінов. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/32231/%D1>

- конституційний контроль (здійснюється Конституційним судом України);
- парламентський контроль (здійснюється Верховною Радою України);
- судовий контроль (здійснюється судовою системою);
- фінансовий контроль (здійснюється Державним казначейством, Рахунковою палатою, Державною фіскальною службою та ін.);
- прокурорський нагляд (здійснюється Генеральною прокуратурою України)
- громадський контроль, що являє собою вид соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами.

Україна має досить складну систему державного контролю. В Україні контроль здійснюється державними органами загальної компетенції (надвідомчий контроль), органами відомчої компетенції вищого рівня за субординацією (відомчий контроль), а також спеціалізованими контролюючими органами міжвідомчої компетенції (міжвідомчий контроль). Також контроль здійснюється державними органами, що контролюють виконання рішень та дотримання законів. Сьогодні в Україні існує декілька десятків виконавчих органів, що здійснюють функції державного контролю, наприклад: Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет, Державна інспекція ядерного регулювання України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань та ін.

Рекомендована література: основна [5, 11, 13, 14], додаткова [5, 10, 15].

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте критерії загальної, спеціальної та конкретної ефективності державного управління.
2. Поясніть концептуальну відмінність між поняттями економічної та соціальної ефективності.
3. Які три виміри ефективності державного управління можна виділити?

4. Охарактеризуйте види контролю за різними класифікаціями.
5. Розкрийте стадії процесу контролю.
6. В чому полягають особливості загального та спеціалізованого зовнішнього контролю у системі виконавчої влади в Україні?
7. В чому полягає необхідність та актуальність громадського контролю?

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. Виберіть правильну відповідь.

1. Поняття ефективності у загальному сенсі являє собою:
 - а) порівняння поставлених цілей із отриманими результатами;
 - б) зіставлення результатів із витратами на їх досягнення;
 - в) співставлення цілей із витратами на їх досягнення;
 - г) порівняння поставлених цілей із очікуваннями людей.
2. Інтегральний показник державного управління (GRICS) характеризується тим, що...
 - а) розраховується Всесвітнім банком починаючи з 1996 року;
 - б) включає шість індексів, зокрема права голосу та підзвітності, політичної стабільності, ефективності уряду, контролю корупції та ін.;
 - в) містить оцінку операційного ризику, правового ризику;
 - г) вірні відповіді а) та б).
3. Показник якості державного управління, який містить оцінку таких параметрів, як корупція в державному апараті; верховенство закону; ризик експропріації приватних інвестицій; розірвання контрактів державою, має назву:
 - а) індекс політичного ризику (IRGB);
 - б) індекс ООН готовності країн до запровадження електронного уряду;
 - в) інвестиційний рейтинг (BERI);
 - г) інтегральний показник державного управління (GRICS).
4. Ефективність державного управління може бути проаналізована на таких рівнях:
 - а) загальна ефективність;
 - б) ефективність функціонування суб'єктів державного управління;
 - в) ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб;
 - г) всі відповіді вірні.

5. Критерієм конкретної соціальної ефективності не виступає:
- а) законність; достовірність управлінської інформації;
 - б) реальність управлінських впливів;
 - в) орієнтація на забезпечення прибутковості підприємств державного сектору;
 - г) забезпеченні реалізації потреб, інтересів і цілей життя людей.

Завдання 2. Виконайте завдання.

Ознайомтесь з річним звітом будь-якого органу державної влади. Визначте, які показники ефективності діяльності органу відображені у звіті. Класифікуйте їх по групах: вхідні (ресурсні) індикатори; індикатори випуску; індикатори проміжних результатів; індикатори наслідків; індикатори зовнішнього середовища. З огляду на аналіз цих показників, від яких факторів залежить і яким чином можна покращити ефективність роботи державного органу?

Завдання 3. Виконайте завдання.

Використовуючи систему показників оцінки ефективності з попереднього завдання, подумайте та складіть перелік можливих індикаторів, за яким можна оцінювати ефективність навчальної діяльності у академічній групі; ефективність функціонування національного університету. Спробуйте оцінити роботу студентської групи; національного університету відповідно до Вашої системи.

13. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ

13.1. Основні напрямки взаємодії органів державної влади з органами публічної влади

Державна влада здійснюється державним апаратом. Єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. З історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Структурний устрій апарату держави полягає у функціональній диференціації державної влади, яку зазвичай пояснюють як поділ праці з державного управління. Раціональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, які мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які керують відповідно до цих норм, і органи, які вирішують спори про право¹.

Система органів місцевого самоврядування не підкоряється принципу поділу влади. Класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі та виконавчі. Представницькі (Ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади і їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними.

Публічна влада на місцях одночасно поєднує суспільний та державний елементи. Державний елемент проявляється в наступному: а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції і законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. У свою чергу, суспільний початок виражається в наступному: а) органи місцевого

¹ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, і органи державної влади не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; б) матеріально-фінансову базу їх складає комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими на території місцевого самоврядування для всіх фізичних та юридичних осіб¹.

Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями:

- за належністю до однієї з підсистем публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- згідно з порядком формування – виборні і призначувані;
- за порядком прийняття рішень – одноосібні і колегіальні;
- за предметною підвідомчістю – органи загальної та спеціальної компетенції;
- за територіальною підвідомчістю – загальнодержавні та місцеві;
- за внутрішньою структурою – централізовані і децентралізовані;
- за часом існування – постійні і тимчасові.

13.2. Взаємодія державних органів і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

Відповідно до законодавства, об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Всі вони незалежно від назви діляться на два види: політичні партії і громадські організації.

Право на об'єднання є невід'ємним правом людини і необхідною умовою його повноцінної участі в суспільному житті, способом

¹ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

колективної реалізації та захисту громадянами своїх прав і законних інтересів, засобом підвищення соціальної активності населення. Різноманітність і ефективність діяльності таких об'єднань свідчить про високий рівень розвитку громадянського суспільства і відображає його здатність до самоорганізації і самоврядуванню¹.

Об'єднання в політичні організації (партії, рухи, союзи та ін.) дає можливість громадянам реалізувати своє конституційне право на участь в управлінні громадськими та державними справами. Особливе місце в політичній системі суспільства займають партії, оскільки вони не тільки впливають на процеси саморегулювання громадянського суспільства і забезпечують механізми зворотного зв'язку між суспільством і державою, а й істотно впливають на формування і функціонування всіх ланок конституційно-правової структури влади.

Основні питання діяльності об'єднань громадян вирішуються на загальних зборах їх членів, а держава забезпечує дотримання прав і законних інтересів об'єднань, легалізованих у порядку, передбаченому законодавством. Втручання державних органів та посадових осіб у їх діяльність, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, посадових осіб та у діяльність інших об'єднань громадян, не допускається, крім випадків, передбачених законодавством України.

В органах виконавчої та судової влади і у виконавчих органах місцевого самоврядування не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій, а самим партіям, їх установам та організаціям під загрозою примусового розпуску заборонено прямо або побічно отримувати грошові кошти та інше майно від державних органів, підприємств, установ і організацій. Судді, працівники прокуратури, співробітники міліції і Служби безпеки України, а також військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій.

Згідно законодавства України об'єднання громадян беруть участь у виборчих процесах, вони виступають суб'єктами права висування кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад та сільських,

¹ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – №1. – ст.1. – Редакція від 02.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/4572-17>

селищних, міських голів, претендентів на кандидати в Президенти, а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій, направляючи свої пропозиції щодо їх складу місцевих рад. Об'єднання громадян впливають на формуванні механізму органів публічної влади та здійснюють підготовку політичної еліти країни.

Об'єднання громадян впливають на формування державної політики через своїх представників в державних органах, так і шляхом проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо). Конституцією (ч. 2 ст. 39) право на проведення масових заходів може бути обмежена судом в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Об'єднання громадян беруть активну участь в процесі вироблення комунальної політики і діяльності органів місцевого самоврядування. Представники об'єднань беруть участь з правом дорадчого голосу в сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій місцевих рад і виконкомів, в загальних зборах громадян за місцем проживання, виступають ініціаторами їх скликання, беруть участь в реалізації рішень, прийнятих на зборах. Крім того, разом з місцевими радами вони можуть розробляти і приймати спільні акти вдосконалення роботи соціально-культурних установ, побутового обслуговування населення, роботи транспорту, організації відпочинку на відповідній території. Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів в органах публічної влади, направляти до них звернення, отримувати від цих органів необхідну інформацію (Закон України «Про громадські об'єднання»).

Органи державної влади та місцевого самоврядування мають істотний вплив на об'єднання громадян. Насамперед, це проявляється в інституціоналізації об'єднань громадян, в правовому регулюванні порядку їх створення, функціонування та припинення діяльності. Основними нормативними актами в даній сфері є Конституція України, а також закони «Про громадські об'єднання» від 22 червня 2012 р. і «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р.

Згідно з законодавством України об'єднання громадян підлягають обов'язковій легалізації (офіційному визнанню), що здійснюється шляхом реєстрації або повідомлення про заснування. Легалізація всеукраїнських об'єднань громадян і міжнародних громадських організацій здійснюється Міністерством юстиції України, їх місцевих осередків та місцевих об'єднань громадян – Головним управлінням Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними в містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Контроль за джерелами та розмірами надходжень, сплатою податків об'єднаннями громадян здійснюють фінансові органи. Контроль за дотриманням політичними партіями вимог виборчого законодавства здійснює Центральна виборча комісія. Об'єднання громадян можуть використовувати власну символіку (прапори, емблеми і т.д., які є їх символами і відмітними знаками), і вони підлягають державній реєстрації в порядку відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

13.3. Державні та адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання

В сучасних умовах однією з актуальних проблем демократизації державного управління в Україні є правове регулювання процесуальних (процедурних) відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами.

Розвиток індустріального суспільства і соціальні проблеми на початку ХХ століття поставили перед органами державного управління більшості країн нові завдання управлінська діяльність все більше перетворювалася з простого гаранта порядку в джерело добробуту і послуг для населення. У цьому сенсі роль держави трансформувалася, перейшовши від виконання ним функції «нічного сторожа» до обслуговування суспільства і його потреб. У цьому сенсі сам термін «послуги» дозволяє чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами. Сучасна держава є організацією на службі суспільства, не панує над громадянами, а надає їм послуги. За основу необхідно прийняти таке визначення поняття «державні послуги»:

«будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів»¹. До терміну «державні послуги» не належать податки, збори (обов'язкові платежі).

Таким чином, **адміністративні послуги** – це передбачена законом розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється з ініціативи фізичних і юридичних осіб і яка спрямована на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів.

У чинному законодавстві можна виділити наступні групи адміністративних послуг:

1. видача дозволів (наприклад, на заняття окремими видами підприємницької діяльності, на проведення мітингів, демонстрацій, на розміщення реклами, на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вузів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2. реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), в тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

3. легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів);

4. соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особистості (наприклад, призначення пенсій, субсидій)².

Рекомендована література: основна [1, 4, 9], додаткова [5, 18].

¹ Виконавча влада та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

² Курс адміністративного права України: підручник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayin

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте класифікації типів взаємодії в системі органів публічної влади за різними критеріями.
2. Назвіть основні форми координаційних управлінських зв'язків.
3. Охарактеризуйте напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємствами та установами.
4. Визначте способи взаємодії органів публічної влади з судовими органами.
5. Визначте необхідність та можливості контролю за функціонуванням органів влади з боку громадськості.
6. Охарактеризуйте відносини між органами публічної влади та об'єднаннями громадян.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Тип управлінських зв'язків, який передбачає підконтрольність, підзвітність, функціональне або методичне підпорядкування:
 - а) реординаційні зв'язки;
 - б) координаційні зв'язки;
 - в) субординаційні зв'язки;
 - г) горизонтальні зв'язки.
2. Відносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами засновані на засадах:
 - а) підпорядкованості, підзвітності і підконтрольності установ;
 - б) на договірній і податковій основі та на принципі обмеженої підконтрольності;
 - в) на підконтрольності установ в межах повноважень органів місцевого самоврядування;
 - г) немає вірної відповіді.
3. Верховна Рада України (ВРУ) впливає на судову систему:
 - а) через формування законодавчих засад судочинства та судоустрою;
 - б) ВРУ призначає одну третину складу Конституційного Суду України;
 - в) ВРУ засновує суди;

г) вірні відповіді а) і б).

4. Генеральний прокурор України підзвітний та підконтрольний:

а) Міністерству юстиції України;

б) Президенту України та Верховній Раді України;

в) Кабінету Міністрів України;

г) Президенту України.

5. Прокурори можуть взаємодіяти з органами публічної влади так:

а) виступати з доповідями на сесіях місцевих рад, апаратних нарадах у місцевих державних адміністраціях;

б) бути присутніми на засіданнях постійних комісій місцевих рад;

в) брати участь у роботі підкомісій і робочих груп у якості експертів на громадських засадах;

г) всі відповіді вірні.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

А) Поняття «державні послуги» ширше, ніж «адміністративні послуги».

Б) Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також державні та комунальні підприємства не мають права здійснювати внески на підтримку політичних партій.

В) Об'єднання громадян впливають на формування державної політики через консультативні органи при органах публічної влади.

Г) У разі порушення політичними партіями Конституції України, законів України, щодо них може бути винесено попередження про недопущення незаконної діяльності, але діяльність політичної партії не може бути заборонена.

Д) Не допускається створення і діяльність структурних утворень політичних партій в органах виконавчої, судової влади, військових формуваннях, водночас це дозволено на державних підприємствах.

Е) Ознакою адміністративних послуг є те, що вони надаються з ініціативи фізичних і юридичних осіб.

Ж) Адміністративні послуги – це частина публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

14. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

14.1. Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні

Проблема взаємовідносин між гілками державної влади в Україні є однією з найбільш актуальних і складних. Це обумовлено тим, що, закріпивши принцип поділу державної влади згідно з Конституцією України 1996 р., питання про взаємодію і співробітництво між окремими структурними елементами влади, як вкрай необхідна умова забезпечення стабільності і ефективності влади в цілому, залишилося недостатньо врегульованим.

Протиріччя й розбіжності в здійсненні державної влади на засадах її поділу між трьома гілками продовжували існувати і після прийняття Конституції України 1996 року. Аналіз чинного законодавства та політичної ситуації в Україні дозволяє зробити висновок про недосконалість розподілу повноважень між гілками влади в нашій державі, що призводить до виникнення кризових ситуацій, одна з яких в кінці 2004 року і викликала внесення змін до Конституції України, згідно з якими відбувся перерозподіл повноважень між Верховною Радою України, Президентом і Кабінетом Міністрів України. Але ці зміни не сприяли підвищенню ефективності функціонування державної влади, а, навпаки, ще більше поглибили суперечки між гілками державної влади, в першу чергу між президентом, парламентом і урядом. Наслідком цього стала нестабільна робота Кабінету Міністрів України, формування його складу за поданням двох різних владних суб'єктів, відсутність розмежування компетенції між Президентом і урядом у сфері зовнішньої політики, партійне квотування при формуванні вищих органів влади (наприклад, Конституційного Суду України, Центральної виборчої комісії), невизначеність статусу місцевих органів виконавчої влади, керівники яких змушені були орієнтуватися на три центри влади – Президента, Кабінет Міністрів і відповідна місцева рада.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року визнано неконституційним. Україна повернулася

до Конституції України в редакції 1996 року. 22 лютого 2014 року прийнято рішення про відновлення дії Конституції в редакції 2004 року з урахуванням змін, які вносилися в 2011 і 2013 роках.

У сучасних умовах важливим фактором узгодженого функціонування всіх гілок державної влади є відповідна система стримувань і противаг, яка повинна врівноважувати їх дію і забезпечувати належне існування найвищої соціальної цінності в державі – людини, гарантувати її свободу і захист від зловживань влади, посилювати відповідальність перед нею. Зокрема, це стосується конкретного визначення і розмежування повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, статусу посадових осіб органів законодавчої, виконавчої та судової влади, вдосконалення системи контролю в механізмі здійснення державної влади (інститутів вето, імпічменту, дострокового припинення повноважень парламенту, відставки уряду, формування судових органів).

У сучасних умовах, незважаючи на досить широкий обсяг повноважень Президента, для забезпечення ефективної взаємодії між ним і Верховною Радою, а також між ним і Кабінетом Міністрів України доцільно продовжити пошук нових форм співпраці між цими органами влади. Отже, здійснення єдиної державної політики можливо тільки на підставі оптимального розподілу компетенції між гілками влади, що має забезпечити взаємну відповідальність гілок влади: оптимальне поєднання переваг парламентської і президентської форм правління; узгоджене взаємодія законодавчої та виконавчої влади; стабільну і відповідальну роботу уряду, його захищеність від змін в політичному розкладі сил в державі.

14.2. Суть і основні напрямки адміністративної реформи в Україні

Адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, здійснюваної в сфері виконавчої влади, що стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. Іншими словами, Адміністративна реформа – це комплекс заходів, що мають на меті підвищити ефективність системи публічного управління в державі.

Зміни, які відбудуться за результатами заходів Адміністративної реформи покликані зробити владу більш прозорою, ефективною та дешевшою для суспільства. При цьому, вводячи цю реформу, влада виходить не з інтересів чиновників, а з інтересів звичайних громадян. На тисячу людей населення в Україні майже вдвічі більше чиновників, ніж в будь-якій країні ЄС. В українському уряді 2010 р. була найбільша кількість міністрів у Європі – 29. Але зміст і основна мета Адмінреформи – не тільки скоротити державних чиновників, а також змінити систему і логіку існування державного апарату. Ті функції управління, які можуть виконуватися на місцях, повинні бути передані органам самоврядування. Ідеологічно реформа орієнтована на європейські стандарти. Тобто критерієм ефективності проведення реформи є наближення функціонування публічної адміністрації в Україні до європейських стандартів, а головним результатом – підвищення рівня життя громадян. Інтегрованим показником ефективності реформування публічної адміністрації повинен бути рівень довіри громадян до органів виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування і його стабільне підвищення.

Умовним початком Адміністративної реформи можна вважати Указ Президента України № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. Адмінреформа триватиме не один рік. Протягом цього часу в процесі її проведення повинні бути скорочені більше 50% державних службовців. Відповідні рекомендації щодо подібних дій будуть надані також і органам місцевого самоврядування.

Всього визначено шість типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. Зі 112 органів центральної виконавчої влади створено 51. З них – 18 міністерств, 21 служба, 14 агентств і 4 інспекції. З 36 до 24 зменшилася кількість членів Кабінету Міністрів України. Змінилася система управління міністерствами, що дозволило прискорити підготовку, узгодження і прийняття урядових рішень, уникати дублювання функцій. Вводиться посада керівника апарату – заступника Міністра. При цьому у міністра залишається два заступники з політичним статусом.

Крім того, оптимізація системи центральних органів виконавчої влади істотно наблизить Україну до стандартів державного управління країн Євросоюзу. Зменшення кількості рівнів виконавчої влади оцінюється Європою як вірний крок, який створює більш чітку і зрозумілу систему управління державою. Урізання штату міністерств і відомств на 30% і секретаріату Кабінету Міністрів України на 50% позитивно відзначено країнами ЄС, які значно скоротили кількість своїх держслужбовців в умовах економічної кризи.

Адміністративна реформа умовно ділиться на п'ять блоків: економічний, судовий, реформу кримінальної юстиції, запровадження антикорупційного законодавства, а також реформи політичної системи. Зокрема, мова йде про такі законопроекти: про державну службу, про центральні органи виконавчої влади, про природні монополії, про регулятори, а також пакет антикорупційних законопроектів.

До 2013 року реформа скоротила кількість організацій, чії функції дублюються, і поліпшила систему управління всередині уряду. Біля півсотні інших органів виконавчої влади також змінили свій статус. В результаті тепер в Україні інституційно виділені ті органи, які будуть наділені контрольно-наглядовими функціями (інспекції), і ті, які повинні здійснювати управління об'єктами державної власності (агентства).

Склавши матрицю функцій органів виконавчої влади України, Головдержслужбою були виявлені державні органи, в яких взагалі відсутні будь-які державні функції. Серед таких інститутів, наприклад, Державна служба заповідної справи, Центр обробки запитів країн-членів СОТ, Державний комітет України у справах ветеранів і т.д. При цьому безліч функцій дублюється і перетинається. У дослідженні їх віднесли до розряду надмірних. Також є органи влади, які взагалі не мали законодавчо окреслених функцій.

Паралельно проводилася робота по адаптації законодавства України до вимог і стандартів світової спільноти. Ще в 2004 році при Головдержслужбі був створений Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. В результаті було запропоновано чотири варіанти реформування структури виконавчої влади.

Всі варіанти передбачали жорстке розмежування функцій, де управляють майном одні, формують політику інші, контролюють треті.

Звідси і адресні назви державних органів, які чітко вказують на їх функції. Отже, міністерство формує політику; служба надає державні послуги; агентство управляє об'єктами державної власності; інспекція контролює і спостерігає; комісія – конституційний орган. До розряду «інших» можуть увійти кілька незалежних регуляторів. Визначено єдині підходи до розробки положень про міністерства та центральні органи виконавчої влади, які направляються і координуються відповідними міністрами.

Рекомендована література: основна [1, 5, 9], додаткова [1, 8, 9, 18].

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають причини суперечностей між гілками державної влади в Україні?
2. У чому виявляється конфлікт повноважень між гілками державної влади? Наведіть приклади.
3. Які недоліки у організаційній структурі органів державного та регіонального управління в Україні можна виділити?
4. Які напрями реформування центральних органів виконавчої влади необхідно здійснити в Україні?
5. Які зміни у структурі органів публічної влади відбулися останнім часом внаслідок проведення адміністративної реформи в Україні?
6. Чи потребує змін система місцевого самоврядування в Україні? В чому ці зміни мають полягати?
7. Охарактеризуйте сучасні моделі державного управління, поширені в розвинених країнах.

ПРАКТИКУМ

Завдання 1. *Виберіть правильну відповідь.*

1. Актуальною на даний момент в Україні є Конституція України від...
 - а) 28 червня 1996 року;
 - б) 30 вересня 2010 року;
 - в) 8 грудня 2004 року;
 - г) немає вірної відповіді.

2. Елементами «системи стримувань і противаг» виступають такі інститути:

- а) право вето;
- б) імпічмент;
- в) вотум недовіри;
- г) всі відповіді вірні.

3. Різновиди сучасних державно-управлінських технологій не включають:

- а) контролінг, консалтинг, моніторинг;
- б) технології прийняття управлінських рішень;
- в) застосування інформаційно-комунікаційних технологій та систем;
- г) управління ризиками, управління якістю.

4. До важливих проблем функціонування місцевого самоврядування слід віднести:

- а) надмірну фінансово-економічну самостійність територіальних громад;
- б) недостатню концентрацію повноважень та ресурсів в органах місцевого самоврядування;
- в) надмірний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громад;
- г) обмеженість повноважень у центральних та місцевих органів виконавчої влади.

5. Основними характеристиками української моделі державного управління виступають:

- а) амбівалентність, різноманіття, перехідність;
- б) соціальний віталізм, корпоративізм, проектний підхід, опора на колектив;
- в) корпоративізм, індивідуалізм, максимальне застосування влади;
- г) соціальний віталізм, індивідуалізм, різноманіття.

Завдання 2. Визначте, яке з положень правильне, а яке – помилкове. Відповідь поясніть.

А) Одним із завдань реформування ЦОВВ є здійснення розмежування політичного та адміністративного керівництва у міністерствах.

Б) Актуальним завданням у реформуванні сфери місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ.

В) Трансформація територіального устрою в Україні має спиратись на здійснення політики об'єднання невеликих територіальних громад та укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць.

Г) Основним інструментом протистояння глобалізаційним викликам у системі державного управління має стати трирівнева інтегрована взаємодія суб'єктів глобального управління: національних, регіональних та наднаціональних структур.

Д) Необхідно внести корективи до територіальної організації виконавчої влади: більшість міністерств потребуватиме розширення територіальної мережі власних підрозділів.

Е) Головною метою реформування місцевого самоврядування є забезпечення права громадян на участь у вирішенні питань суспільного життя, в управлінні державою, подальша демократизація суспільства.

Ж) Головним показником ефективності адміністративної реформи в Україні є досягнення американських стандартів роботи органів публічної влади, а основним очікуваним результатом – зростання прозорості системи державного управління.

СПИСОК ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ

1. Государственное и региональное управление: конспект лекций для студ. менедж. спец. / сост. О. А. Бондаренко, Н. Н. Губанова; под ред. проф. С. И. Архиреева, доц. Н. Б. Решетняк. – Х.: НТУ «ХПИ», 2015. – 88 с.
2. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – 448 с.
3. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / [С. І. Архиреев, О. О. Демьохіна, В. А. Євтушенко та ін.]. – Х. : НТУ «ХПИ», 2004. – 205 с.
4. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.
6. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К.: Знання, 2007. – 214 с.
7. Круш П. В. Регіональне управління: навч. посіб. / П. В. Круш, О. О. Кожем'яченко – К.: ЦУЛ, 2007. – 248 с.
8. Литвиненко В. І. Регіональна економіка: підручник / В. І. Литвиненко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 384 с.
9. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
10. Основи регіонального управління в Україні: підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2012. – 576 с.
11. Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В. В. Дементьєв, М. В. Гордон, Н. В. Оленцевич та ін. – Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012.– 311 с.

12. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с.
13. Hughes, Owen E. Public management and administration / Owen Hughes.—3rd ed. – Palgrave Macmillan, 2003. – 313 p.
14. Public Management and Governance / Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler. – Taylor & Francis e-Library, 2005. – 278 p.
15. Bevir, Mark. Encyclopedia of governance

СПИСОК ДОДАТКОВИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов. – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.
2. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко; редкол.: В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник та ін. – К.: Вид. УАДУ, 2000. – 328 с.
4. Василевська Т. Е. Етика в державному управлінні: (опор. конспект дистанц. курсу): навч. посібн. / Т. Е. Василевська. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 60 с.
5. Воронкова В. Г. Менеджмент в державних організаціях : навч. посібн. / Воронкова В. Г. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
6. Голинська О. В. Система управління місцевими фінансами та бюджетом: науково-прикладні аспекти: [монографія] / О. В. Голинська, І. В. Яцкевич – Одеса: ВМВ, 2012. – 300 с.
7. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / за ред. В. М. Князєва; кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. – К. : Вид. НАДУ: Міленіум, 2003. – 320 с.
8. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.

9. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

10. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

11. Жук М. В. Регіональна економіка: підручник / М. В. Жук. – К.: «Академія», 2008. – 416 с.

12. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні: навч. посібн. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник. – К.: Вид. УАДУ, 2001. – 244 с.

13. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб / О. І. Ковтун. – Львів: Новий світ-2000, 2007. – 432 с.

14. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

15. Ординський В. Л. Управління в органах виконавчої влади: навч. посіб. / В. Л. Ординський, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів. – К.: ЦУЛ, 2008. – 296 с.

16. Савченко В. Ф. Регіональна економіка: навч. посібник / В. Ф. Савченко. – К.: Кондор, 2012. – 339 с.

17. Стеценко Т.О. Управління регіональною економікою: Навчальний посібник / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко – К.: КНЕУ, 2010. – 471 с.

18. Чернов С. І. Державне та регіональне управління: текст лекцій з дисципліни 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.

19. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: підручник / Л. А. Швайка. – К.: Знання, 2008. – 462 с.

ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – ст. 572. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Верховна Рада України: офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18-22. – ст. 144. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.

4. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

5. Державне управління: теорія та практика. – Електронне наукове фахове видання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/>

6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

7. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk>.

8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30. – ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>;

9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13-17. – ст. 112. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – №1. – ст.1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/4572-17>;

11. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №13. – ст.65. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – ст. 43.

– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – ст. 314. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2939-17>.

14. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.

15. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – ст. 650. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/2657-12>

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – ст.170. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>;

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – №20-21. – ст.190. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/586-14>;

18. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №23. – ст.118. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/2365-14>;

19. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – №38. – ст.385. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/3166-17>.

20. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

ГЛОСАРІЙ

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.

Адміністративне регулювання – дії органів виконавчої влади, адміністрацій держави або регіону, спрямовані на збалансування інтересів суб'єктів господарювання навколо державних пріоритетів за допомогою нормативних актів, вказівок, розпоряджень.

Виконавча влада – це гілка державної влади, яка 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.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Громадський контроль – вид соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами.

Державна економічна політика – діяльність державних органів законодавчої і виконавчої влади та управління, місцевого самоврядування з визначення відповідних цілей, завдань, пріоритетів в економіці та методів і засобів їх досягнення.

Державна служба – публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, виконувана особами, які обіймають посади в державних органах та їх апараті та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державне регулювання економіки – це система прийняття рішень та практичного здійснення заходів та процедур управління, спрямованих на забезпечення запланованого режиму ефективного функціонування і розвитку економічної системи.

Державне управління – це система знань та правил застосування методів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілій державної економічної політики.

Державний контроль – одна з функцій державного управління; форма здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, у сукупності з системою державних контролюючих органів.

Законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті державна влада, що має виключне право приймати закони. Органом законодавчої влади є парламент держави.

Звернення громадян – викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Міністерство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює державне управління в певній галузі або сфері життя.

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Об'єкт державного управління – прояви, сторони, взаємозв'язки суспільних відносин, явищ, процесів, поведінки, свідомості і діяльності людей, що стосуються реалізації загальних інтересів, і є об'єктом управляючого впливу з боку держави.

Орган державної влади – окрема частина єдиної системи органів державної влади, що створюється у встановленому законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції з метою реалізації цілей і функцій держави.

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 забезпечують виконання Конституції та законів України в найважливіших сферах суспільного і державного життя.

Повноваження — обмежене право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань.

Посада – визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Президент України – глава держави, який виступає від її імені, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Регіон – визначене законодавством територіальне утворення із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь).

Регіональне управління – система цілеспрямованого впливу суб'єктів регіонального управління (Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; ЦОВВ; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування) на соціально-економічні, політичні та гуманітарні процеси у межах регіону з метою забезпечення сталого розвитку регіонів.

Соціальна політика - це діяльність держави, яка спрямована на прогресивний розвиток соціальної сфери суспільства, удосконалення умов, способу та якості життя людей, забезпечення певної частини їх життєвих потреб, надання громадянам необхідної соціальної підтримки, допомоги та захисту з використанням для цього наявного фінансового та іншого суспільного потенціалу.

Суб'єкт державного управління – державний апарат, що уособлює державу; орган влади, окремий підрозділ чи посадова особа, які виробляють і ухвалюють управлінські рішення, здійснюють управлінський вплив на відповідні об'єкти.

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

ДОДАТОК А.
ВИДИ ІНШИХ ЦОВВ ТА ЦОВВ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ
СТАТУСОМ В УКРАЇНІ

Види ЦОВВ	Найменування ЦОВВ України	Підпорядкування
1	2	3
Державні служби	Державна авіаційна служба	Міністерство інфраструктури України
	Державна служба з безпеки на транспорті	
	Державна архівна служба	Міністерство юстиції України
	Державна аудиторська служба	КМУ
	Державна регуляторна служба	КМУ
	Державна міграційна служба	Міністерство внутрішніх справ України
	Державна служба з надзвичайних ситуацій	
	Адміністрація Державної прикордонної служби	
	Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів	Міністерство аграрної політики та продовольства України
	Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру	
	Державна служба геології та надр	Міністерство екології та природних ресурсів України
	Державна служба з питань праці	Міністерство соціальної політики України
	Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	
	Державна служба статистики	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
	Державна служба експортного контролю	
	Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками	Міністерство охорони здоров'я України
	Державна служба фінансового моніторингу	Міністерство фінансів України
	Державна казначейська служба	
Державна фіскальна служба		
Державна служба якості освіти	Міністерство освіти і науки	
Державні агентства	Державне агентство автомобільних доріг	Міністерство інфраструктури України
	Державне агентство інфраструктурних проєктів	
	Державне агентство водних ресурсів	Міністерство екології та природних ресурсів України
	Державне агентство України з управління зоною відчуження	

1	2	3	
Державні агентства	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	
	Державне агентство з питань електронного урядування	КМУ	
	Державне агентство лісових ресурсів	Міністерство аграрної політики та продовольства України	
	Державне агентство рибного господарства		
	Державне агентство резерву	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	
	Державне агентство з питань кіно	Міністерство культури України	
	Державні інспекції	Державна архітектурно-будівельна інспекція	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства
		Державна екологічна інспекція	Міністерство екології та природних ресурсів України
Державна інспекція ядерного регулювання		КМУ	
Державна інспекція енергетичного нагляду		Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	
ЦОВВ зі спеціальним статусом	Антимонопольний комітет	КМУ	
	Державний комітет телебачення і радіомовлення		
	Фонд державного майна		
	Національне агентство з питань запобігання корупції		
	Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів		
	Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації		
	Державне бюро розслідувань		
Інші ЦОВВ	Національна поліція	Міністерство внутрішніх справ України	
	Український інститут національної пам'яті	Міністерство культури України	
	Пенсійний фонд	Міністерство соціальної політики України	

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	5
1.1. Державне управління як системне суспільне явище.....	5
1.2. Державне та регіональне управління у системі суспільних наук: предмет, методи та об'єкт вивчення.....	6
1.3. Теорії державного управління.....	7
ПРАКТИКУМ	11
2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ.....	13
2.1. Державна влада як складова державно-владного механізму	13
2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління	14
2.3. Методи державного управління.....	15
2.4. Моделі державного управління.....	17
ПРАКТИКУМ	18
3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ	20
3.1. Роль держави в розвитку підприємництва	20
3.2. Особливості управління соціальною сферою	22
3.3. Державне управління в адміністративно-правовій сфері.....	24
ПРАКТИКУМ	26
4. РОЛЬ РІЗНИХ ГІЛОК ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	28
4.1. Законодавча влада та її функції.....	28
4.2. Виконавча влада та її роль у державному управлінні.....	30
4.3. Судова влада у системі державного управління	32
ПРАКТИКУМ	34
5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	36
5.1. Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка	36
5.2. Основні напрямки регіонального управління.....	36
5.3. Механізм реалізації державної регіональної економічної політики	38
5.4. Місцеві бюджети як фінансова основа розвитку регіону.....	40
ПРАКТИКУМ	42
6. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	44
6.1. Конституційна модель розподілу влади в Україні. Верховна рада як головний законодавчий орган	44
6.2. Інститут Президента та державне управління	45

6.3. Система органів виконавчої влади в Україні.....	46
6.4. Судова влада в Україні.....	47
ПРАКТИКУМ	50
7. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	52
7.1. Центральні органи виконавчої влади в Україні у системі державного управління.....	52
7.2. Кабінет Міністрів України як вищій орган виконавчої влади	53
7.3. Міністерства України та їх повноваження.....	54
7.4. Інші ЦОВВ та ЦОВВ зі спеціальним статусом	56
ПРАКТИКУМ	58
8. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	60
8.1. Місцеві державні адміністрації: функції та компетенція	60
8.2. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади у державному управлінні	62
8.3. Господарсько-правовий механізм діяльності територій із спеціальним статусом. Факультативні територіальні одиниці	63
ПРАКТИКУМ	66
9. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	68
9.1. Поняття, ознаки, концепції місцевого самоврядування.	68
9.2. Конституційно-правові засади та особливості місцевого самоврядування в Україні.....	69
9.3. Місце і роль громадянина у державному управлінні.....	73
ПРАКТИКУМ	74
10. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	76
10.1. Загальні аспекти організації діяльності органів державної влади в Україні.....	76
10.2. Особливості менеджменту органу державної влади. Прийняття управлінських рішень.....	78
10.3. Забезпечення законності в державному управлінні. Специфіка юридичної відповідальності в державному управлінні.....	80
ПРАКТИКУМ	82
11. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ	84
11.1. Державна служба: поняття, риси, функції, принципи	84

11.2. Правовий статус державних службовців.....	85
11.3. Управління державною службою та державна кадрова політика ..	86
ПРАКТИКУМ	90
12. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	92
12.1. Поняття ефективності у державному управлінні. Економічна оцінка ефективності роботи органів державної влади.....	92
12.2. Види контролю. Державний контроль у сфері виконавчої влади ..	96
ПРАКТИКУМ	98
13. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ.....	100
13.1. Основні напрямки взаємодії органів державної влади з органами публічної влади	100
13.2. Взаємодія державних органів і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян	101
13.3. Державні та адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання	104
14. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....	108
14.1. Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні	108
14.2. Суть і основні напрямки адміністративної реформи в Україні	109
ПРАКТИКУМ	112
СПИСОК ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ	115
ГЛОСАРІЙ.....	120
ДОДАТОК А.	123

Навчальне видання

АРХІЄРЕЄВ Сергій Ігорович
ГУБАНОВА Ніно Нодарівна
КУЗЬМЕНКО Олександр Васильович
МИТРОФАНОВА Анастасія Сергіївна

Державне та регіональне управління

Навчальний посібник
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»
За ред. проф. С. І. Архієреєва

Роботу до друку рекомендував М. І. Погорелов

Відповідальний за випуск *С. І. Архієреєв*
В авторській редакції

План 2018

Формат 60x84 1/16. Папір офсет. Друк цифровий
Ум. друк. арк. 4,4. Тираж 100 прим. Зам. 27-06

Видавництво та друк ФОП Іванченко І.С.

Пр. Тракторобудівників, 89-а/62, м. Харків, 61135

тел.: +38-093-52-99-657, +38-050-40-243-50

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників та розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4388 від 15.08.2012 р.

www.monograf.com.ua

ISBN 978-617-76-75-11-1



9 786177 675111