МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

РОЗМАРИНА А.Л.

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Конспект лекцій

Одеса
Одеський державний екологічний університет
2022

УДК 35.075 (075)
Р 64

Розмарина А.Л.
Р 64 Державне та регіональне управління: конспект лекцій. Одеса : ОДЕКУ, 2022. 98 с.
ISBN 978-966-186-224-0

В конспекті лекцій розглянуто основні теорії державного управління, принципи і форми організації сучасного державного та регіонального управління; розкрито особливості вітчизняної та зарубіжних моделей державного управління; охарактеризовано систему органів державної влади та роль різних гілок влади у процесі державного управління; розкрито сутність, цілі та особливості регіонального управління, питання місцевого самоврядування тощо. Окрема увага приділена особливостям менеджменту органу державної влади та прийняттю управлінських рішень, визначенню ефективності державного управління, державному контролю у сфері виконавчої влади, вирішенню проблем взаємовідносин гілок державної влади в Україні.

Конспект лекцій призначається для студентів, які навчаються за рівнем вищої освіти «бакалавр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форм навчання.

УДК 35.075 (075)

Рекомендовано методичною радою Одеського державного екологічного університету Міністерства освіти і науки України як конспект лекцій (протокол №1 від 29. 09. 2022 р.)

ISBN 978-966-186-224-0

© Розмарина А.Л., 2022
© Одеський державний екологічний університет, 2022

ЗМІСТ

ВСТУП……. 5
Тема 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ…… 7
1.1 Необхідність та сутність державного управління ……. 7
1.2 Предмет, об'єкт і методи державного та регіонального управління…….…….. 8
1.3 Теорії державного управління…….…… 10
Тема 2 ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ…… 14
2.1 Необхідність та сутність державної влади…….. 14
2.2 Форми державного устрою……... 15
2.3 Методи державного управління…….. 18
2.4 Моделі державного управління…… 21
Тема 3 РОЛЬ РІЗНИХ ГІЛОК ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ…… 23
3.1 Законодавча влада та її функції …….…….…… 23
3.2 Виконавча влада та її роль у державному управлінні…… 27
3.3 Судова влада у системі державного управління…… 28
Тема 4 СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ…….. 31
4.1 Верховна Рада як головний законодавчий орган в Україні…… 31
4.2 Інститут президентства в Україні ……...…… 33
4.3 Система органів виконавчої влади в Україні……. 36
4.4 Судова влада в Україні……. 38
Тема 5 ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ……..…… 41
5.1 Центральні органи виконавчої влади в Україні у системі державного управління…… 41
5.2 Кабінет Міністрів України як вищій орган виконавчої влади….. 42
5.3 Міністерства України та їх повноваження……. 44
5.4 Інші центральні органи виконавчої влади…….…… 46
Тема 6 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ…… 48
6.1 Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка……. 48
6.2 Основні напрямки та механізми реалізації регіональної політики…… 49
6.3 Місцеві бюджети як фінансова основа розвитку регіону……. 52
Тема 7 РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ…….. 56
7.1 Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій…… 56

7.2 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади…. 58
7.3 Господарсько-правовий механізм діяльності міст і територій із спеціальним статусом…….. 59
Тема 8 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ…… 63
8.1 Необхідність та сутність місцевого самоврядування…… 63
8.2 Особливості місцевого самоврядування в Україні…… 64
8.3 Роль територіальної громади у державному управлінні…… 66
Тема 9 ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ……. 69
9.1 Організація діяльності органів державної влади в Україні…….. 69
9.2 Особливості менеджменту органу державної влади…… 70
9.3 Забезпечення законності та юридичної відповідальності в державному управлінні……... 72
Тема 10 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ……... 75
10.1 Загальні положення про державну службу в Україні…….. 75
10.2 Правовий статус державних службовців…….…. 76
10.3 Управління державною службою…….… 78
Тема 11 ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.. 81
11.1 Поняття та критерії ефективності у державному управлінні….. 81
11.2 Моделі оцінки результативності діяльності органів влади…….. 83
11.3 Сутність та види державного контролю…… 85
Тема 12 ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ…….. 88
12.1 Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні…. 88
12.2 Основні напрямки адміністративної реформи в Україні…… 88
12.3 Удосконалення системи державного менеджменту…… 90
12.4 Розвиток маркетизації в системі надання державних адміністративних послуг…… 92
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ……..……..... 95

ВСТУП

Дисципліна «Державне та регіональне управління» є необхідною складовою частиною підготовки майбутніх фахівців в сфері публічного управління та адміністрування, зважаючи на те, що триває процес реформування й модернізації державного управління в Україні з урахуванням євроінтеграційних прагнень, децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування.

Метою вивчення дисципліни «Державне та регіональне управління» є формування у студентів спеціальних теоретичних знань і практичних навичок у галузі розуміння сутності і соціальної цінності державної влади в умовах сучасного громадянського суспільства, механізму державного та регіонального управління, його основних суб'єктів, об'єктів, функцій і принципів, методів і форм розвитку та регулювання.

Предметом вивчення дисципліни є вивчення та дослідження системи управління державою та регіонами і закономірностей розвитку цієї системи.

У результаті вивчення дисципліни студенти повинні знати:

- теоретико-методологічні засади формування загальнодержавної та державної політики;
- закономірності управління на державному та регіональному рівнях;
- особливості державного управління в різних сферах суспільного розвитку та на різних рівнях;
- основні теорії та школи управління і сутність багатофункціонального характеру державного управління та межі його здійснення;
- методичні та організаційні основи управління розвитком суспільства;
- існуючі моделі держаного управління, вітчизняну систему та структуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх компетенції;
- законодавчі та нормативно-правові засади діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- зміст управлінської діяльності, функції державного управління, сутність інформатизації як комунікаційного процесу в державному управлінні, види комунікацій;
- психологічні аспекти в державному управлінні та сутність зв'язків з громадськістю в управлінській діяльності державного органу;
- концептуальні засади реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, напрями вдосконалення управління національним та регіональним розвитком.

Вивчення дисципліни «Державне та регіональне управління» дозволяє студентам отримати наступні вміння:

- дискутувати, аргументовано обстоювати свої думки та переконання, правильно оцінювати, вибирати та аналізувати інформацію з різних джерел, робити правильні та обґрунтовані висновки;
- використовувати знання про статус і функції органів державної влади та місцевого самоврядування, визначати типи зв'язків між ланками структури системи організації виконавчої влади і державного управління в Україні;
- розрізняти типи структур управління, використовувати знання про сутність реформування організаційних структур державних органів;
- розмежовувати стадії управлінської діяльності, класифікувати функції державного управління за встановленою системою критеріїв; застосовувати методи управлінського контролю;
- визначати типи зв'язків між ланками структури системи організації виконавчої влади і державного управління в Україні.

За результатами вивчення дисципліни студенти мають здобути такі компетенції:

- визначати особливості, тенденції і закономірності розвитку державного та регіонального управління у сучасній економіці;
- оцінювати стан і проблеми державного та регіонального управління;
- визначати пріоритетні напрями діяльності стосовно державного та регіонального управління;
- володіти навичками щодо розробки концептуальних засад реформування системи державного управління;
- реалізовувати управлінські рішення, розподіляти повноваження, вибирати і здійснювати ефективні форми організації управління на державному та регіональному рівнях;
- оцінювати результати управлінської діяльності;
- контролювати виконання рішень і підтримувати виконавську дисципліну;
- визначати оптимальні шляхи вирішення конкретних завдань управлінського характеру.

Тема 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Необхідність та сутність державного управління.

1.2. Предмет, об'єкт і методи державного та регіонального управління.

1.3. Теорії державного управління.

1.1 Необхідність та сутність державного управління

Необхідність державного управління випливає з необхідності забезпечення реалізації політики держави, спрямованої на ефективне використання матеріальних, природних, трудових, інформаційних та інших ресурсів, а також гарантування прав і свобод людини.

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 практична діяльність;

г) як наука;

д) як навчальна дисципліна.

У *вузькому сенсі* державне управління розглядається як діяльність держави в особі спеціальних державних органів, яка спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом різних форм владного впливу на об'єкти управління.

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.

Вітчизняна теорія державного управління розвивалася до кінця XX століття без самостійного дисциплінарного оформлення, головним чином як вчення про державу і право. В сучасній Україні державне управління фактично отримало визнання як галузь науки в 1996 р., коли постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 був затверджений перелік наукових спеціальностей цієї галузі.

Один із способів сприйняття різноманітності державного управління полягає в тому, щоб розрізняти 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».

Отже *державне управління* є цілеспрямованим, організаційним та 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.

У відповідності до [6, с.9] ***державне управління (як наука)*** є «…системою наукових знань, що інтегрує інші суспільні науки (політичні, історичні, економічні, філософію, соціальну психологію), зосереджену на процесах, функціях, методах управління, що знаходять свій прояв в діяльності держави через виконавчі та розпорядчі функції».

Державне управління - це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави [45, С.5].

Державне управління є самостійним видом державної діяльності, який носить підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі регулювання економічної, соціальної та адміністративно-політичної сфер.

Громадська обумовленість державного управління залежить від місця і ролі держави в суспільстві, а також від взаємовідносин та характеру діяльності окремих державних органів.

Цільова спрямованість державного управління означає необхідність досягнення максимальних результатів при мінімальному використанні матеріальних, трудових, фінансових та інших засобів.

1.2 Предмет, об'єкт і методи державного та регіонального управління

Зміст поняття **державного управління** за своєю структурою охоплює такі складові, що утворюють певну **систему:** суб'єкти управління (управляючу систему); суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя; взаємодію (державно-управлінські відносини).

Суб'єктом управління виступає система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд або рішень, обов'язкових для виконання (це система, що управляє).

Держава як суб'єкт управління та особлива інституція суспільства покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всього суспільства, його спільні потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має визначати той оптимум, який, з одного боку, забезпечить права і свободи людини, наддасть простір її активності й творчості, а з іншого –

впроваджуватиме в суспільство певні організаційні засади, що впорядкують діяльність індивідуумів.

У державному управлінні до **суб'єктів управління** належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші органи влади, місцеві державні адміністрації) (*політичний аспект*); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) (*адміністративний аспект*).

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.

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

Можна виокремити такі найхарактерніші ознаки державного управління:

1) виконавчо-розпорядчий характер;
2) підзаконність;
3) ієрархічність;
4) організуючий характер;
5) масштабність та універсальність.

Принципи управління - це основні правила, положення та норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності. В залежності від їх спрямованості на певні види діяльності, принципи державного управління розподіляються на такі:

- *системно-цільові* – розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі; підпорядкування локальних цілей загальній меті; несуперечність цілей одна одній; послідовність у досягненні цілей; розподіл цілей за функціями державного управління;
- *адміністративно-правові* – відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; публічність правової регламентації; відповідність інтересам народу; правове регулювання управлінської діяльності;
- *системно-функціональні* – розподіл та закріплення функцій правовими нормами; сумісність функцій органів державного управління; різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; концентрація функцій

у відповідних органах; комбінування суміжних функцій в межах одного органу; відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям;

• *системно-організаційні* – єдність системи органів державної влади; територіально-галузева організація управління; відповідність елементів діяльності органів їх місцю в ієрархічній структурі; делегування повноважень та відповідальності; поєднання єдиноначальності та колегіальності; побудова структури управління;

• *адаптивні* –відповідність елементів системи визначеній меті; уточнення мети при зміні обставин; орієнтація на постійне оновлення; конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності; посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців.

Функції державного управління являють собою види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти.

Функції державного управління поділяються на загальні та спеціальні. До *загальних належать*: планування, прийняття рішень, мотивація, організація, комунікація, контроль. *Спеціальні функції* містять: забезпечення прав, свобод людини і громадянина, адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні, забезпечення екологічної безпеки та інші.

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.Б’юкенен). 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.

Таблиця 1.1 – Методи дослідження у державному управлінні [5, с.8]

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

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»), Аристотеля («Політика»), Конфуція, Н. Макіавеллі («Государ») та ін. [5, с.8-9, 12].

Особливістю школи наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт) було, що її представники запропонували використання наукового аналізу для визначення найбільш ефективних способів досягнення результатів, ввели поняття хронометражу у виконання роботи, більш повно враховували трудовий потенціал, акцентували увагу на важливості підбору кадрів.

Ф. Тейлора прийнято вважати засновником американської наукової школи організації праці та менеджменту. Він визначив обов'язки апарату управління і довів, що саме керівництво повинно брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу. Тейлор робив акцент на індивідуальних, а не на колективних якостях працівника, а також довів необхідність стимулювання персоналу з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці тощо. Він вважав, що застосування принципів наукового управління приведе до усунення майже всіх причин суперечок власників підприємств і найнятих робітників.

Анрі Файоль вважається першим, хто запропонував застосовувати досягнення основ менеджменту в діяльності органів державного управління, припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління підприємством, так і для державного управління. Він визначив 14 принципів раціональної організації діяльності адміністративного апарату, які зберігають своє значення і до нині. Ці принципи включають такі основні пункти: розподіл праці; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування приватних інтересів загальним; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; ініціатива; корпоративний дух.

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:

1) джерелом повноважень є законодавство, на якому будується система бюрократичних норм та правил;

2) наявність чіткої ієрархії, яка передбачає, що обсяг повноважень та влади службовця визначається не самим індивідом, а його місцем в ієрархії;

3) процес управління є знеособленим та базується на використанні письмової документації; службова діяльність чітко відділена від приватного життя чиновника;

4) діяльність у державному управлінні є специфічною і потребує ґрунтовного та тривалого навчання;

5) посада чиновника передбачає основну роботу і повну зайнятість;

6) діловодство засноване на певних правилах, яким можна навчитись; правила повинні виконуватися однаково будь-ким, хто займає певну посаду.

Відомою сучасною концепцією державного управління є новий публічний менеджмент («new public management»). 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.

Наприкінці XX – початку XXI ст. сформувалася теорія регіонального розвитку, яка отримала назву **«новий регіоналізм»** і отримала своє розповсюдження у країнах ЄС. Прибічники даної теорії вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі, тобто місцевій економіці з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам влади. Ідеї «нового регіоналізму» мають активну підтримку в політиці Європейського союзу, оскільки посилення регіональної політики дозволяє зменшити міжрегіональні соціально-економічні контрасти і підвищити ефективність міжрегіональної інтеграції в масштабах цієї структури [6, С.38].

Питання для самоперевірки

1. Що вивчає державне управління?
2. Визначте основні характеристики державного управління.
3. Чим зумовлюється системність державного управління?
4. Охарактеризуйте основні теорії державного управління.
5. Визначте методи дослідження, що використовуються у державному управлінні.
6. В чому полягає сутність соціального управління?

Тема 2 ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

2.1. Необхідність та сутність державної влади.
2.2. Форми державного устрою.
2.3. Методи державного управління.
2.4. Моделі державного управління.

2.1 Необхідність та сутність державної влади

Держава являє собою політико-владну організацію суспільства, що має соціальне призначення, виражає і захищає загальнонаціональні цілі та інтереси, функціонує та розвивається на правовій основі і використовує при необхідності для здійснення державної влади примусову силу з метою забезпечення стабільності і зміцнення правопорядку.

В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом. Державне управління є матеріалізованим виявленням державної влади, реалізацією визначених нею цілей і завдань.

Феномен «**влада**» загалом, як і «**державна влада**» є багатоаспектним у теоретичному визначенні. Досить яскраво визначив поняття «влада» німецький філософ Г.Гегель, який вважав, що влада є присвоєнням чужої волі [4].

Серед багатьох визначень поняття влада, виділимо найхарактерніші: М.Вебер – «інструмент управління суспільством»; А.Турен – «інструмент розв'язання соціально-класових конфліктів»; Т.Парсонс – «механізм символічного спілкування»; Гідденс – «усі відносини, що є у наявності у суспільстві» тощо [6, С.44-45].

Влада (від англ. «power») – це здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності. До державної влади належать усі суб'єкти, що наділені державною владою:

а) державні органи різних рівнів і повноважень;
б) політичні партії (зареєстровані, легітимізовані);
в) спеціальні заклади;
г) особи (державні, політичні діячі).

Таким чином, **ключовими складовими** феномену «**державна влада**» є: політика, право, інструмент, механізм функціонування. Зрозуміло, що всередині цього поняття об'єднуючими елементами є: ідеї, ідеали, ідеології, тобто ті духовні складові, що об'єднують великі групи людей в країні.

Основу державної влади в Україні складають правові засади, які закріплені:

1) в Конституції України, що містить загальні основи організації і здійснення державної влади в Україні, а також правові основи організації і здійснення окремих видів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової);

2) в законах України, які закріплюють статус і положення про окремі органи або види органів державної влади (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура тощо);

3) у регламентах органів державної влади;

4) в галузевих нормативно-правових актах про органи державної влади.

2.2 Форми державного устрою

Ключовим фактором формування організаційної структури державного управління – є державний устрій. **Форма державного устрою** ***– це спосіб територіально-політичної організації держави.***

Історично склалися **три форми державного устрою**: унітарна держава, федерація і конфедерація.

Унітарна держава (від франц. «unitaire», від лат. «unitas» - єдність) - форма державного устрою, за якого територія держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (області, провінції, департаменти), а в деяких випадках у складі території можуть бути автономні утворення. Тобто унітарна держава - єдине централізоване утворення, до складу якого не входять інші держави. Звідси розрізняють дві форми унітарних держав - просту і складну.

У простій унітарній державі утворюються лише адміністративно-територіальні одиниці, у складній, поряд з адміністративно-територіальними одиницями, існують і певні автономні територіальні утворення.

Типовими ознаками унітарної форми державного устрою є: єдина конституція; єдина територія; єдине громадянство; єдина система вищих органів державної влади; єдина система права і судова система, єдиний державний бюджет. Унітарність характеризується централізацію всієї організаційної структури державного управління, посиленням впливу центральної влади на всій території країни.

Прикладами унітарних держав є Україна, Польща, Болгарія, Велика Британія, Франція, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Греція, Іспанія, Камбоджа, Лаос, Таїланд, Японія, Китай тощо.

В деяких випадках до складу унітарних держав можуть входити одна або кілька територіальних одиниць, що користуються особливим статусом державних утворень (наприклад, автономії). До таких держав належать Велика Британія, Данія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Португалія, Україна,

Грузія, Фінляндія та ін. Такі держави називають децентралізованими унітарними державами або унітарними державами з елементами федералізму. Вони відрізняються від централізованих унітарних держав, у яких на чолі місцевих органів влади перебувають призначені з центру посадові особи, котрі підкоряють собі місцеві органи самоврядування.

Від унітарних держав слід відрізняти *унію* - об'єднання двох монархічних держав з загальним монархом, яка у світі вже не існує.

Федеративною є союзна держава, частини якої виступають державними утвореннями, що наділені певним обсягом державного суверенітету.

Основними ознаками федеративної форми державного устрою є: федеративно-територіальний поділ; суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; наявність громадянства як усієї федерації, так і її суб'єктів; у ряді федерацій допускається подвійне громадянство (ФРН, Австрія); можливість суб'єктів федерації мати власну правову і судову системи (США); наявність загальної федеральної податкової і грошової системи; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі, не мають права на односторонній вихід із федерації; наявність федерального двопалатного парламенту і парламентів суб'єктів федерації, федерального уряду і самостійних органів управління суб'єктів федерації;

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади та органами влади суб'єктів федерації. Федерації можуть бути побудовані за територіальним або національно-територіальним принципом.

До федеративних держав належать США, Австрія, Швейцарія, ФРН, Канада, Мексика, Бразилія, Аргентина, Венесуела, Індія, Малайзія, Австралія та ін. Всього у світі існують 24 федеративні держави [5, с.49-50].

Конфедерацією є тимчасовий союз суверенних держав, що об’єдналися для досягнення спільних цілей і сумісно здійснюють низку напрямків державної діяльності (оборона країни, зовнішня торгівля, митна справа, грошово-кредитна система тощо) при збереженні в інших питаннях повної самостійності.

Конфедерація не наділена суверенітетом, оскільки в ній відсутні загальний для суб’єктів центральний державний апарат, а також єдина система законодавства (хоча подекуди зустрічаються елементи конституційно-правових відносин). У межах конфедерації можуть створюватися союзні органи, проте лише з тих проблем, заради вирішення яких суб’єкти конфедерації об’єдналися. Через етап конфедерації пройшли США, Нідерланди, Швейцарія (остання конфедерація - Сенегамбія, 1981-1989 рр.).

Форма державного правління ***передбачає спосіб організації державної влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів держави. Основні форми правління: монархія і республіка.***

Республіка (з лат. справа громади) - форма правління, за якої повноваження верховної влади здійснюють виборні органи, які обираються населенням на відповідний термін. Республіки поділяються на два типи: президентська та парламентська.

Основними ***ознаками президентської республіки*** є: обрання президента відбувається всенародно або за особливою процедурою на загальних виборах; президент є главою держави і здійснює виконавчу владу; формування уряду президентом лише за обмеженою участю парламенту; відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом; відсутність права глави держави на розпуск парламенту; відсутність інституту контрасигнування (лат. міністерський підпис, підпис Голови Уряду законів). Прикладами президентських республік є США, Аргентина, Мексика, Венесуела, Іран, Швейцарія.

Ознаками парламентської республіки є: президент обирається парламентом; уряд формується з представників партій, що мають більшість у парламенті; уряд підзвітний парламенту; обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; формальна політична відповідальність уряду перед парламентом; право глави держави розпустити парламент. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю). До парламентських республік належать Італія, ФРН.

У ***змішаній республіці*** є елементи як президентської, так і парламентської форм правління (наприклад, в Україні, Фінляндії, Франції). Існують ще ***парламентські монархії***, де глава держави (монарх) не може прямо впливати на склад і політику уряду, який формується виключно парламентом і підзвітний лише йому (Великобританія, Данія, Швеція, Японія).

Політичний ***режим являє собою форму організації і функціонування політичної системи, яка визначає конкретні процедури і способи організації установ влади, відносини між громадянами і державою, стиль ухвалення рішень тощо.*** Це поняття означає, як уряд користуються владою, контролює і управляє соціальними процесами.

Політичні режими розрізняють за такими **критеріями**: спосіб формування органів влади; співвідношення між центральною і регіональною владою; становище і роль політичних партій, громадських організацій у суспільному житті; правовий статус особистості; політична культура; характер реалізації силових функцій держави.

Історично зафіксовано декілька типів політичних (державних) режимів, а саме: демократичний, авторитарний (теократичний, військово-бюрократична диктатура, персональні тиранії, абсолютні монархії), тоталітарний (комунізм і фашизм).

Основними ознаками **демократичного режиму** є: плюралізм у політичній, економічній, ідеологічній та духовній сферах; рівноправність людей, гарантії здійснення ними їхніх прав, виконання їхніх обов'язків; демократизм правосуддя, пріоритет методів переконання перед методами примусу тощо.

У **недемократичних режимах** спостерігається: пригнічування людини, ущемлення прав громадян; контроль держави над усіма сферами суспільного життя: економікою, політикою, ідеологією, соціальним, культурним і національним розвитком.

2.3 Методи державного управління

Управлінський вплив суб'єктів здійснюється щодо об'єктів державного управління.

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.

Координація - це встановлення між суб’єктами і об’єктами державного управління горизонтальних зв’язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату.

Субординацію і координацію розглядають як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша.

Узгодження управлінських дій призводить до встановлення між ними вертикальних зв'язків – **субординації**, ***тобто підпорядкування одного інтересам іншого, що виражають ієрархічну залежність між об’єктами і суб’єктами державного управління.***

Субординаційні відносини розрізняються за такими видами:

- *пряме підпорядкування* - безпосереднє підпорядкування об’єкта управління одному суб’єктові управління;

- *непряме підпорядкування* - підпорядкування об’єкта, що виходить з інших, крім безпосереднього суб’єкта, джерел;

- *подвійне підпорядкування* - один з видів субординації, за якого об’єкт управління підпорядковується двом суб’єктам управління.

Встановлення між суб’єктами і об’єктами державного управління горизонтальних зв’язків, називається **<u>координацією</u>**, ***тобто з'єднанням двох або більше однорівневих дій, які забезпечують досягнення запланованого результату.***

Субординацію і координацію розглядають як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша. Чим вище ступінь відповідності керуючої системи керованій, тим ефективніше здійснюється управління.

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.

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 (рис. 2.1).

За засобами впливу методи державного та регіонального управління поділяються на правові, адміністративні, організаційні та економічні (рис. 2.2).

У ринковій економіці переважають економічні методи регулювання, які не є непрямими і носять мотиваційний характер впливу.

Із допомогою економічних методів управління 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.

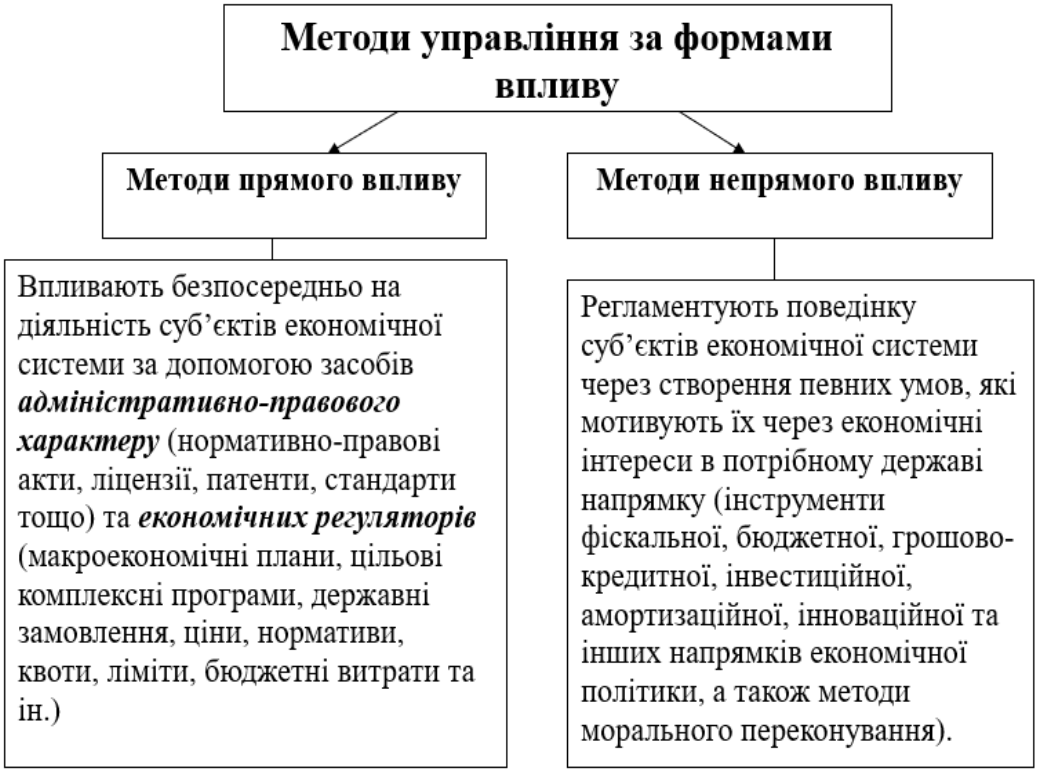

Рисунок 2.1 - Методи державного управління за формами впливу

Рисунок 2.2 - Методи державного управління за засобами впливу

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.

Ліберальна модель (США). В основі закладена концепція саморегулювання ринкової економіки. Дана модель передбачає децентралізацію влади у прийнятті політичних рішень; обмежене втручання держави в економічну та соціальну сфери (державний сектор економіки складає 10 % від національного господарства, державні витрати - 20 % від ВВП); високий ступінь свободи і відповідальності управлінців за прийняття рішень; відкрита наймана система набору і підбору на державну службу. Держава втручається тільки в ті процеси, які не в змозі врегулювати ринок відповідно до потреб суспільства (екологія, соціальна сфера, сприятливі умови для функціонування всіх форм власності і т. ін.). Державні інвестиції спрямовуються в капіталомісткі галузі і приватний сектор економіки (венчурний бізнес).

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.

Європейсько-кейнсіанська модель (Англія, Франція, Італія, Австрія) має всі форми державного правління, за винятком президентської. На відміну від США державне управління у цій моделі має більший обсяг повноважень у економічній і соціальній сферах, що виражається у великому обсязі державних податків і державних видатків (30— 45 % від ВВП), що свідчить про високий ступінь втручання держави в економіку. Державна власність концентрується в електроенергетиці, машинобудуванні, фінансовій сфері, вугільної та газової промисловості, а бюджет витрачається переважно на інвестиції та структурні зміни.

Японська модель ґрунтується 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. Для цієї моделі характерними є: суспільна ієрархія, шанобливість, схильність до добровільного підпорядкування; повільне просування по службі, його залежність не від особистого успіху, а від послуху і певного вікового цензу. Відданість корпорації, корпоративним цінностям вважається позитивною рисою і всіляко заохочується в управлінській діяльності.

Соціально-демократична модель (країни Скандинавії) передбачає пріоритетну спрямованість державної політики на соціальну сферу, на регулювання трудових відносин, збільшення рівня зайнятості, політику розподілу доходів [5, с.17].

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.

Питання для самоперевірки

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 основні моделі державного управління.

Тема 3 РОЛЬ РІЗНИХ ГІЛОК ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Законодавча влада та її функції.
3.2. Виконавча влада та її роль у державному управлінні.
3.3. Судова влада у системі державного управління.

3.1 Законодавча влада та її функції

Історично першою була організація державної влади, за якої вся її повнота концентрувалася в руках одного органу – монарха.

В сучасних державах влада здійснюється на основі принципу її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки.

Такий поділ влади є об'єктивно обумовленим суспільно-політичними процесами, без яких формування цілісних, демократично розвинутих держав є неможливим. Принцип поєднання законодавчої, виконавчої і частково судової влади виявився достатньо довготривалим, оскільки таке поєднання має низку переваг:

- виключає можливість перекладати відповідальність і вину за помилки на інші владні структури;
- не веде до конфронтації і боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень;
- забезпечує оперативне вирішення всіх питань [6, с. 58-59].

Державний орган влади — це відносно самостійна і відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, державного механізму, яка створена відповідно до конституції й чинного законодавства, офіційно виступає та діє від імені держави у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя [23, с.33].

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 органами*** [5, с.28]. Принцип поділу влади застосовується у державному управлінні з метою недопущення концентрації та узурпації влади в повноваженнях однієї посади або органу влади.

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

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 управління.

Парламент - ***це єдиний постійно діючий загальнонаціональний колегіальний представницький орган законодавчої влади держави, який повністю або частково обирається народом, виражає його суверену волю та здійснює представницькі, законодавчі, державотворчі, організаційні та контрольні функції.***

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.

Нині в світі немає жодної держави де не було б парламенту, за винятком країн з абсолютною монархією.

Вищі представницькі органи мають узагальнену універсальну назву «парламент», але в різних країнах вони називаються по-різному: парламент (Австралія, Великобританія, Бельгія, Індія, Італія, Канада, Молдова, Нова Зеландія, Франція, Чехія, Японія), конгрес (Аргентина, Венесуела, США, Чилі, Філіппіни), народні збори (Албанія, Болгарія), національні збори (Південна Корея, Панама, Пакистан), федеральні збори (Австрія, Росія, Швейцарія), державні збори (Естонія, Угорщина).

Ряд конституцій (Німеччина, Польща) не вживають термін "парламент", а обмежуються лише відповідними найменуваннями палат: бундестаг і бундесрат, сейм і сенат. Сучасний польський парламент називається сеймом, ізраїльський – кнесетом, парламент Швеції прийнято називати "риксдаг", Данії - "фолькетинг", Норвегії - "стортинг", Фінляндії - "єдускунта", Туреччини - "меджліс" [5, с.29].

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), а федеративні держави – двопалатний парламент (США, Сполучене Королівство, Німеччина). Так, Конгрес США складається з двох палат: Сенату США та Палати представників США, Парламент Сполученого Королівства – з палати лордів та палати общин.

Вважається, що однопалатний парламент більше відповідає демократичному устрою та однонаціональному складу населення. Він простіший та ефективніший, законодавча процедура не настільки складна, як у двопалатному парламенті.

Функції парламенту - ***це основні напрямки та види діяльності, що відображають його політико-правову природу та визначають його місце в загальній системі органів публічної влади***.

Обсяг повноважень парламенту залежить від різних факторів: форми державного правління, форми політико-територіального устрою, історичних умов формування державності, рівня демократії, співвідношення політичних сил тощо. Наприклад, у ст.85 Конституції України 1996 р. перелічується 36 найменувань і приписів, згідно з якими Верховна Рада України здійснює свої повноваження.

Парламент як головний законодавчий та представницький орган держави виконує декілька важливих функцій: законодавчу; представницьку; державотворчу; фінансову; контролю за діяльністю виконавчої влади:

1) *законодавча функція* полягає в тому, що парламент приймає закони, що є його головним завданням, яке займає провідне місце в його діяльності.

2) *представницька функція* полягає в тому, що парламент є виразником інтересів і волі народу, тобто всієї сукупності громадян певної держави, який уповноважений приймати важливі рішення від імені народу. Представницька природа парламенту зумовлена його виборністю, періодичністю формування, колегіальністю, вільним мандатом депутатів та реалізується через співпрацю в різних міжпарламентських об'єднаннях.

3) *державотворча (установча) функція* полягає у формуванні парламентом державних органів, призначенні чи обранні посадових осіб або його участі в такому обранні. Парламент у цій сфері має досить широкі повноваження. Конституціями багатьох країн визначені найрізноманітніші форми і способи участі парламентів у цих процедурах, а саме:

- формування органу в цілому без визначення його керівництва (наприклад, згідно п. 2 ст. 148(ж) Федерального конституційного закону Австрії 1920 р. Національна Рада обирає колегію народних правозахисників);

- формування органу з призначенням його керівництва (наприклад, згідно ч. 1 ст. 199 Конституції Республіки Польща 1997 р. Сейм обирає голову Державного трибуналу, двох його заступників та 16 членів).

4) фінансова функція виражається у повноваженні парламентів передусім затверджувати державний бюджет та встановлювати податки. Зазвичай, проект бюджету розробляється урядом, щодо якого відбуваються парламентські слухання, за результатами яких приймається основний

фінансовий документ держави - закон про державний бюджет, а також затверджується звіт уряду про виконання попереднього бюджету.

5) функція парламентського контролю передбачає здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших державних органів і посадових осіб. Зазначена функція притаманна майже всім парламентам світу незалежно від форми державного правління. Наприклад, у ст. 62 Конституції Республіки Болгарія 1991 р. зазначено, що "Народні збори застосовують парламентський контроль", а згідно ч. 1 ст. 169 Федеральної Конституції Швейцарської Конфедерації 1998 р. Федеральні збори здійснюють вищий нагляд за Федеральною Радою (урядом) і федеральною адміністрацією, судами Конфедерації тощо.

Термін повноважень однопалатного парламенту складає 4-5 років. В окремих країнах з двопалатною структурою парламенту (Італія, Іспанія, Польща) термін повноважень палат збігається. У деяких двопалатних парламентах строк функціонування нижньої та верхньої палат різний. Так, Палата представників США обирається на 2 роки, Сенат - на 6, Національні збори Франції - на 5, Сенат - на 9 років, в Японії Палата представників - на 4, а Палата радників - на 6 років.

Кількісний склад парламенту визначається безпосередньо конституціями або іншими законодавчими актами. Так, Конституція Італії закріпила у кількісному складі палати депутатів 650 чоловік, а сенаторів - 315. Сейм Польщі складається із 460 депутатів, а Сенат - із 100 сенаторів. Кількість членів палати депутатів Греції не може бути меншою від 200 і більшою від 300 чоловік (ст. 51 Конституції). Конгрес Іспанії нараховує мінімум 300 і максимум 400 депутатів (ст. 68 Конституції).

Кількість членів парламенту Японії та Франції визначається не Конституцією, а законом.

Конституції зарубіжних країн закріплюють термін повноважень парламенту, протягом якого він виконує покладені на нього функції. Цей термін залишається незмінним або може тривати, скорочуватися за власним рішенням або рішенням глави держави чи уряду. Наприклад, за конституціями США, Мексиканських Сполучених Штатів, КНР не існує інституту дострокового розпуску парламенту. Не може бути розпущена достроково й Національна рада Швейцарії. Дострокові вибори Національної ради можливі тільки за повної зміни федеральної конституції, прийнятої лише загальнонаціональним референдумом.

Що стосується України, то у відповідності до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на принципах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади.

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***.

3.2 Виконавча влада та її роль у державному управлінні

Становлення інституту урядової влади значно відрізнялося від інших гілок влади. Ще з найдавніших часів існували органи управління державними справами, реалізації державної влади. Але, на відміну від законодавчої, роль виконавчої влади значно принижувалась, їй навіть не надавали значення окремої гілки державної влади. Тільки з упровадженням ідеї розподілу влад, виконавча влада, відокремлюється від законодавчої та судової.

Уряд є одним із найважливіших інститутів державної влади, але в конституціях багатьох країн його статус регламентується тільки в загальних рисах. Така невизначеність дає можливість посилення уряду шляхом збільшення числа чиновників. Цей процес торкнувся також Англії й Америки, де вояччини та бюрократизму було менше, ніж в Європі. Так, в Англії за короткий термін (з кінця XIX ст. до початку XX ст.) створюється кілька нових міністерств і відомств: освіти, землеробства, праці тощо. До середини 60-х рр. загальна кількість міністерств і центральних відомств перевищила 100.

Такий же процес спостерігається і у Сполучених Штатах Америки. Кардинальні зміни у внутрішній політиці, зміна національних пріоритетів або проблеми, що виникали перед країною, приводили до появи нових міністерств та відомств. Так, в 1903 р. у США було створено Міністерство торгівлі. Нова соціальна політика президента В. Вільсона привела до виникнення в 1913 р. Міністерства праці. За часів президента Трумена відповідно до реорганізаційного плану 1953 р. було створено Міністерство здоров’я, освіти та добробуту. Програма «боротьби з бідністю» президента Л. Джонсона зумовила появу Міністерства житлового будівництва (1965 р.), а також Міністерства транспорту (1966 р.). Енергетична криза призвела до створення в 1977 р. Міністерства енергетики, а активна участь США в другій половині XX ст. в локальних конфліктах - до створення в 1988 р. Міністерства у справах ветеранів.

Виконавча влада реалізується в діяльності спеціальних суб'єктів з виконавськими повноваженнями, і представлена серед органів державної влади виконавчими органами.

Органи виконавчої влади призначені виконувати роль засобу реалізації цілей та завдань державного управління, тобто, основна роль виконавчої влади та її органів полягає у забезпеченні реалізації законів держави, що і визначає її зміст. Діяльність виконавчих органів ґрунтується на законах держави і спрямована на їх виконання.

Виконавчий орган має ряд специфічних характеристик:

- має спеціальний правовий статус та 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 властиві певні специфічні особливості:

1) чіткий розподіл повноважень та розгалужена класифікація органів з точки зору компетенції: галузева; міжгалузева; функціональна;
2) відповідальність перед законодавчими та представницькими органами;
3) динамічний характер, професіоналізм, оперативна ефективність та специфічність діяльності;
4) сувора ієрархія структури та діяльності управлінських ланок, їх підпорядкування та взаємодії;
5) точно визначені завдання адміністрування.

Нині існує ціла низка 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: децентралізація влади; фрагментація центральних органів влади; поширення системи представництва інтересів; виникнення наддержавних політичних систем із власними органами управління (наприклад, Європейський Союз) [5, с.32].

За проведений курс і здійснювану управлінську діяльність, уряд несе, як правило, солідарну політичну відповідальність. Відмова уряду в довірі виражається в суворій юридичній формі і шляхом спеціальної парламентської процедури. Вотум недовіри призводить до відставки уряду і заміни його новим.

Виконавча влада на місцях здійснюється за допомогою призначених центром місцевих органів виконавчої влади або виборних органів місцевого самоврядування. Керівництво місцевими справами доручається призначеному представнику центральної влади (губернатору, префекту), який очолює апарат місцевого управління, що складає частину апарату державного управління.

3.3 Судова влада у системі державного управління

Судова влада - це діяльність усіх ланок судової системи, здійснювана притаманними їм і законодавчо закріпленими засобами, по забезпеченню впливу на поведінку людини і соціальні процеси.

Законність у державному управлінні полягає у суворому дотриманні і виконанні законів і положень державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами та їх асоціаціями.

У сучасному світі склалися дві судові системи – змагальна та слідча. Змагальна судова система передбачає безпосередній диспут сторін перед судом, коли сторони (адвокати) мають можливість контролювати хід процесу та є головними дійовими особами в цьому процесі. Суддя тут наближається за своєю позицією до ролі третейського судді. У слідчій системі багато що визначається на стадії попереднього розслідування, і суддя по суті веде справу на основі документів, при цьому він сам досліджує факти і прагне встановити істину у справі. Слідча система використовується в державах з нормативно-актною правовою системою.

Межі дії судової влади обмежені нормами, що регламентують право на звернення в суд, а також принципами права.

Принцип законності виступає проявом верховенства права, суть якого полягає в обмеженні діяльності органів державної влади законом.

Судова влада являє собою незалежну гілку владу, 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 ***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 свідоцтва до суду; забезпечення права обвинуваченого на захист; відкритість судового розгляду; забезпечення права оскарження судового рішення; обов'язковий характер судових рішень.

До основних функцій судової влади за основними напрямками її діяльності можливо віднести наступні:

1) *функція правосуддя*, тобто правосуддя може здійснювати тільки суд, і ніякий інший орган;

2) *контрольна функція* покликана забезпечити законність і обґрунтованість рішень і дій державних органів і посадових осіб. Також на суди покладено контроль за своєчасним зверненням до виконання винесених ними рішень і контроль за виконанням їх, шляхом направлення і отримання виконавчих документів.

3) *дозвільна функція* судової влади полягає в наданні дозволу судами для проведення оперативно-розшукових дій (прослуховування, виїмки, проведення обшуку);

4) *організаційна функція* полягає у формуванні органів суддівського самоврядування, кваліфікаційних комісій, Вищої Ради юстиції України, Конституційного Суду України, проведенні зборів, конференцій та з'їздів суддів;

5) *кадрова функція* полягає в Україні в обранні Голови Верховного Суду України та його заступників. Подання головою Верховного Суду України для призначення Президентом кандидатур на посади голів апеляційних та місцевих судів і їх заступників. Тобто вона приймає участь у формуванні суддівського корпусу;

6) *інформаційно-статистична функція*, яка полягає в проведенні статистичного обліку судами стану своєчасного розгляду справ по окремих галузях права і категоріях.

Питання для самоперевірки

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.

Тема 4 СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

4.1. Верховна Рада як головний законодавчий орган в Україні.
4.2. Інститут президентства в Україні.
4.3. Система органів виконавчої влади в Україні.
4.4. Судова влада в Україні.

4.1 Верховна Рада як головний законодавчий орган в Україні

Органом законодавчої влади є **парламент** держави. Парламент – представницький виборний і вищий колегіальний орган державної влади, який функціонує в умовах демократичного управління і має свої повноваження у сфері законотворчості. У відповідності до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, тобто Верховна Рада – парламент України. Верховна Рада має право визначати компетенцію – Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України.

Верховна Рада є колегіальним органом. Це означає, що усі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування.

Україна як унітарна держава (ст. 2 Конституції України) має дворівневу систему органів державної влади: загальнодержавні органи влади та місцеві органи державної влади [25].

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) [25].

Конституційний склад Верховної Ради складається з 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) [25].

Народні депутати представляють у Верховній Раді інтереси всього народу України і мають вільні мандати. Обираються народні депутати на основі загального, вільного, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на чотири роки за змішаною пропорційно-мажоритарною виборчою системою.

Верховна Рада є постійно діючим органом. Відповідно до Конституції народні депутати, як члени колегіального представницького органу діють на постійній основі. З моменту їх обрання і на весь період повноважень народні депутати повинні здати до управління кадрів апарату Верховної Ради свої трудові книжки. Саме Верховна Рада вважається їх основним місцем роботи, де вони працюють на постійній основі і на них поширюється положення щодо несумісності їх мандата. У вільний від основної роботи час вони можуть займатися лише викладацькою, науковою, творчою діяльністю чи медичною практикою у вільний від виконання обов'язків народного депутата час.

До функцій Верховної Ради відносяться: законодавча, установча, контрольна, представницька та інші. Її повноваження свідчать про те, що права і обов'язки вона здійснює на загальнодержавному рівні: вносить зміни до Конституції України, призначає всеукраїнський референдум, приймає закони, затверджує Державний бюджет України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо.

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 (імпічменту);

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 [25].

Свої повноваження Верховна Рада поширює на всю територію української держави. Прийняті нею закони та постанови (інші акти) мають загально державне значення, обов'язкові до виконання на всій території України усіма суб'єктами права та громадянами України навіть за межами України.

4.2 Інститут президентства в Україні

Відповідно до статті 102 Конституції України ***Президент України є главою держави і виступає від її імені.*** Але нинішній інститут президентства в Україні склався не відразу. Спочатку Президент за своїм статусом і назвою був найвищою посадовою особою в державі, потім главою держави і главою виконавчої влади, а нині, за чинною Конституцією, є суто главою держави [25].

Розглянемо основні етапи розвитку інститут президентства в Україні:

І етап: 1991 — 1995 рр. На цьому етапі відбулося закладення основ для функціонування президентсько-парламентської форми правління. Президентська посада вперше з'явилася в Україні згідно із Законом УРСР від б липня 1991 р. «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Тоді ж було прийнято Закон «Про вибори Президента Української РСР». Перші вибори Президента у незалежній Україні відбулися 1 грудня 1991 р. Першим Президентом України, обраним на загальних виборах, став Л.М. Кравчук. Згідно з законодавством Президент проголошувався главою держави і главою виконавчої влади.

ІІ етап: 1995 — 1996 рр. Період наближення вітчизняного владного механізму до президентської форми правління відповідно до Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 року.

ІІІ етап: 1996 — 2004 рр. На цьому етапі відбулося повернення до президентсько-парламентської форми правління. Конституційний договір, ухвалений у Києві 8 червня 1995 р., завершувався визнанням необхідності прийняття нової Конституції в термін не пізніше одного року з дня підписання цього документу. Верховна Рада ухвалила Конституцію України 28 червня 1996 р. Нова Конституція України формально виводить Президента України за межі виконавчої влади взагалі та уряду зокрема. Стаття 102 Конституції визначає Президента главою держави, тобто він є уособленням держави і державної влади в цілому.

IV етап — з 2004 р. Прийняття проекту конституційної реформи, змістом якої є перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Запроваджена у 2006 р. політична реформа суттєво вплинула на роль і місце інституту президентства у сучасній політичній системі України.

Обмеження ролі Президента України полягало в наступному:

1. Президент став залежним від Верховної Ради щодо визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра (ст. 85 Конституції України).

2. Президент України втратив своє право відправлення Прем'єр-міністра у відставку. Відповідно до ст. 87 Конституції України лише

Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

3. Скоротився вплив Президента на призначення міністрів. Лише Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України (ст.106 Конституції), інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідно, Президент втратив право і на звільнення міністрів.

4. Суттєво обмежено вплив Президента на діяльність Кабінету Міністрів. За новими повноваженнями він матиме право лише призупиняти дію актів Кабінету Міністрів України (а не скасовувати, як раніше) з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності (ст.106 Конституції) [25].

Незважаючи на вищевказані обмеження за Президентом України збережено досить широке коло повноважень, а саме:

1. Президент значною мірою може впливати на діяльність Кабінету Міністрів України шляхом:

а) призначення Президентом голів місцевих державних адміністрацій, тобто вони призначаються і звільняються саме указами Президента України;

б) видання указів з питань зовнішньої політики та національної безпеки, охорони прав і свобод громадян (Президент впроваджуватиме свою політику через свої укази, і може не враховувати позицію Кабінету Міністрів);

в) Президент України згідно з Конституцією «зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 частини першої ст. 106 Конституції України).

2. Розгляд питання відповідальності Кабміну може ініціюватися як парламентом, так і Президентом (ст. 113 Конституції).

3. Важливе місце займає Президент і в законодавчому процесі. В Конституції зазначено: «Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» (ст. 93 Конституції). Кабінет Міністрів такої прерогативи щодо законопроектів не має.

4. Розширено можливості Президента для розпуску Верховної Ради. Якщо в редакції зразка 1996 року Президент може припинити повноваження Верховної Ради лише в тому випадку, коли протягом 30 днів чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, то, згідно з новою редакцією ст. 90, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо:

а) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції України;

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

в) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [25].

Як глава держави Президент є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності України, дотримання Конституції України та прав і свобод людини та громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

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,
- мати право голосу,
- проживати в Україні протягом десяти років та володіти державною мовою (ст. 103 Конституції України).

Відповідно до статті 106 Конституції Президент України виконує наступні функції:

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, приймає рішення про визнання іноземних держав;
- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України; припиняє її повноваження;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд;
- виконує інші повноваження, передбачені Конституцією [25].

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.

4.3 Система органів виконавчої влади в Україні

Систему органів державної виконавчої влади України утворюють*:* Кабінет Міністрів України; міністерства, національні агентства, державні служби; місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів влади.

Кабінет міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Правову основу його діяльності складають Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [17, 25].

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Кількість міністрів, які входять до складу уряду на даний час визначається указами Президента. В історії українського уряду відомі приклади, коли до нього входили 29 міністрів - у грудні 1996 р. та 15 міністрів у грудні 1999 р. Станом на 31 березня 2019 р. кількість членів уряду становить 25 осіб. Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є процедура його формування.

Міністрів призначає Верховна Рада України. Керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, відповідно до Конституції, призначає Кабінет Міністрів України.

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;

• ***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 принципами процесу прийняття рішень:***

• ***колегіальні органи*** (наприклад, Кабінет Міністрів України);

• ***єдиноначальні органи*** (наприклад, міністерства, місцеві державні адміністрації).

3.***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).

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади і основною організаційно-правовою формою його діяльності є засідання. Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні не менше двох третин членів уряду, які мають бути присутні особисто.

Функціями Кабінету Міністрів України є:

- ***політична*** – полягає у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави;
- ***економічна*** – полягає у забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційно-інноваційної, зовнішньоекономічної політики; управлінні об'єктами державної власності; забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України та звітності про його виконання;
- ***соціальна*** – полягає в реалізації політики у сфері забезпечення занятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України;
- ***екологічна*** – заснована на забезпеченні охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів;
- ***гуманітарна*** – виражається у впроваджені державної політики у сфері освіти, науки, охорони здоров'я, розробці та реалізації загальнодержавних програм культурного розвитку;
- ***адміністративно-організаційна*** – полягає у забезпеченні виконання Конституції, законів, указів Президента і постанов Кабінету Міністрів України, у координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, контролі за діяльністю органів виконавчої влади.

Урядові комітети є робочими органами Кабінету Міністрів України, основним завданням яких є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

До складу урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, заступники Міністра Кабінету Міністрів України (відповідно до розподілу функціональних повноважень). Урядовий комітет очолює Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр або Міністр закордонних справ (очолює Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції).

Засідання урядового комітету проводяться в один і той же день тижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром України. Рішення урядового комітету приймаються шляхом досягнення консенсусу, оголошуються головуючим на засіданні, оформляються протоколом і є обов'язковими для виконання.

4.4 Судова влада в Україні

Відповідно до статті 6 Конституції України судова влада України — нарівні з виконавчою та законодавчою гілкою влади є однією з гілок влади. Органи судової влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України та відповідно до Законів України.

Судова система України ***включає 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 ліквідовується законом, проект якого вносить Президент до Верховної Ради після консультацій з Вищою радою правосуддя.

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).

В Україні є законодавчі акти, що стосуються організації та діяльності судів. Наприклад, Закон України «Про судоустрій України», «Про Арбітражний суд», «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по 6 суддів. Судді обираються строком на 9 років без права бути призначеними повторно.

Основні завдання, що стоять перед Конституційним Судом України, полягають у забезпеченні верховенства Конституції і верховенства права.

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.

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, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. Верховний Суд: здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов’язаних із функціонуванням системи судоустрою; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів; здійснює інші повноваження, визначені законом.

Систему **адміністративних судів** в Україні утворюють: місцеві адміністративні суди); апеляційні адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України (Судова палата з адміністративних справ). Адміністративні суди розглядають справи, пов'язані зі спорами фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності; розглядають спори, пов'язані з публічною службою, реалізацією повноважень управлінськими суб'єктами; 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. Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди.

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. Статтею 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що *місцевими загальними судами* є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах).

Третейській 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»). Третейські суди не входять в судову систему України.

До третейського суду за угодою сторін може бути переданий будь-який спір, що виникає з цивільних та господарських правовідносин, крім випадків, передбачених законом.

Питання для самоперевірки

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?

Тема 5 ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

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

5.2. Кабінет Міністрів України як вищій орган виконавчої влади.

5.3. Міністерства України та їх повноваження.

5.4. Інші центральні органи виконавчої влади.

5.1 Центральні органи виконавчої влади в Україні у системі державного управління

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) відповідають за практичну реалізацію функцій держави.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [18].

Центральні органи виконавчої влади зобов'язані забезпечувати проведення державної політики у відповідних сферах і галузях суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України та уряду тощо [5, с. 66].

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» утворюють: міністерства України; інші центральні органи виконавчої влади.

В Україні система центральних органів виконавчої влади складається з наступних 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.

Рисунок 5.1 – Система центральних органів виконавчої влади в Україні

Іншими центральним органами виконавчої влади згідно ч. 2 ст. 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади"[18] є:

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

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

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

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

Відповідно до статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність ЦОВВ в Україні базується на дотриманні принципів: верховенство права; забезпечення прав і свобод людини; єдиноначальність; забезпечення єдності державної політики; прозорість функціонування; відповідальність [18].

Прем'єр-міністр України очолює виконавчу владу країни, він є також членом Ради національної безпеки і оборони України. Згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» Прем’єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем’єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України керує засіданнями Кабінету Міністрів, розподіляє обов'язки між Першим віце-прем'єр-міністром і віце-прем'єр-міністрами, підписує акти Кабінету Міністрів, представляє Кабінет Міністрів України в міжнародних відносинах тощо.

5.2 Кабінет Міністрів України як вищій орган виконавчої влади

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

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.

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

Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує 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.

Відповідно до статті 116 Конституції, до **повноважень Кабінету Міністрів** належать:

- забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента 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.

У відповідності до статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Право подавати проекти постанов Кабінету Міністрів України мають: члени Кабінету Міністрів; центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади і основною організаційно-правовою формою його діяльності є засідання. Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні не менше двох третин членів уряду, які мають бути присутні особисто.

5.3 Міністерства України та їх повноваження

Міністерство — ***ключовий орган виконавчої влади, що формує державну політику в межах своєї компетенції, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні***.

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 [18, 25].

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 [18].

Міністерство — центральний орган виконавчої влади, що здійснює державне управління в певній галузі або сфері життя. В Україні міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики в певній сфері діяльності.

За характером діяльності міністерства поділяються на галузеві, які управляють певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я та ін.) і **функціональні**, на які покладено виконання певних функцій (наприклад, у сфері праці й соціальної політики — Міністерство праці й соціальної політики, у сфері фінансів — Міністерство фінансів).

Міністерства є єдиноначальними органами, їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України й за посадою належать до політичних діячів. Міністр особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики в певній сфері державного

управління, направляє й координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретареві міністерства і його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками.

В Україні діють 20 міністерств (станом на 2021 р.):

1. Міністерство внутрішніх справ України (МВС).
2. Міністерство енергетики України (Міненерго).
3. Міністерство закордонних справ України (МЗС).
4. Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури).
5. Міністерство культури та інформаційної політики України (МКІП).
6. Міністерство оборони України (Міноборони).
7. Міністерство освіти і науки України (МОН).
8. Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ).
9. Міністерство економіки України (Мінекономіки).
10. Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон).
11. Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики).
12. Міністерство у справах ветеранів України (Мінвет).
13. Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри).
14. Міністерство фінансів України (Мінфін).
15. Міністерство юстиції України (Мін'юст).
16. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції).
17. Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт).
18. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Мінекології).
19. Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром).
20. Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики).

Кожне міністерство складається з таких 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.

5.4 Інші центральні органи виконавчої влади

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.

Головна функція служб — надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Виокремлення цієї функції мусить якісно покращити систему державного управління та створити сприятливі умови для подальшої антикорупційної діяльності.

Агентства наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності.

Інспекція здійснює нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства.

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. Керівники ЦОВВ зі спеціальним статусом призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра та звільняються з посад Верховною Радою України (Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». ст. 24) [20].

Станом на 2021 р. в Україні існувало:

- ***24 державні служби*** (в тому числі, Державна казначейська служба, Державна податкова служба, Державна служба статистики, Державна служба з питань праці, Державна соціальна служба, Державна митна служба, Державна міграційна служба та ін.);

- ***17 державних і національних агентств*** (Агентство з управління державним боргом України, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), Державне космічне агентство, Державне агентство автомобільних доріг, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство розвитку туризму тощо);

- ***5 інспекцій*** (Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна екологічна інспекція, Державна інспекція містобудування, Державна інспекція ядерного регулювання, Офіс фінансового контролю);

- ***9 інших центральних органів виконавчої влади*** (Національна поліція, Адміністрація Державної прикордонної служби, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Український інститут національної пам'яті, Пенсійний фонд, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Національна комісія зі стандартів державної мови).

Питання для самоперевірки

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.

Тема 6 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

6.1. Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка.
6.2. Основні напрямки та механізми реалізації регіональної політики.
6.3. Місцеві бюджети як фінансова основа розвитку регіону.

6.1 Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка

Регіон - ***велика індивідуальна територіальна одиниця (наприклад, природна, економічна, політична тощо), дещо відмінна від існуючого політичного або адміністративного поділу.***

Слово походить від лат. «*regio*», що означає країна, область.

Історично, Region - назва міста, заснованого греками в південній Італії і відомого як італ. *Regio* за часів Римської імперії. Зараз він називається Реджо-ді-Калабрія.

Також під регіоном іноді розуміють певну територію, що відрізняється від інших територій за низкою ознак і що володіє деякою цілісністю, взаємозв'язаністю складових її елементів. Регіональний - що відноситься до якої-небудь певної території (району, області, країни, групи країн).

Багато країн використовують його як термін для позначення територіального поділу держави (наприклад, Франція).

Стосовно України термін найчастіше використовується для позначення територій з кількох адміністративних областей: Південний регіон, Східний регіон, Західний регіон.

Область - назва однієї з 24 адміністративних одиниць України. Області поділяються на райони. 17 липня 2020 р. Верховна Рада України ухвалила постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», якою реформується субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою України. Цим документом замість наявних в Україні 490 районів створюється 136 укрупнених.

Регіональне управління ***передбачає сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на суспільну діяльність регіону.*** *Предметом* такого управління є економіка регіону та суспільні процеси. *Об'єктом* - регіон.

Головна мета регіонального управління полягає у забезпеченні комплексного розвитку регіонів (зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній і адміністративній структурі; зміни в суспільній свідомості, традиціях і звичках) та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб їх населення [6, с.83].

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.

Основними функціями управління соціально-економічним розвитком регіону є: економічна, соціальна, освітня, культурна, суспільно-політична, етнонаціональна та ін.

Допоміжними функціями управління соціально-економічним розвитком регіону є: управління персоналом, управління майном і фінансами, юридично-правові. Командні функції: прогнозування, програмування, планування, організація, аналіз, контроль, стимулювання, мотивація, інформаційне забезпечення, моніторинг.

До ***суб'єктів регіонального управління*** належать: профільний центральний орган державної виконавчої влади, обласні та місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, неурядові інституції.

У 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.

6.2 Основні напрямки та механізми реалізації регіональної політики

У сфері державної регіональної політики діють Конституція України, Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 «Про концепцію державної регіональної політики», закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державні цільові програми», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», акти Президента України, Кабінету Міністрів України тощо .

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної регіональної політики» (№156-VIII), розробку якого було розпочато Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ще у 2008 р. за активного залучення експертів проектів технічної допомоги Європейського Союзу. Цей Закон

заклав фундамент для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, яке базується на кращих європейських практиках.

Державна регіональна політика, як складова частина внутрішньої політики України, заснована на принципах: законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, сталого розвитку, об'єктивності. Принцип субсидіарності, зокрема, передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації.

Об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів, групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів, а також галузі господарського комплексу території, соціальна інфраструктура, природне середовище, трудові ресурси тощо.

Суб'єкти державної регіональної політики – це центральні органи державної виконавчої влади, місцеві ради народних депутатів, інші органи місцевого самоврядування.

До основних складових державної регіональної політики належать:

- ***регіональна економічна політика*** (включає бюджетну, податкову, кредитну, цінову, структурну, інвестиційну);
- ***регіональна соціальна політика*** (включає екістичну (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 за рахунок 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 тощо.

Регіональна соціальна політика повинна забезпечувати стимулювання випереджаючого в порівнянні з темпами ВВП зростання заробітної плати; зміцнення середнього класу, питома вага якого в суспільстві повинна становити не менше 45-50%; створення нових робочих місць, підвищення рівня мінімальної заробітної плати; забезпечення випереджаючого розвитку соціальних інститутів (медицини, освіти, культури); зростання соціальних інвестицій у всіх регіонах країни.

Регіональна екологічна політика - це система цілей, дій, методів та інструментів, спрямованих на збереження довкілля та забезпечення еколого- безпечного розвитку регіонів, що реалізуються органами державної влади і місцевого самоврядування з урахуванням специфіки територій.

Зміст регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави по відношенню до регіонів, другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга – місцевими органами влади і самоврядування. При цьому особливого значення набуває розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Екістична (поселенська) політика спрямована на поліпшення умов життєдіяльності 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 [5, с.37-38].

Механізм реалізації державної регіональної економічної політики – це система організаційно-економічних засобів та інструментів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів, удосконалюється структура їх господарського комплексу.

Держава впливає на регіональний розвиток за допомогою *адміністративних та економічних важелів*. Вибір системи фінансово-економічних, соціальних, організаційних важелів здійснюється залежно від соціально-економічної ситуації в державі та її регіонах.

Розрізняють методи прямого й опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси. За своїм характером ці методи можуть бути заохочувальними та обмежувальними, активними та пасивними, їх комплексне поєднання дає змогу забезпечити високу результативність державного впливу на процеси, що протікають на регіональному рівні.

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

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.

До основних складових механізму реалізації державної регіональної економічної політики України належать:

- законодавчо-нормативна база;
- бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку та державна фіскальна політика;
- державні регіональні програми, індикативні прогнози та плани, місцеві програми соціально-економічного розвитку;
- селективна підтримка окремих регіонів державою;
- створення та розвиток спеціальних економічних зон у певних регіонах;
- розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва тощо.

6.3 Місцеві бюджети як фінансова основа розвитку регіону

Підґрунтям правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна та фінансова основа, до складу якої входять: доходи регіональних (місцевих) бюджетів; позабюджетні фонди; інші кошти; земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності; об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

До основних функцій місцевих бюджетів - належать:

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

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

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 обсягу фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів певних послуг.

Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенцію; 3) кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; 4) інші дотації.

Дотація вирівнювання – це трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам для їх збалансування. Вони надаються у безповоротному порядку та можуть бути використані одержувачем за його розсудом.

Субвенції на відміну від дотацій надаються на фінансування конкретних заходів та у разі їх нецільового використання підлягають поверненню. ***Субсидії*** виділяються місцевим бюджетам для покриття витрат населення, пов'язаних з підвищенням цін та тарифів на роботи та послуги соціального характеру.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок: власних (закріплених) джерел доходів (місцеві податки і збори, фіксовані закріплені відрахування від державних податків, інші власні доходи); регулюючих доходів, тобто коштів, що передаються із державного бюджету місцевим бюджетам (дотації, субвенції, кошти, отримані з державного бюджету або бюджетів вищих рівнів за взаєморозрахунками) тощо.

Видатки місцевих бюджетів спрямовуються на: соціально-культурні заходи (освіту, охорону здоров'я, культуру, соціальну політику), фінансову підтримку галузей місцевого господарства, транспорту та дорожнього господарства, ЖКГ; управління; правоохоронну діяльність та ін.

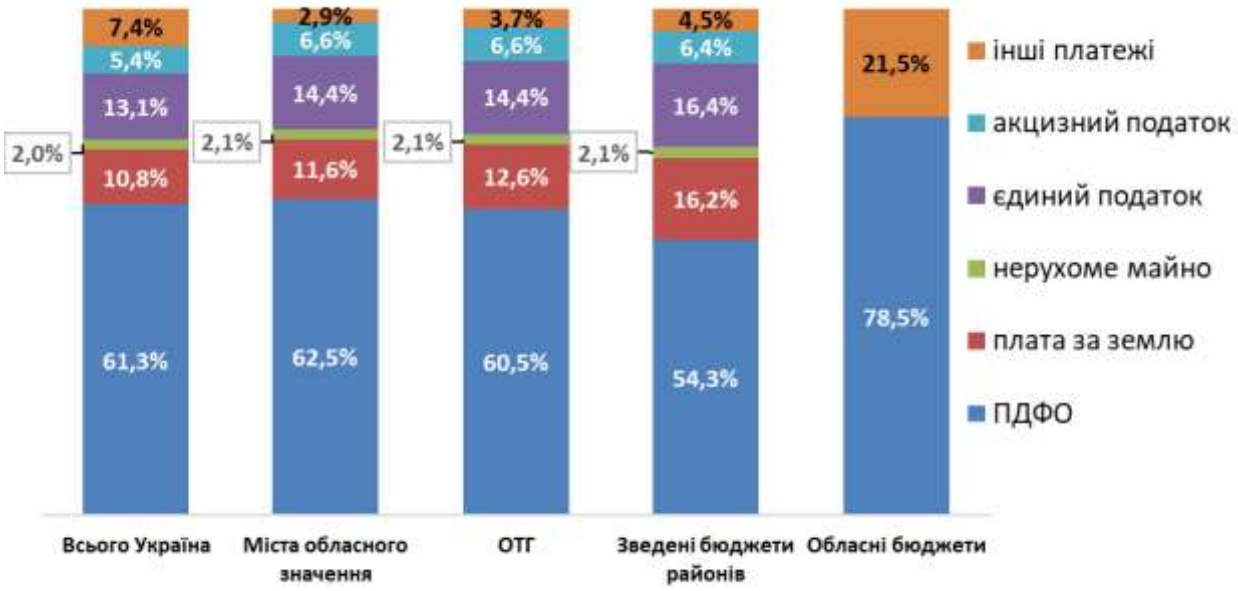

Рисунок 6.1 - Структура доходів місцевих бюджетів України за 2020 рік

У 2020 році на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом перебували 872 об'єднані територіальні громади (ОТГ). За 2020 рік доходи загального фонду бюджетів ОТГ (без урахування трансфертів з державного бюджету) склали 54,0 млрд грн, що становить 18,6% від загального обсягу доходів усіх місцевих бюджетів України.

У загальній структурі доходів загального фонду ОТГ питома вага податку на доходи фізичних осіб становить 60,5% (рис. 6.1), у 2019 році аналогічний показник становив 58,1%. Надходження ПДФО склали 32,7 млрд грн. Плати за землю надійшло 6,8 млрд грн (12,6% від загальної суми), єдиного податку – 7,8 млрд грн (14,4%), акцизного податку – 3,6 млрд грн (6,6%), у тому числі акцизного податку з палива надійшло 2,3 млрд грн (4,2%), податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки – 1,2 млрд грн (2,1%).

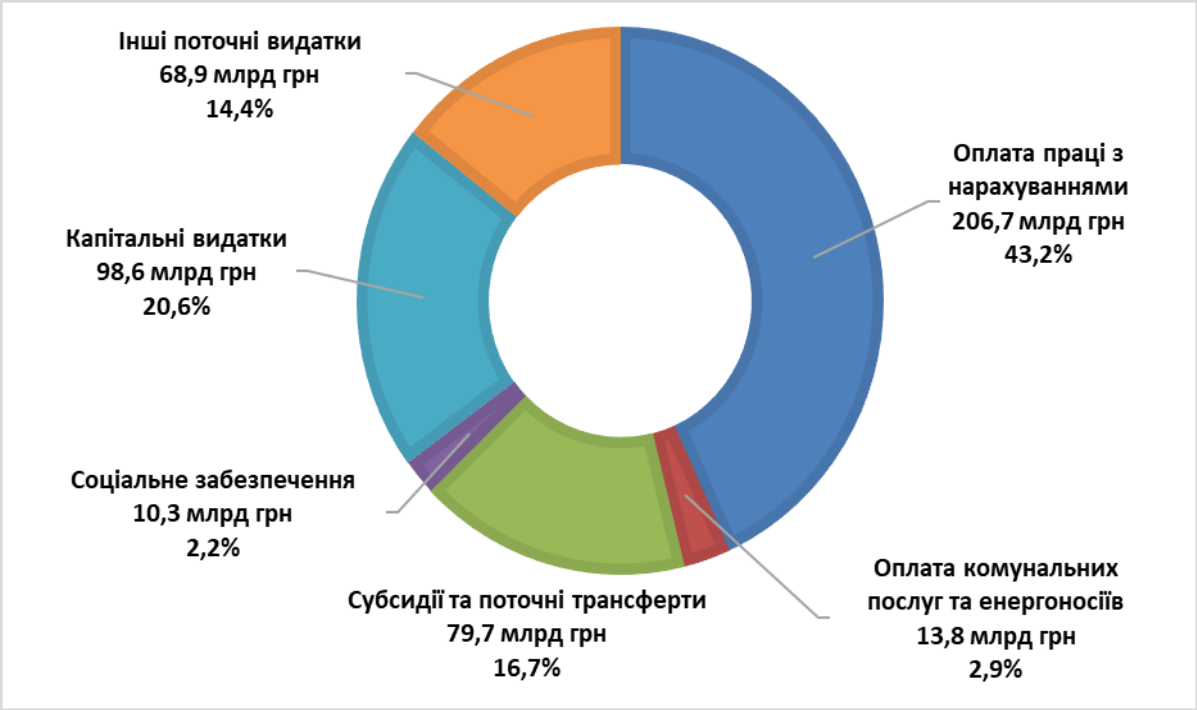

Рисунок 6.2 - Структура видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонди)

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у 2020 році склав 478,1 млрд грн, що на 88,2 млрд грн (-15,5%) менше від обсягу видатків, проведених у 2019 році. Із зазначеної суми видатки загального фонду у 2020 році склали 357,7 млрд грн, що на 84,9 млрд грн (-19,2%) менше 2019 року (рис.6.2).

У структурі місцевих бюджетів найбільша частка припадає на оплату праці – 206,7 млрд грн, або 43,2%. Капітальних видатків проведено на суму 98,6 млрд грн, що становить 20,6% від усіх видатків.

Отже 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 та органи місцевого самоврядування

Питання для самоперевірки

1. Регіональне управління: суть, цілі і функції.
2. Поняття, сутність і принципи регіональної політики.
3. Основні напрями регіонального управління.
4. Місцеві бюджети як фінансова основа соціально-економічного розвитку регіонів.
5. Державні і регіональні програми.
6. Території із спеціальним статусом: поняття і значення.
7. Роль органів державного управління і місцевого самоврядування в економічному розвитку регіону.

Тема 7 РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

7.1. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій.
7.2. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади.
7.3. *Господарсько-правовий механізм діяльності міст і територій із спеціальним статусом.*

7.1 Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій

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 діє в межах своїх повноважень, здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою*** [19]**.**

МДА знаходяться в обласних і районних центрах, місті Києві, 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 указаного Закону) [19].

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 [19].

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 такі повноваження:

- окремі повноваження місцевого самоврядування, делеговані МДА відповідною радою;
- специфічна функція управління трудовими ресурсами;
- державний контроль за дотриманням законів, правил, положень, стандартів та специфікацій суб'єктами господарювання;
- 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 [19].

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.

7.2 Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

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 областях, місті Києві, 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 [44].

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:

- 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.

У межах своїх повноважень центральні органи виконавчої влади видають накази, організовують і контролюють їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності й громадянства.

Міністерство та інший центральний орган виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників центральних органів виконавчої влади на цих посадах припиняє Президент України. Міністр (керівник) має заступників, яких призначають відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками проводить міністр (керівник). Він здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності й несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів.

ЦОВВ є юридичними особами, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного гербу України та своїм найменуванням.

7.3 Господарсько-правовий механізм діяльності міст і територій із спеціальним статусом

Міста зі спеціальним статусом - це спеціальна категорія міст в Україні, що визначена Конституцією України, і до якої віднесені міста Київ та Севастополь.

Цей статус був успадкований від законодавства УРСР, у конституції якої Київ та Севастополь мали статус міст республіканського підпорядкування. Цей статус означав, що Київ та Севастополь адміністративно виключалися із підпорядкування органів влади відповідно Київської та Кримської областей, і таким чином для більшості цілей функціонували як окремі регіони УРСР, хоч і не були повністю відокремленими адміністративно-територіальними одиницями.

У 2014 році Росія здійснила анексію Криму. 27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію про територіальну цілісність України, у якій закликала не визнавати ніяких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя і утримуватися від будь-яких дій, які можуть бути інтерпретовані як визнання будь-якої зміни їх статусу.

15 квітня 2014 року Україною було прийнято Закон, згідно якого територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя визначаються як тимчасово окуповані території із спеціальним правовим режимом, що діє до повного відновлення конституційного ладу України на тимчасово окупованій території.

Що стосується Києва, то згідно з Конституцією України (ст. 133), а також Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV визначений спеціальний статус міста Києва як міста загальнодержавного значення. Спеціальний статус міста передбачає наявність особливостей процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, а також специфічної системи органів публічної влади.

На відміну від усіх інших громад України, у місті Києві державну виконавчу владу і місцеву виконавчу владу здійснює один і той самий орган - Київська міська державна адміністрація (КМДА).

Президент України призначає на посаду голови КМДА особу, яка обрана Київським міським головою.

У районах міста Києва діють районні у місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються КМДА. У випадку утворення районних рад, головами районних у місті Києві державних адміністрацій стають голови відповідних рад, а у випадку їх не утворення, такі голови призначаються президентом України відповідно до Конституції України.

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 указаного 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 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» 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.

З метою підвищення ефективності державного управління можуть також створюватися ***факультативні територіальні одиниці***, тобто території, які не являються адміністративно-територіальними одиницями держави.

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

Спеціальна (вільна) економічна зона (СЕЗ) - територія, на якій діє спеціальний правовий режим економічної діяльності, і яка має особливий юридичний та митно-економічний статус. На території спеціальної (вільної) економічної зони можуть запроваджуватися пільгові митні, податкові, валютно-фінансові та інші умови підприємництва вітчизняних та іноземних інвесторів.

Науково-технічні зони - це вільні економічні зони (ВЕЗ), спеціальний правовий режим яких орієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу, досягнення нової якості економіки через стимулювання фундаментальних досліджень з подальшим впровадженням результатів наукових розробок у виробництво.

Банківсько-страхові (офшорні) зони - це зони, в яких запроваджується сприятливий режим здійснення банківських та страхових операцій в іноземній валюті для обслуговування нерезидентів. Офшорний статус надається банківським та страховим установам, які були створені за участю лише нерезидентів і обслуговують лише ту їхню підприємницьку діяльність, що здійснюється за межами України.

Туристсько-рекреаційні зони - це вільні економічні зони, які створюються в регіонах, що мають багатий природний, рекреаційний та історико-культурний потенціал, з метою ефективного його використання і збереження, а також активізації підприємницької діяльності у сфері рекреаційно-туристичного бізнесу.

Екологічні зони - це територіальні одиниці, які характеризуються спеціальними умовами функціонування і охорони навколишнього середовища. *В свою чергу екологічні зони поділяються на:* природно-заповідні зони, природно-заповідний фонд України, курортні зони, зони екологічного лиха.

Природно-заповідні зони - ділянки суходолу або водного простору, природні комплекси яких мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, рекреаційне значення а також прилегла охоронна територія.

До природно-заповідного фонду України належать: природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища); штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки).

Курортні зони - зони, які мають особливе рекреаційне значення, що визначає їхню економічну спеціалізацію.

Зона екологічного лиха - територія, в межах якої відбулися стійкі негативні, несумісні з життєдіяльністю людини зміни навколишнього середовища. Надзвичайна екологічна ситуація - надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

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

Питання для самоперевірки

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

Тема 8 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

8.1. Необхідність та сутність місцевого самоврядування.
8.2. Особливості місцевого самоврядування в Україні.
8.3. Роль територіальної громади у державному управлінні.

8.1 Необхідність та сутність місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні – ***право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.***

Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

Адміністративно-територіальна одиниця - область, район, місто, район у місті, селище, село.

Місцеве самоврядування є однією з найбільш важливих ознак демократичної держави. Законодавчою базою для організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні є Конституція України (ст.140), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.).

Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС) відображає основні принципи організації місцевого самоврядування, прийняті країнами-членами Ради Європи.

Україна стала учасницею Європейської хартії місцевого самоврядування 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі. Верховна Рада України ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р., після чого вона стала частиною національного законодавства України. Основні засади Хартії містять наступні положення: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; місцеві органи влади мають широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи повинні бути забезпечені достатніми ресурсами для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.

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.

Існують державна та общинна концепції місцевого самоврядування, а також концепція муніципального дуалізму.

Сутність ***державної концепції*** полягає в тому, що місцеве самоврядування – це засіб здійснення функцій недержавними суб'єктами на рівні територіальних громад і регіонів. ***Общинна концепція*** базується на тому, що на первинні територіальні громади покладено виконання функцій місцевого значення, які не охоплюють регіональний рівень. Згідно з к***онцепцією муніципального дуалізму*** на органи публічної влади одночасно покладено виконання двох груп повноважень: муніципальних і державних.

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).

8.2 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.

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.

Статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» проголошено 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 [20].

Усі ради в сучасній України 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. 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 напрями (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» до ***повноважень районних і обласних рад*** належать***:***

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.

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 України «Про місцеве самоврядування» ***повноваження сільського, селищного та міського голови*** включають:

- організацію роботи відповідної ради та її виконавчого комітету, візування їх рішень;
- управління апаратом ради та її виконавчим комітетом;
- скликання засідань ради, створення порядку денного, участь у пленарному засіданні;
- підготовка та подання на розгляд раді програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- 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 та ін.

8.3 Роль територіальної громади 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.

Ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» [20] 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.

Отже громадяни можуть впливати на процес державного управління наступним чином:

- створювати партії та неурядові організації та брати участь у політичному процесі;
- брати участь у національних та місцевих виборах та референдумах;
- бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- брати участь у профспілках для захисту своїх трудових та соціально-економічних прав та інтересів;
- звертатися до державних органів чи місцевих органів влади особисто або шляхом подання індивідуальних або колективних клопотань.

Світовий досвід та українські реалії визначають нові закономірності відповідальності територіальних громад за місцевий розвиток, а також посилення ролі громад в економічному розвитку регіонів.

Процеси децентралізації та реформи самоврядування, поклали на територіальні громади відповідальність за розвиток місцевих територій. Відтак, саме від професійності та системності дій представників громад залежить не тільки розвиток та процвітання окремих територій, а й загалом добробут всієї країни.

Територіальні громади перетворюються із об'єктів на суб'єктів управління, що робить їх лідерами змін, які нестимуть відповідальність за планування свого сталого розвитку, місцеве економічне зростання, просторове планування, збереження навколишнього середовища.

Питання для самоперевірки

1. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.
2. Основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування в Україні.
4. Функції місцевого самоврядування.
5. Розкрийте основні теорії місцевого самоврядування. Яка з них, на Ваш погляд, найбільше відповідає дійсності?

6. Охарактеризуйте принципи, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування.
7. З яких елементів складається система місцевого самоврядування у сучасній Україні?
8. Розкрийте повноваження міських, районних та обласних рад.
9. Розкрийте роль громадянина у державному управлінні.

Тема 9 ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

9.1. Організація діяльності органів державної влади в Україні.

9.2. Особливості менеджменту органу державної влади.

9.3. Забезпечення законності та юридичної відповідальності в державному управлінні.

9.1 Організація 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:

- володіє державно-владними повноваженнями;
- виступає організаційно відокремленою незалежною частиною державного апарату;
- діє відповідно до встановлених процедур;
- заснований державою в офіційному порядку для виконання її функцій та досягнення її цілей;
- діє від імені держави;
- представляє Україну як державу як всередині країни, так і за її межами;
- функціонує за дорученням держави, яка визначає його правовий статус;
- його персонал об'єднаний правовими відносинами та діє, використовуючи певні форми організації і методи роботи в межах певної територіальної одиниці.

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 взаємозв'язки ґрунтуються на зв'язках підпорядкованості. Вони встановлюються між менеджерами та їх підлеглими.

Горизонтальні взаємозв'язки ґрунтуються на відносинах взаємозалежності або непрямої 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 органу влади та здійснюється координація управлінської діяльності в цілому.

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, дивізіональної, програмно-цільової, матричної структури.

Зв'язки з громадськістю «паблік рилейшнз» (від англ. public relations - відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) виконують важливі функції з налагодження ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством (координуючу, інтегруючу, мобілізаційну, соціалізуючу).

Основними видами комунікацій з громадськістю є:

1) *інформування* (поширення інформації про рішення, надання доступу до звітності);

2) *публічні консультації* (опитування, громадські слухання, дорадчі комітети);

3) *залучення громадськості до процесу прийняття державно-управлінських рішень* (робочі групи, експертні комісії).

9.2 Особливості менеджменту органу державної влади

Як будь-якій організації, органам державної влади притаманні загальні процеси управління, які є предметом менеджменту.

Проте органи державної влади мають певні особливості, тому що властива їм адміністративна діяльність відрізняється від виробничої та інших видів діяльності. Основним ресурсним компонентом системи менеджменту органу державної влади є державний службовець, специфіка діяльності якого полягає в: різноманітті цілей; складності у вимірі результатів праці; технології, через які важко виявити залежність між внеском і результатом.

Завданням органу державної влади є створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектора

економіки або функціональної сфери управління. Сукупність цілей органів державної влади становить державну політику.

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 влади;

д) формування стратегії;

е) реалізація стратегії з моніторингом в реальному часі;

ж) оцінка досягнутих результатів.

Управлінське рішення - ***це 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 використовують багато методів, в тому числі: модель раціонального прийняття рішень, формалізацію управлінських рішень, платіжну матрицю та інші.

Модель раціонального прийняття рішень є достатньо розповсюдженою та складається з таких етапів:

1) виявлення проблем та діагностика;

2) формулювання обмежень та критеріїв прийняття рішень;

3) пошук можливих альтернатив;

4) оцінка альтернатив;

5) 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 підзвітності.

Метою впровадження нового публічного менеджменту було скорочення державного сектору та обмеження ролі уряду в суспільстві, пошук економічної ефективності та «кращого економічного обслуговування» в сфері публічного управління. Клієнтами стає населення, якому надаються індивідуальні послуги та у яких є переважно комерційний, а не політичний інтерес до уряду.

Отже новий публічний менеджмент пропонує підходи до адміністративних установ як до організації з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати.

9.3 Забезпечення законності та юридичної відповідальності в державному управлінні

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 повинна мати такі властивості, як: зрозумілість; універсальність, гарантованість, здатність забезпечувати рівність, прозорість, 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 органів.

До суб'єктів, що забезпечують законність у державному управлінні відносяться:

- 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 відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення.

Державні службовці є спеціальними суб'єктами *адміністративної відповідальності*, що настає при порушенні відповідних норм і правил. Сутність адміністративної відповідальності полягає у тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах. Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи.

До державних службовців має також застосовуватися *матеріальна відповідальність*, яка передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Щодо державних службовців, які прийняли рішення, що визнані незаконними, суд визначає передбачену законом міру відповідальності, аж до подання про звільнення.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте ознаки органу державної влади.
2. Порівняйте внутрішні вертикальні і горизонтальні зв'язки, що виникають в межах органу державної влади.
3. Розкрийте відмінності між розумінням організації як процесу і як функції управління.
4. Охарактеризуйте етапи прийняття управлінських рішень у моделі раціонального прийняття рішень.
5. Охарактеризуйте завдання та функції служби зв’язків з громадськістю органу державної влади.
6. Яким чином співвідносяться між собою поняття законності та юридичної відповідальності у діяльності органів державної влади?

Тема 10 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

10.1. Загальні положення про державну службу в Україні.
10.2. Правовий статус державних службовців.
10.3. Управління державною службою.

10.1 Загальні положення про державну службу в Україні

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.***

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 [14].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» 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 персоналом державних органів;

6) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контроль за їх виконанням [14].

Стаття 4 Закону України «Про державну службу» 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 [14].

10.2 Правовий статус державних службовців

Державним службовцем ***визнається громадянин України, який займає 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.***

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

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

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.

Всього встановлюється 9 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.

Ранги державних службовців присвоюються згідно з положеннями ст. 39 Закону України «Про державну службу» та Порядком присвоєння

рангів державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306, згідно з якими ранги державних службовців є видом спеціальних звань (табл.10.1).

Отже державна служба – це особлива діяльність, пов'язана з великою відповідальністю та 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 Закону України «Про державну службу»). 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.

Таблиця 10.1 - Ранги державних службовців за категоріями та посадами

Ранги державних службовців

Категорія	Посади	Ранги								
А	державні секретарі, керівники центральних органів виконавчої влади	1	2	3						
Б	керівники структурних підрозділів			3	4	5	6			
В	інші посади						6	7	8	9

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу», **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 [14].

10.3 Управління державною службою

Стаття 12 Закону України «Про державну службу», 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.).

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.

НАДС виконує наступні **основні завдання**

- 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

Національне агентство України з питань державної служби виконує такі **функціональні обов'язки**:

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 службовців.

НАДС також приймає участь у розробці та реалізації державної кадрової політики.

Державна кадрова політика - ***це стратегія держави в галузі формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства***.

Метою сучасної державної кадрової політики є забезпечення висококваліфікованими, креативними, добросовісними працівниками та активізації соціально-економічного розвитку України й ефективної реалізації її національних інтересів.

До суб'єктів формування державної кадрової політики належать: народ України; Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Національне агентство України з питань державної служби; керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади; підрозділи з питань управління персоналом державних органів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; керівники та підрозділи з питань управління персоналом місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній власності; навчальні заклади різного спрямування тощо.

Згідно із статтею 48 Закону України «Про державну службу» державним службовцям створюються необхідні умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання. 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.

Визнано за необхідне проходження підвищення кваліфікації державних службовців за професійними програмами в наступних випадках:

1) для фахівців, вперше прийнятих на державну службу, – протягом першого року їх роботи;

2) 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 [3].

Для підвищення ефективності системи управління кадрами у сфері державної служби необхідно: створення структурованої бази даних про вакансії осіб, які виконали програми підвищення кваліфікації; реорганізація кадрових служб, що заснована на кадровому плануванні кар'єри державних службовців, аналізі роботи персоналу установи, впровадженні дієвого мотиваційного механізму, який стимулював би державних службовців постійно підвищувати та оновлювати свої професійні знання та вміння.

Питання для самоперевірки

1. Визначте принципи державної служби в Україні.
2. Сформулюйте ознаки та риси державної служби як різновиду суспільно-значущої професійної діяльності.
3. Розкрийте сутнісні функції державної служби.
4. Охарактеризуйте елементи правового статусу державного службовця. З яких основних етапів складається процес проходження державної служби?
5. У чому полягають функції Національного агентства України з питань державної служби?
6. Розкрийте цілі, завдання та засоби державної кадрової політики.

Тема 11 ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

11.1. Поняття та критерії ефективності у державному управлінні.
11.2. Моделі оцінки результативності діяльності органів влади.
11.3. *Сутність та види державного контролю.*

11.1 Поняття та критерії ефективності у державному управлінні

Ефективність управління — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Визначити результат управління та оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти ефективність управління.

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

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

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».

Щоб говорити про ефективність функціонування відповідного органу влади його діяльність необхідно представити у вигляді **процесів**:

1) процес входу (надходження матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових ресурсів);

2) внутрішній процес (перетворення ресурсів та прийняття управлінських рішень);

3) процес виходу (реалізація державних проектів (надання адміністративних послуг); визначення результативності та ефективності діяльності органів влади (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності визначеним цілям, задоволеність населення від реалізації державних проектів та надання адміністративних послуги) [6, с. 125].

Ефективне державне управління неможливе без розуміння високопосадовими особами стратегічних цілей державної політики та місії державної влади в цілому. Міністри, керівники державних установ і відомств повинні розуміти суть загальнополітичного процесу і бути

здатними професійно довести доцільність тактики і стратегії державної політики іншим. Успіх державних перетворень залежить від ефективної діяльності управлінського апарату.

Ефективна діяльність органу влади залежить від таких **чинників**:

- *організаційної структури*, ефективність якої зумовлюється ефективністю організаційного механізму (гнучкість, ієрархічність, делегування повноважень та відповідальності, стимулювання та ін.);
- *кваліфікації та професіоналізму персоналу;*
- *психологічного клімату*, що впливає на плинність кадрів, відкриті комунікаційних каналів тощо;
- *технологій* (забезпечення сучасним обладнанням, ефективна організація процесів діяльності);
- *характеристик зовнішнього середовища*.

Результати функціонування державних органів складно визначити у категоріях прибутку або рентабельності. Тому в управлінській діяльності використовується інший вимір оцінки ефективності – співставлення результатів діяльності із встановленими цілями. 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.***

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

З метою підвищення ефективності державного управління в країнах Європи проводились реформи системи державного управління. У Фінляндії, Польщі, Угорщині та інших країнах вони були зумовлені їхнім вступом до ЄС. Реформи полягали: в децентралізації управління регіональних і місцевих органів влади; у переході до ринкових методів роботи; скорочені чисельності держслужбовців центральних органів державного управління; посилені зорієнтованості державного сектора на досягнення кінцевого результату; задоволенні потреб споживачів і підвищенні технічної ефективності органів держуправління шляхом комп’ютеризації та інформатизації послуг держслужби і всієї системи державного управління; запровадженні нових систем стимулювання підвищення кваліфікації держслужбовців; сприянні співробітництва між органами влади, розвитку між ними договірних відносин.

Зарубіжний досвід свідчить, що досягти значного підвищення ефективності і дієвості держуправління можна за умов чіткого визначення кінцевих результатів реформування, інвестування чималих коштів у проведення реформ, створення відповідної правової бази.

11.2 Моделі оцінки результативності діяльності органів влади

Для оцінки результативності державного управління застосовують національні та міжнародні показники, в тому числі: 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 ОНН готовності країн до запровадження електронного уряду (E-Government Readiness Index) та ін. [5, с. 92-93].

Модель оцінки ефективності «витрати - випуск» можна застосувати для оцінки 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.

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 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.

3. Необхідно підкреслити різницю між безпосередніми результатами діяльності та наслідками прийняття певних управлінських рішень. Наслідки (кінцеві результати, підсумки, ефект) можуть виступати як події або зміни умов, поведінки або ставлення. Потрібно також враховувати різницю між короткостроковими та довгостроковими наслідками.

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

- *ресурсні показники*: персонал, капіталовкладення, фінансові витрати тощо;

- *результативні показники*: кількість випускників шкіл, виписаних пацієнтів, побудованих дитсадків тощо;

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

- *показники довгострокових наслідків*: зниження безробіття, підвищення народжуваності, покращення добробуту;

- *показники зовнішнього середовища*: зростання ВВП та інші економічні індикатори, вікова структура тощо.

Одну з класифікацій моделей оцінювання в державному управлінні запропонував шведський науковець Е.Ведунг До основних моделей оцінювання державного управління він зараховує: сутнісні, економічні та професійні.

Сутнісні моделі включають:

• оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу);

• оцінювання за результатами (моніторинг результатів);

• оцінювання за системними компонентами (модель всебічної оцінки);

• оцінювання за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг);

• оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін).

Економічні моделі за Е. Ведунгом включають модель продуктивності та модель ефективності. В контексті моделі ефективності Е. Ведунг виділяє два підходи до оцінки ефективності: співвідношення "витрати - вигоди" або "витрати - результат". При аналізі витрат і вигід як вхідні ресурси програми, так і її наслідки (цінність ефектів) вимірюються у грошових одиницях. При аналізі витрат і результатів вхідні ресурси вимірюються у грошових одиницях, а результати (ефекти) - через фізичні величини. Також Е. Ведунг виділяє ***професійні моделі***: експертне оцінювання та самооцінювання.

Заслуговує на увагу сучасна модель оцінки системи менеджменту в США, яка базується на Урядовому Акті виконання і результатів та Національного аналізу ефективності. Акт наголошує на стратегічних результатах, тобто визначає лише два види оцінювання - результатів і наслідків. Від кожної організації вимагається готувати стратегічні та щорічні виконавчі плани, подавати щорічні звіти, що поєднують реальне виконання із цілями, поставленими у виконавчих планах [5, с. 93-95].

Отже, визначення рівня ефективності управління державних органів характеризується значною кількістю методологічних підходів та викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків.

При оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами.

11.3 Сутність та види державного контролю

Контроль та нагляд є основним засобом забезпечення законності у державному управлінні. Контроль та нагляд - фактори, що дисциплінують поведінку державних службовців та громадян у суспільстві в цілому.

Контроль – це автономна адміністративна функція, яка проникає в усі інші, активно впливає на них, налаштовує і формує нові функції та орієнтації управлінської діяльності.

Отже**, 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.***

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи та їх структурні підрозділи, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці.

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.

Для забезпечення ефективності контролю він має відповідати таким ***вимогам***: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Існують наступні **функції контролю** відповідно до їх цілей:

- правозахисна;
- правовідновлювальна;
- аналітико-інформаційна;
- виховна;
- функція покарання;
- надання допомоги об'єкту контролю.

Види державного контролю:

- 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.

У державному управлінні розрізняють також такі види контролю, як управлінський і бюджетний.

Управлінський контроль - це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

За етапами проведення контролю щодо *часового його здійснення у процесі державного управління* розрізняють попередній (превентивний), поточний (оперативний) та підсумковий контроль.

Мета *попереднього (превентивного) контролю* полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень.

Поточний контроль відбувається безпосередньо у процесі роботи та передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо.

Метою *підсумкового контролю* є порівняння одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, винесених контролюючими органами.

Стан і поведінка об'єкта контролю визначається за допомогою методів контролю. ***Методи контролю у державному управлінні*** - *сукупність способів практичної реалізації контрольної функції органів державної влади як складової механізму управління певними об'єктами державного управління.*

Серед методів контролю, що найбільш широко застосовуються органами державної влади у процесі здійснення контрольної діяльності, можна виокремити: експертні оцінки; статистичні методи; методи аналізу-порівняння, узагальнення; методи логічного осмислення розвитку об'єктів контролю.

До ***основних ознак ефективного контролю*** належать: стратегічна спрямованість, орієнтація на результати, своєчасність, адекватність, гнучкість, економічність.

Питання для самоперевірки

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. В чому полягають особливості загального та спеціалізованого зовнішнього контролю у системі виконавчої влади в Україні?
6. В чому полягає необхідність та актуальність громадського контролю?

Тема 12 ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

12.1. Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні.
12.2. Основні напрямки адміністративної реформи в Україні.
12.3. Удосконалення системи державного менеджменту.
12.4. Розвиток маркетизації в системі надання державних адміністративних послуг.

12.1 Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні

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.

12.2 Основні напрямки адміністративної реформи в Україні

Адміністративну реформу можна визначити як неперервний процес удосконалення інституційних, правових, організаційних, процедурно-технологічних засад механізму держави та державного апарату, що забезпечує соціально-економічний розвиток країни, сприяє відповідності суспільної системи напрямам розвитку світової цивілізації.

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.

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.

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.

Адміністративна реформа в Україні перш за все має забезпечити проведення економічних та соціальних змін, поновити та посилити престиж держави в суспільстві. Вона має спиратися на систему соціально орієнтованих ринкових перетворень в економіці Україні, що покликані забезпечити:

- здатність економічного механізму задовольняти на визначеному рівні потреби населення і держави;
- конкурентоспроможність національної економіки у світовій системі господарювання;
- подолання дестабілізуючої дії чинників, що створюють загрозу національній безпеці країни;
- незалежність економічної системи від зовнішніх ресурсів;
- розвиток економічної системи, здатної забезпечити сучасний добробут населення країни.

Система органів виконавчої влади є найважливішим елементом механізму державного управління і виступає основним об'єктом трансформаційних заходів у процесі проведення в Україні адміністративної реформи. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачені основні положення щодо реформування Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

У процесі здійснення адміністративної реформи пройшло скорочення чисельності та уточнення переліку видів центральних органів виконавчої влади, зокрема завдяки виникненню урядових органів державного управління відбулося посилення політичної ролі і

відповідальності міністрів і запровадження механізму спрямування й координації через них діяльності інших ЦОВВ. Проте зазначені кроки не забезпечили належної зміни змісту діяльності органів виконавчої влади.

Щодо місцевих органів виконавчої влади, то їх ефективне функціонування може здійснюватися за умов визначення та розмежування функцій і повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, дотримання ними законодавчо визначеної компетенції, виконавської дисципліни, їх постійної взаємодії та рівноправного партнерства.

З метою підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування необхідно консолідувати зусилля органів державної влади навколо удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки.

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.

12.3 Удосконалення системи державного менеджменту

Новий державний менеджмент як концепція і модель державного управління виник у 1980-і рр. Він з'явився відповіддю на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління, адміністрування. Концепція нового державного менеджменту і відповідні їй реформи були стимульовані критикою витратного характеру політики держави і різким падінням довіри населення до державного управління. Найбільш активно ринкова концепція державного управління розробляється у Великобританії, США, Нової Зеландії, Канаді.

Однією з ключових характеристик нового державного менеджменту є запозичення у практику публічної служби принципів і методики бізнесу. До ключових наукових передумов нового державного менеджменту можна віднести цілу низку економічних, політичних та управлінських теорій та концепцій. Значний вплив на формування базових засад цієї парадигми здійснили: менеджеріалізм як напрям у публічно-адміністративний галузі знання. Ідеологічна складова нового державного менеджменту переважно сконструйована неолібералізмом [8, с.159].

Отже новий публічний менеджмент, менеджеризм – концепції, які виробляють теоретичні засади для практичних перетворень системи державного управління з метою зробити її більш ефективною, економічною та динамічною.

Новий державний менеджмент має багато спільного зі старим державним менеджментом, але він має й істотні відмінності від останнього. По-перше, новий державний менеджмент ставить акцент на відрядній роботі, дорученнях і процесах, в той час як старий підкреслював значення функцій, виконання і завдань. Суттєвими складовими старого державного менеджменту були бюрократія і ієрархія. Основою ж для нового державного менеджменту є високопрофесійна команда, члени якої працюють разом з початку і до виконання певного завдання. По-друге, в новому державному менеджменті повноваження приймати рішення делегуються команді, яка виконує організаційну роботу і здійснює контроль відповідно до реалізованих проектів.

Процес переходу від державного адміністрування до державного менеджменту, стосовно до теорії організації, характеризується двома основними моментами:

1) підвищенням самостійності нижніх поверхів ієрархічних державних організацій;

2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини з середовищем.

Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття "керівництво", а не "адміністрування" або "управління". Керівництво тут розуміється як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

У теорії державного менеджменту ринкові моделі регулювання взяті за основу. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація і оцінка їх діяльності визнається таким чином, якби вони були б учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу. Державне управління, за думкою прихильників ринкового підходу, має бути підприємницьким.

У державному управлінні важко знайти єдиний показник ефективності діяльності, подібний прибутку для бізнесу. Проте, концепція нового державного менеджменту містить у собі ідею можливості оцінки діяльності державних структур і програм, використовуючи поняття продуктивність, результативність, дієвість. Поняття продуктивності і економічності включаються в діяльність державного управління. Це

означає, що при скороченні державних витрат результат діяльності держави має зростати.

12.4 Розвиток маркетизації в системі надання державних адміністративних послуг

Під процесами маркетизації розуміються трансформації державного управління, пов'язані з його орієнтацією на потреби соціальних суб'єктів, у більш конкретному плані – впровадження ринково-бізнесових підходів у системі державного управлінні та його адаптації до потреб ринку.

У роботу державного сектору все ширше мають упроваджуватися ринкові механізми та методи менеджменту, що використовуються в приватних компаніях, в тому числі принципи ринкової конкуренції, що дозволяє передавати комерційним підприємствам ряд державних функцій, у тому числі адміністративних (видача дозволів, реєстрація підприємницької діяльності, збір податків, охорона громадського порядку тощо).

Орієнтація державного управління на потреби громадян, механізми саморозвитку та гнучкість організаційних форм управлінської діяльності дозволяють впроваджувати ринкові механізми у систему надання державних адміністративних послуг.

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, автомототранспортних 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).

Маркетизація державних адміністративних послуг. покликана не лише збільшити ефективність публічної служби, але й зробити її більш звітною перед споживачем, який отримує ширший вибір серед постачальників послуг. Основними прикладами маркетизації даного типу є аутсорсинг, внутрішні ринки, управлінські контракти, ринкове тестування.

Аутсорсинг передбачає укладання контрактів між державою та прибутковими або неприбутковими приватними організаціями, які на змагальних умовах отримують можливість забезпечувати громадян певними послугами. Часто фундаторами таких приватних структур виявляються колишні працівники державної служби. Внутрішні ринки виникають, коли департаменти мають можливість придбати послуги підтримки від декількох внутрішніх провайдерів або зовнішніх постачальників, які оперують як окремі бізнесові одиниці та змагаються поміж собою.

Управлінські контракти передбачають передачу керування певними об'єктами (аеропорт, конференц-центр тощо) приватним компаніям на основі особливих контрактових домовленостей. ***Контрактація*** є широко вживаним ринковим механізмом. Ті функції з надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю. ***Ринкове тестування*** виникає тоді, коли механізми управлінського забезпечення послуг визначаються через торги з порівнянням організацій приватного сектору [6, с.168-170].

Прибічники запровадження ринкових механізмів у практику державного управління надають низку аргументів на користь таких агентств. Останні мають можливість сконцентруватися виключно на ефективному забезпеченні якісних послуг, а не перейматися аналізом та оцінкою альтернативних політик. Відповідно, державні службовці отримують можливість зосередитися на виробленні політичних рішень, а не турбуватися про надання послуг споживачам.

Питання для самоперевірки

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. Визначте необхідність та можливості контролю за функціонуванням органів влади з боку громадськості.

8. Охарактеризуйте відносини між органами публічної влади та об’єднаннями громадян.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
2. Аристотель. Политика Сочинения: в 4 т. Т. 4. / пер. с древнегреч. А.И. Доватура. Москва : Мысль, 1983. 644с.
3. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навчальний посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 115 с.
4. Гегель Г. Философия права: пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. 524 с.
5. Державне та регіональне управління : навчальний посібник. / Архірєреєв С.І., Губанова Н.Н., Кузьменко О.В., Митрофанова А.С.; за ред. С. І. Архієреєва. Харків : Видавництво Іванченка І.С., 2018. 128 с.
6. Державне та регіональне управління: підручник / Є. Г. Карташов, В. В. Євдокимов, І. О. Драган та ін.; за заг.ред. Є. Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с.
7. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки. Київ : Знання, 2007. 214 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління. Київ : НАДУ, 2011. 748 с.
10. Єпіфанов А. О. Управління регіоном : навчальний посібник. Суми : УАБС НБУ, 2008. 361 с.
11. Жуйтін Лі. Новий державний менеджмент: теоретичний та прикладний виміри. *Вісник Київ. ун-ту. Серія: Державне управління*. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2014. Вип. 2(2). С. 54-58.
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 // Офіційний вісник України. 2017. № 25, ст.716.
13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923- VIII // Відомості Верховної Ради. 2017. № 17, ст.203.
14. Закон України «Про державну службу» №889 від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4, ст.43.
15. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (в редакції від 16 квітня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13, ст. 91.
16. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. 2015. № 18, ст. 470.
17. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості

Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text (дата звернення: 5.05.2022).

18. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-18#Text (дата звернення: 4.07.2022).

19. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 4.07.2022).

20. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 4.07.2022).

21. Карташов Є. Г. Проектний підхід в публічному управлінні : навчальний посібник. Київ: Освіта України, 2018. 302 с.

22. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку : теоретичні аспекти : монографія. Київ: УАДУ, 2002. 188 с.

23. Ковбасюк Ю.В., Вакуленко В. М., Орлатий М. К. Регіональне управління: підручник. Київ : НАДУ, 2014. 512 с.

24. Кондрашов О. М., Дацій О. І., Драган І. О. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування : навчальний посібник. Київ : ТОВ «ДКС центр», 2013. 366 с.

25. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996, №30, ст.141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 4.04.2022).

26. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Регіональне управління : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2016. 248с.

27. Литвиненко В. І. Регіональна економіка : підручник. Київ : ЦУЛ, 2011. 384 с.

28. Маєв А. П. Регіональна політика Європейського Союзу: історія, цілі, тенденції розвитку // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 1(57). С. 24-27.

29. Максимчук М. В. Проблеми інституційного забезпечення інтелектуально-інноваційного розвитку регіону. Львів : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2008. 61 с.

30. Мельник А. Ф., Васіна А. Ю. Державне та регіональне управління : навчальний посібник; за ред. А. Ф. Мельника. Тернопіль, 2014. 452 с.

31. Мельник А. Ф., Оболенський О.Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.

32. Методологія наукових досліджень з державного управління :

хрестоматія / за заг. ред. К. О. Ващенка. Київ : НАДУ, 2014. 180 с.

33. Миколаєць А. П. Державний контроль в Україні: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія. Київ : МАУП, 2017. 309 с.

34. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації: монографія. Київ : «К.І.С.», 2009. 228 с.

35. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. Київ : КНЕУ, 2016. 472 с.

36. Основи теорії державного управління : навчальний посібник / В.В. Дементьєв, М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич та ін. Донецьк : ТОВ «ДРУК-ІНФЩ», 2012. 311 с.

37. Поліщук В. С. Теоретико-ідеологічне підґрунтя нового державного менеджменту // Держава та регіони. Серія: «Державне управління». Запоріжжя: Класичний приватний університет. 2016. №2 (54). С. 9-13.

38. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 30 серпня 2017р. № 662 // Офіційний вісник України. 2017. № 72.

39. Регіональна економіка: підручник / за ред. Є. П. Качана. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 800 с.

40. Регіональна економіка та природокористування : навчальний посібник / Голіков А. П., Дейнека О. Г., Позднякова Л. О., Черномаз П. О.; за ред. Голікова А.П. Київ : Центр учбової літератури, 2021. 352 с.

41. Розмарина А. Л. Концептуальні засади розвитку фінансів природокористування на регіональному рівні // Теоретичні засади управління еколого-орієнтованим розвитком нефінансового сектора національної економіки : колективна монографія / за заг. ред. О.П. Павленко, О.В. Жавнерчик. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С.116-120

42. Розмарина А. Л. Фінансові аспекти екологоорієнтованого розвитку регіонів // Методологічні основи управління екологоорієнтованим розвитком нефінансового сектора національної економіки : колективна монографія / за заг. ред. О.П. Павленко, О.В. Жавнерчик. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 97-102.

43. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua (дата звернення: 25.07.2022).

44. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади // Постанова Кабінету Міністрів України № 563 від 25 травня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text (дата звернення: 1.08.2022).

45. Чернов С. І., Новікова М. М., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» Харків : ХНУМГ, 2014. 140 с.

Навчальне електронне видання

РОЗМАРИНА Альбіна Леонідівна

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Конспект лекцій

Видавець і виготовлювач
Одеський державний екологічний університет
вул. Львівська, 15, м. Одеса, 65016
тел./факс: (0482) 32-67-35
E-mail: info@odeku.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 5242 від 08.11.2016