

**Т. С. ПІЧУГІНА  
Л. Д. ЗАБРОДСЬКА  
Г. І. ЗАБРОДСЬКА**



# **ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ**

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
у структурно-логічних схемах**

**Харків  
2015**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський державний університет  
харчування та торгівлі

Т. С. Пічугіна, Л. Д. Забродська, Г. І. Забродська

# **ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник  
у структурно-логічних схемах

Харків  
ХДУХТ  
2015

УДК 338.24  
ББК 65.050(075.8)  
П 36

Рецензенти:

д-р екон. наук, проф. В. Я. Міщенко,  
д-р екон. наук, проф. О. Г. Дейнека,  
д-р екон. наук, проф. Н. С. Краснокутська

Рекомендовано до видання вченою радою Харківського державного університету харчування та торгівлі, протокол № 2 від 24.09.2015 р.

**Пічугіна Т. С.**

П 36 Державне та регіональне управління : навч. посіб. у структур.-логіч. схемах / Т. С. Пічугіна, Л. Д. Забродська, Г. І. Забродська. – Х. : ХДУХТ, 2015. – 327 с.

Посібник розроблено відповідно до освітньо-професійної програми підготовки бакалавра спеціальності 073 «Менеджмент».

Навчальний посібник призначено для забезпечення самостійної роботи студентів щодо засвоєння ґрунтовних теоретичних знань з основ державного та регіонального управління в Україні, глибокого системного та комплексного розуміння проблем управління в органах державної влади різного рівня, а також під час підготовки до семінарських і практичних занять та виконання індивідуальної роботи.

УДК 338.24  
ББК 65.050(075.8)

© Пічугіна Т. С., Забродська Л. Д.,  
Забродська Г. І., 2015  
© Харківський державний університет  
харчування та торгівлі, 2015

ВСТУП.....	4
МОДУЛЬ 1. Теоретико-методологічні та конституційні засади державного та регіонального управління в Україні.....	6
Розділ 1. Концептуальні основи державного управління в Україні.....	6
Тема 1.1 (1). Основи теорії державного управління.....	6
Тема 1.2 (2). Методологічні засади державного управління.....	15
Запитання та завдання для самоконтролю.....	26
Розділ 2. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні.....	28
Тема 1.3 (3). Роль різних гілок влади в процесі державного управління....	28
Тема 1.4 (4). Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування та роль в управлінні.....	42
Тема 1.5 (5). Державне регулювання економіки та управління в окремих сферах суспільного розвитку.....	71
Тема 1.6 (6). Місце самоврядування та його особлива роль у державному управлінні.....	112
Запитання та завдання для самоконтролю.....	127
МОДУЛЬ 2. Взаємодія центральних і регіональних органів державного управління та менеджмент органу державної влади.....	134
Розділ 3. Менеджмент органу державної влади.....	134
Тема 2.1 (7). Внутрішня організація та ефективність управління органу державної влади.....	134
Тема 2.2 (8). Державна служба в Україні.....	190
Запитання та завдання для самоконтролю.....	218
Розділ 4. Взаємодія органів публічної влади центральних та регіональних органів управління.....	222
Тема 2.3 (9). Відносини органів публічної влади в системі державного управління.....	222
Тема 2.4 (10). Розвиток системи державного та регіонального управління.....	234
Запитання та завдання для самоконтролю.....	255
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК.....	258
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	287
ДОДАТКИ.....	289
Додаток А. Основні теорії та школи управління.....	291
Додаток Б. Особливості організаційної структури державного управління в провідних країнах світу.....	295
Додаток В. Центральні органи виконавчої влади України.....	306
Додаток Д. Перелік графічного матеріалу.....	310

## ВСТУП

Засвоєння засад державного управління є обов'язковою складовою освіти населення України. Парадигмою освіти широких верств населення є розгляд держави, державного управління, державної служби як позитивних цінностей та вищого досягнення розвитку демократичної, соціальної, правової держави, громадянського суспільства. Невід'ємною складовою сучасного розвитку держави є формування та запровадження основних засад громадянського суспільства, сила якого виявляється в характері діяльності місцевого самоврядування, засобів масової інформації, профспілок, політичних партій та інших неурядових структур.

Цільова спрямованість державного та регіонального управління зумовлює вивчення та аналіз політичних процесів формування та юридичного визнання мети розвитку суспільства та похідних від них цілей діяльності держави.

Набуття вмінь застосовувати теоретичні та практичні знання з державного управління є невід'ємною складовою підготовки фахівців ступеня освіти бакалавр, галузі знань 07 Управління та адміністрування, спеціальності 073 «Менеджмент» за професійним спрямуванням «Менеджмент організацій і адміністрування», «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності». Саме тому в структурі освітньо-професійної програми дисципліна «Державне та регіональне управління» займає провідне місце. Її теоретичні положення орієнтовані на формування, запровадження та аналіз результативності й ефективності цільових, функціональних і організаційних структур системи державного управління та місцевого самоврядування.

Основна мета викладання дисципліни: формування в студентів сучасного мислення та соціальних знань у галузі управління на національному й регіональному рівнях; набуття умінь та формування компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

У процесі вивчення дисципліни «Державне та регіональне управління» студент має опанувати відповідну сукупність знань, умінь та навичок, які повинні сприяти загально професійній підготовці майбутніх спеціалістів і забезпечити належне виконання ними покладених завдань у сфері управління. Він повинен знати:

- теоретико-методологічні засади формування загальнодержавної та регіональної політики;
- закономірності управління на державному та регіональному рівнях;
- особливості державного управління в різних сферах суспільного розвитку та на різних рівнях;
- методичні та організаційні основи управління розвитком суспільства;
- існуючі моделі державного управління, вітчизняну систему та структуру органів державної влади та місцевого самоврядування, їх компетенції;

– законодавчі та нормативно-правові засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

– концептуальні засади реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, напрями вдосконалення управління національним та регіональним розвитком.

Посібник складено з урахуванням і на основі головних законодавчих та нормативно-методичних документів, що регламентують діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері управління.

Під час формування структури та змісту навчального посібника враховувалось наступне:

– місце дисципліни «Державне та регіональне управління» у структурі освітньо-професійної програми підготовки бакалаврів за спеціальністю 073 «Менеджмент» за професійним спрямуванням «Менеджмент організацій і адміністрування», «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності», зокрема: наявність певних вихідних даних для її засвоєння (знань про основні функції, політику держави в громадянському суспільстві, нормативно-законодавчу базу, які формуються через вивчення філософії, політології, соціології, логіки, правознавства, макроекономіки); методичне навантаження, яке має забезпечити ця дисципліна завдяки вивченню дисциплін;

– професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців та узагальнені їх функції, підготовку до реалізації яких необхідно забезпечити в процесі навчання, тобто потребу формування чітко структурованої системи вмінь і знань у результаті вивчення дисципліни;

– основні напрями реформування системи державного управління.

У навчальному посібнику пов'язано систему теоретичної підготовки з набуттям певних практичних навичок із державного управління. У зв'язку з цим обрано структуру посібника, яка включає: виклад основних положень із державного та регіонального управління, запитання та завдання для самоконтролю, вміщено короткий термінологічний словник.

Для полегшення сприйняття навчального матеріалу, розвитку загального уявлення студентів про об'єкт вивчення та явища в державному управлінні матеріал викладено у формі структурно-логічних схем та таблиць.

Результати вивчення дисципліни «Державне та регіональне управління» сприятимуть формуванню сучасного економічного мислення, виробленню навичок у застосуванні форм і методів державного та регіонального управління в майбутній практичній діяльності.

## МОДУЛЬ № 1

### Теоретико-методологічні та конституційні засади державного та регіонального управління в Україні

#### Розділ 1

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### Тема 1.1 (1). Основи теорії державного управління

##### *Лекція 1*

###### *План лекції*

Вступ.

1.1. Теорія систем та управління.

1.2. Категорії «держава» і «влада».

1.3. Державне управління як системне суспільне явище.

1.4. Теорії та моделі державного управління: світовий досвід.

**Література, що рекомендована до вивчення теми: [1; 6-8; 11; 18].**

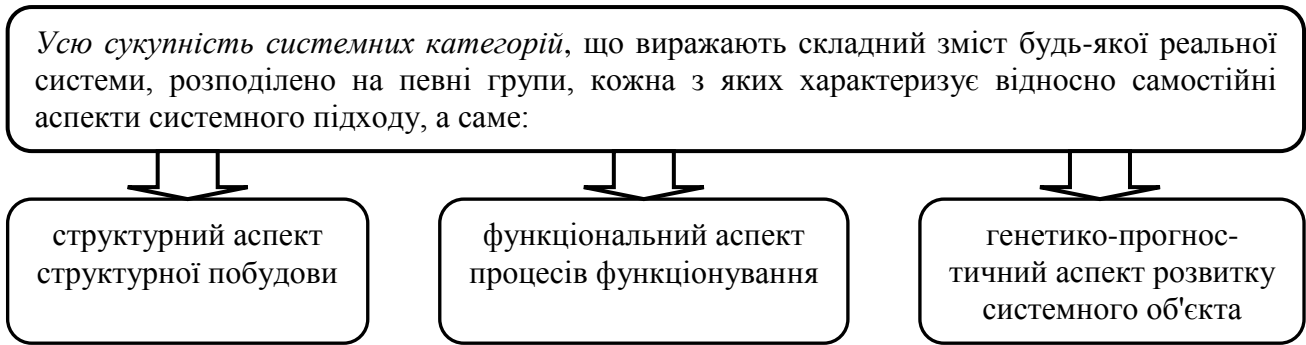
**Міні-лексикон:** відкрита система, держава, державне управління, закрита система, контроль, менеджмент, організація (функція), принципи державного управління, система, системний підхід, суспільне управління, управління.

#### ***1.1. Теорія систем та управління***

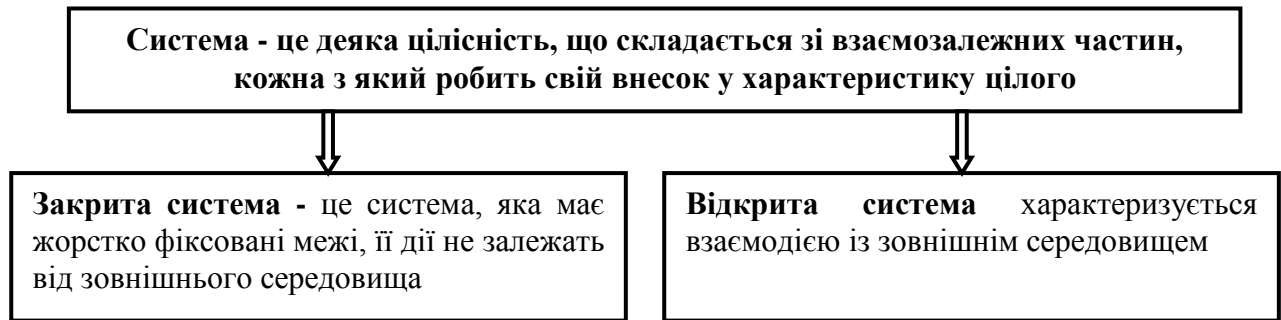
**СИСТЕМНИЙ ПІДХІД** передбачає комплексний розгляд феномена, що аналізується. Методологія системного дослідження та побудова реальних об'єктів базуються на використанні теоретичних конструкцій, що називаються моделями систем. Теорія систем у її сучасному розумінні означає багаторівневу понятійну систему, що включає різноманітні моделі систем, яким надається різна форма – від описової до формальної.

**ГОЛОВНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ** полягає не просто в аналізі будь-яких систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як системи. На підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи: залежно від обраного критерію, тобто того його компонента або властивості, що буде визначено як системостворюючу ознаку (наприклад, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень та ін.).

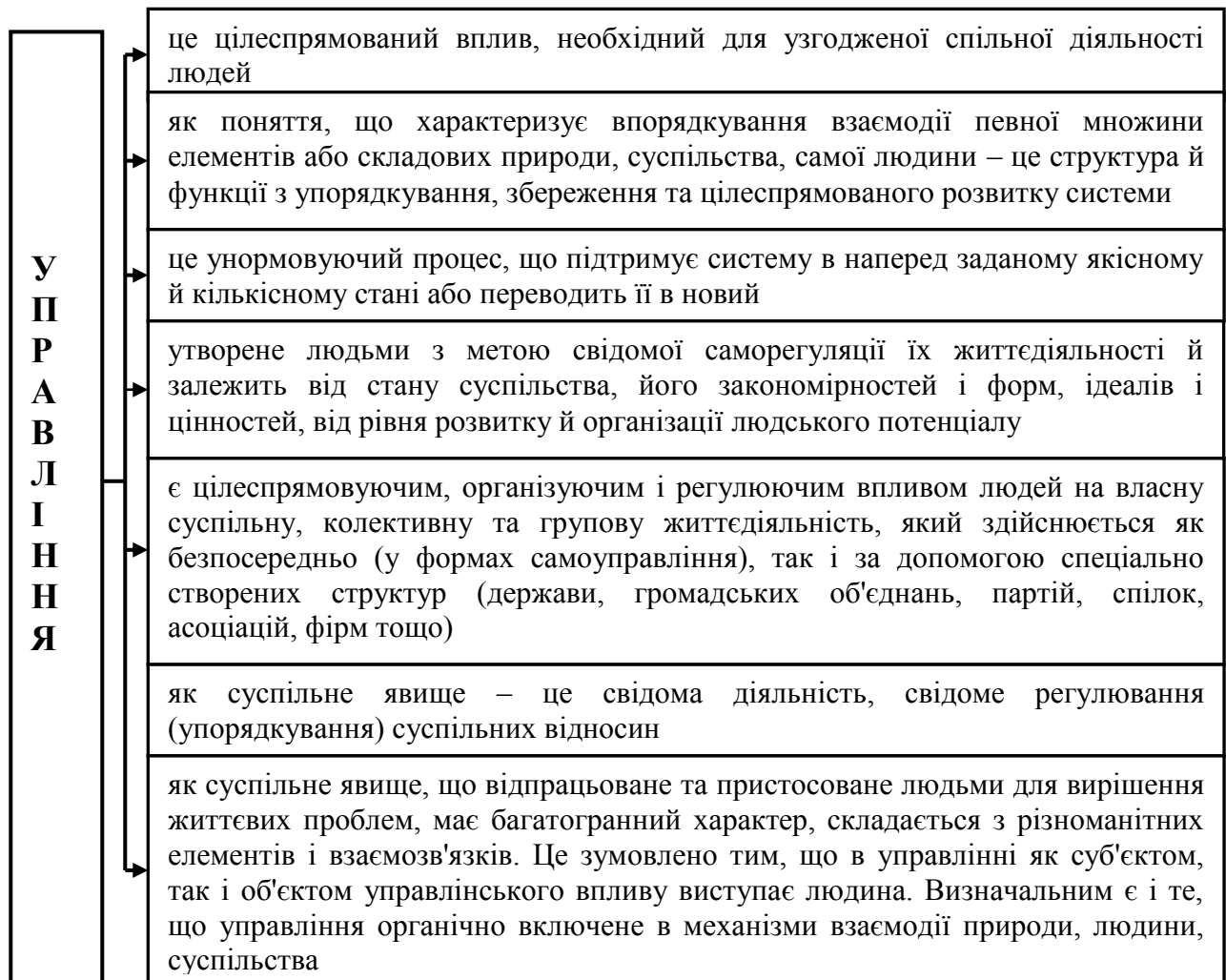
**СИСТЕМНІ МЕТОДИ** дослідження як складова системного підходу є сукупністю наукових методів і практичних прийомів вирішення різноманітних проблем, що виникають у цілеспрямованій діяльності. Важливою рисою системних методів є комплексність проблем, які вирішуються в межах системного аналізу. «Під системним аналізом розуміється в даний час методологія вирішення комплексних проблем у сфері управління»



**Рисунок 1.1 – Системні категорії, що виражають складний зміст системи**



**Рисунок 1.2 – Характеристика закритої та відкритої систем**



**Рисунок 1.3 – Характерні риси поняття «управління»**



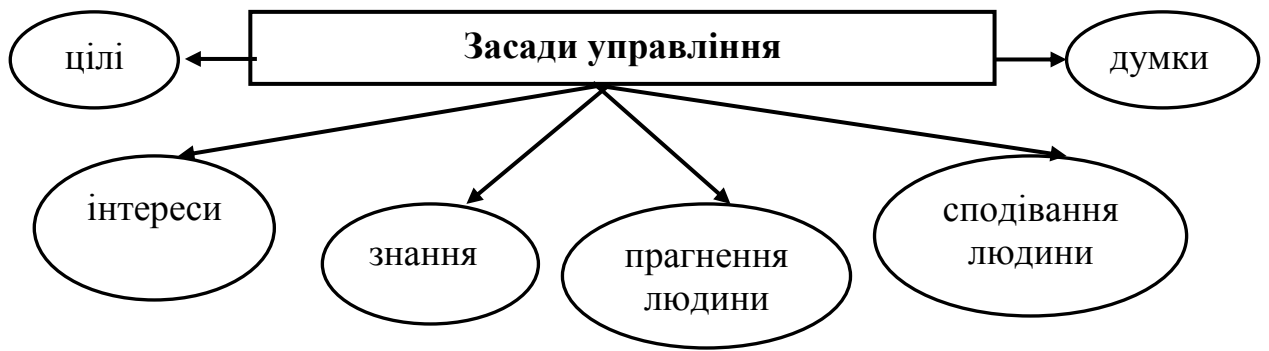


Рисунок 1.4 – Відправні засади в управлінні

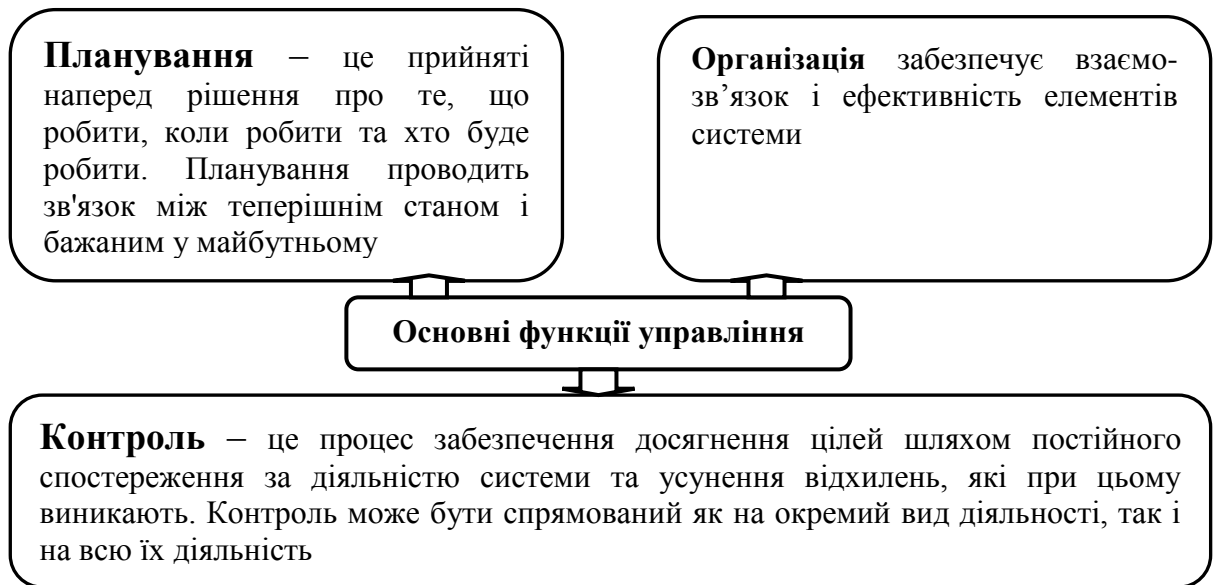


Рисунок 1.5 – Функції управління

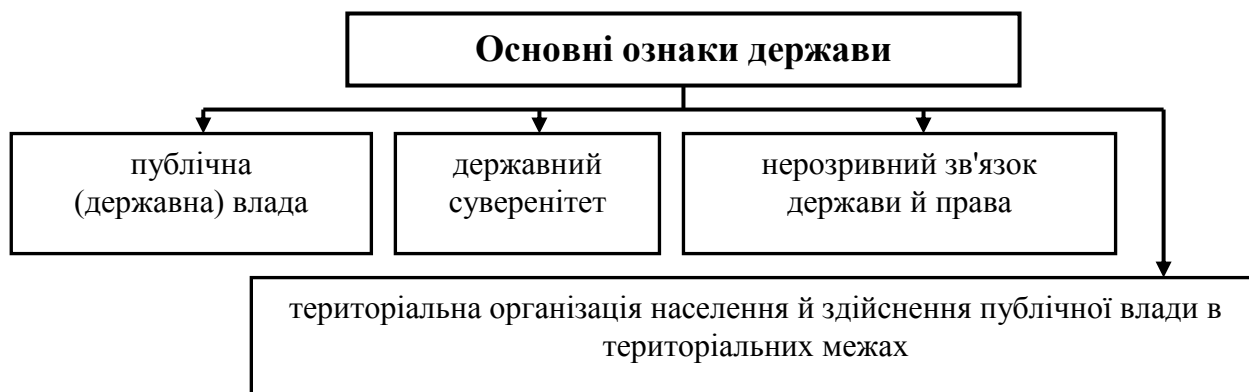
### 1.2. Категорії «держава» і «влада»



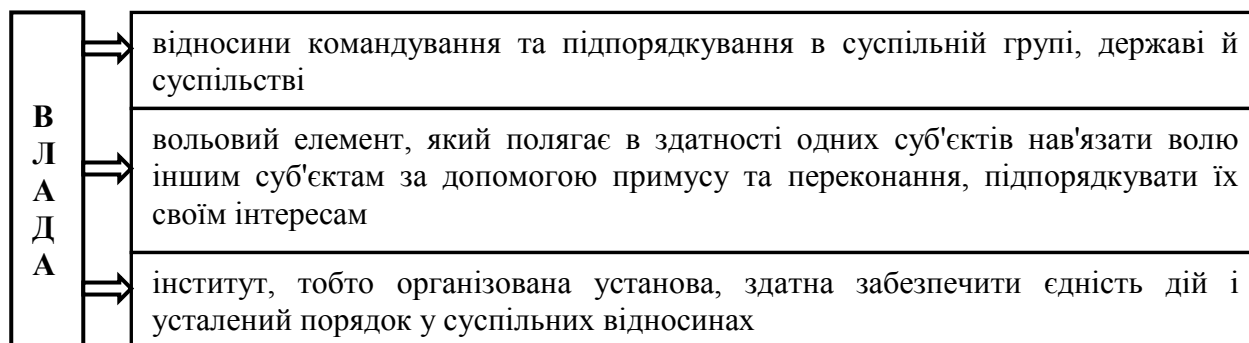
Рисунок 1.6 – Характерні риси держави та її управлінської взаємодії із суспільством



**Рисунок 1.7 – Чинники, що визначають особливості управління в державі**



**Рисунок 1.8 – Ознаки держави**



**Рисунок 1.9 – Основні аспекти визначення поняття «влада»**

### 1.3. Державне управління як системне суспільне явище



Рисунок 1.10 – Види управління, виходячи зі специфіки суб'єктів управління

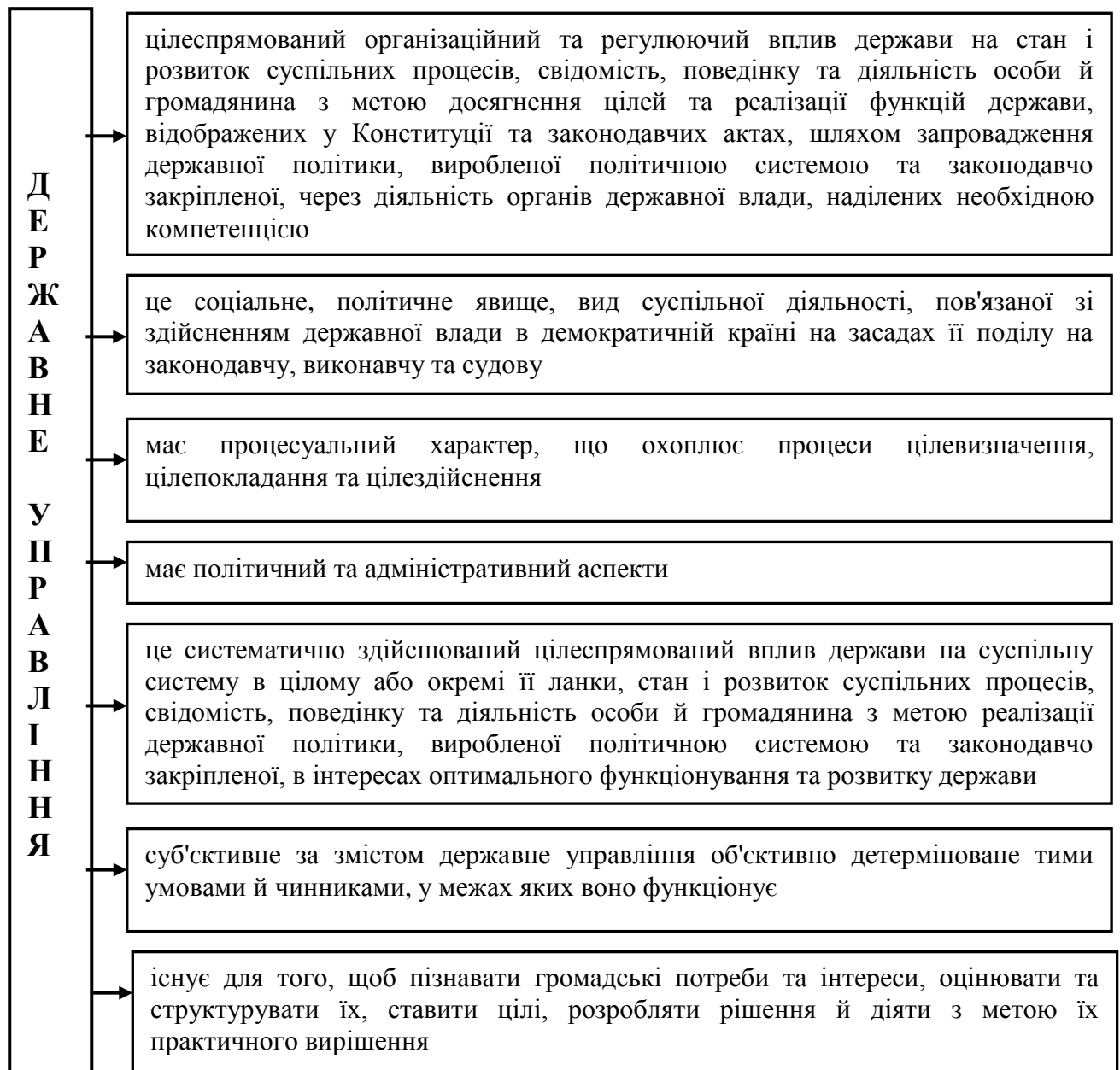
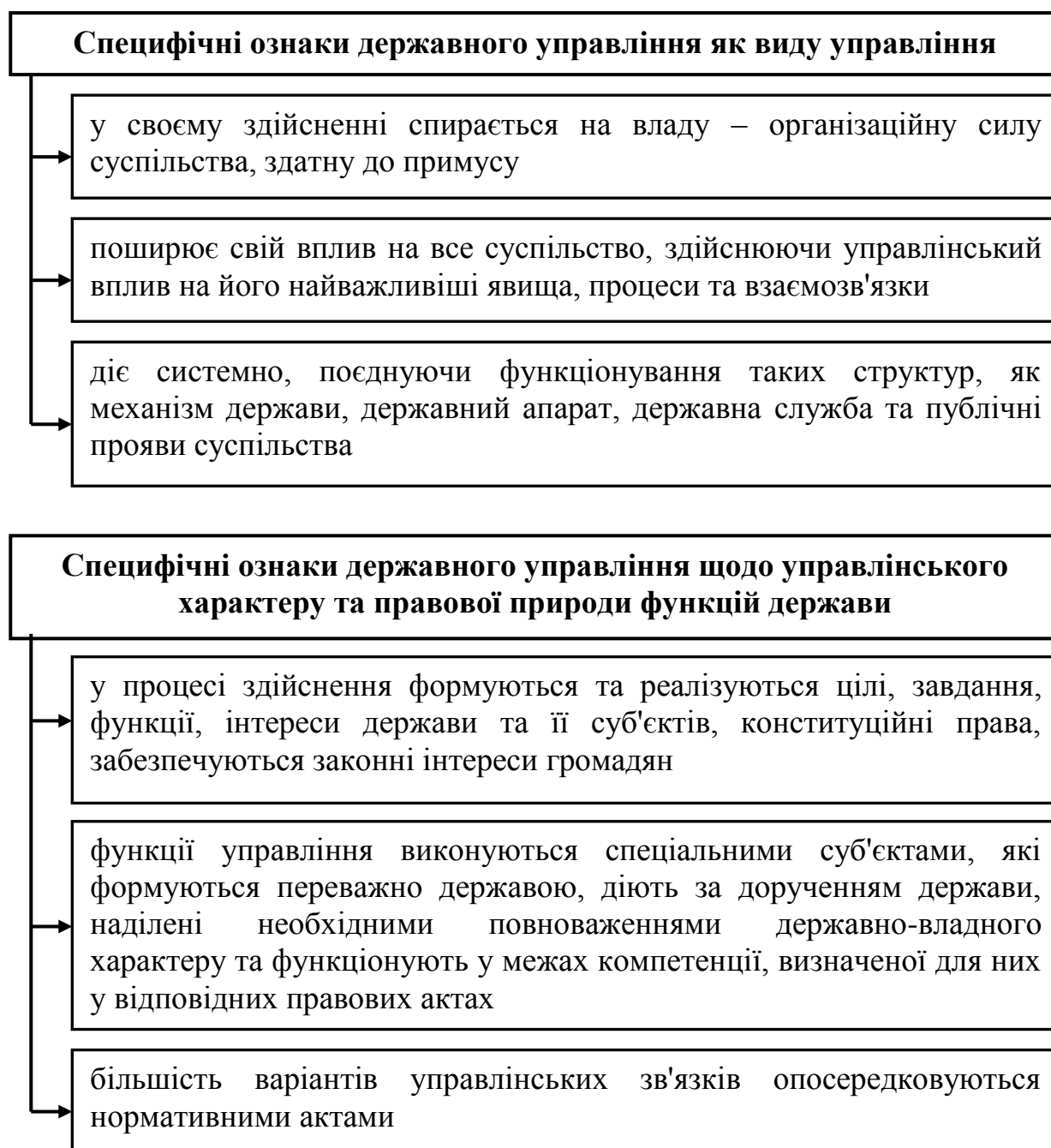


Рисунок 1.11 – Характерні риси поняття «державне управління»



**Рисунок 1.12 – Складові системи державного управління**



**Рисунок 1.13 – Специфічні ознаки державного управління**

## СПЕЦИФІЧНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову

державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення. Державне управління має політичний та адміністративний аспекти

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

цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпонованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави

цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави

органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями

виконавчо-розпорядчу діяльність із реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень

державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави

Рисунок 1.14 – Специфічні ознаки державного управління як управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей

## СПЕЦИФІЧНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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

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

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

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

«продукція» органу державної влади має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи (підготовка законів, відповіді на звернення громадян тощо)

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

жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування та діяльності. Вони встановлюються «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу. Тому орган не може «відмовитись» від досягнення поставлених перед ним цілей, тоді як індивід сам визначає мету своєї діяльності й за відповідних обставин може відмовитись від її досягнення

специфіка діяльності органів державної влади – можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування державного примусу

державному управлінню характерна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем

державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості під час ухвалення рішень і допускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менш відкриті для зовнішнього впливу

**Рисунок 1.15 – Специфічні ознаки державного управління, що розкривають його суть та зміст**

### 1.4. Теорії та моделі державного управління: світовий досвід



Рисунок 1.16 – Основні теорії та школи державного управління (додаток А)

## Тема 1.2 (2). Методологічні засади державного управління

### Лекція 1

#### План лекції

- 2.1. Методи державного управління.
- 2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління.
- 2.3. Принципи державного управління.
- 2.4. Цілі державного управління та їх ресурсне і юридичне забезпечення.
- 2.5. Функції та функціональна структура державного управління.

Література, що рекомендована до вивчення теми: [1; 6-12; 17].

**Міні-лексикон:** галузь, сфера державного управління, державна служба, об'єкт державного управління, орган державної влади, суб'єкт державного управління, управлінські функції органів державної влади, функціональна структура державного управління, функція управління, функції державного управління, цілі державного управління, мета.

### 2.1. Методи державного управління



Рисунок 2.1 – Підходи до державного управління



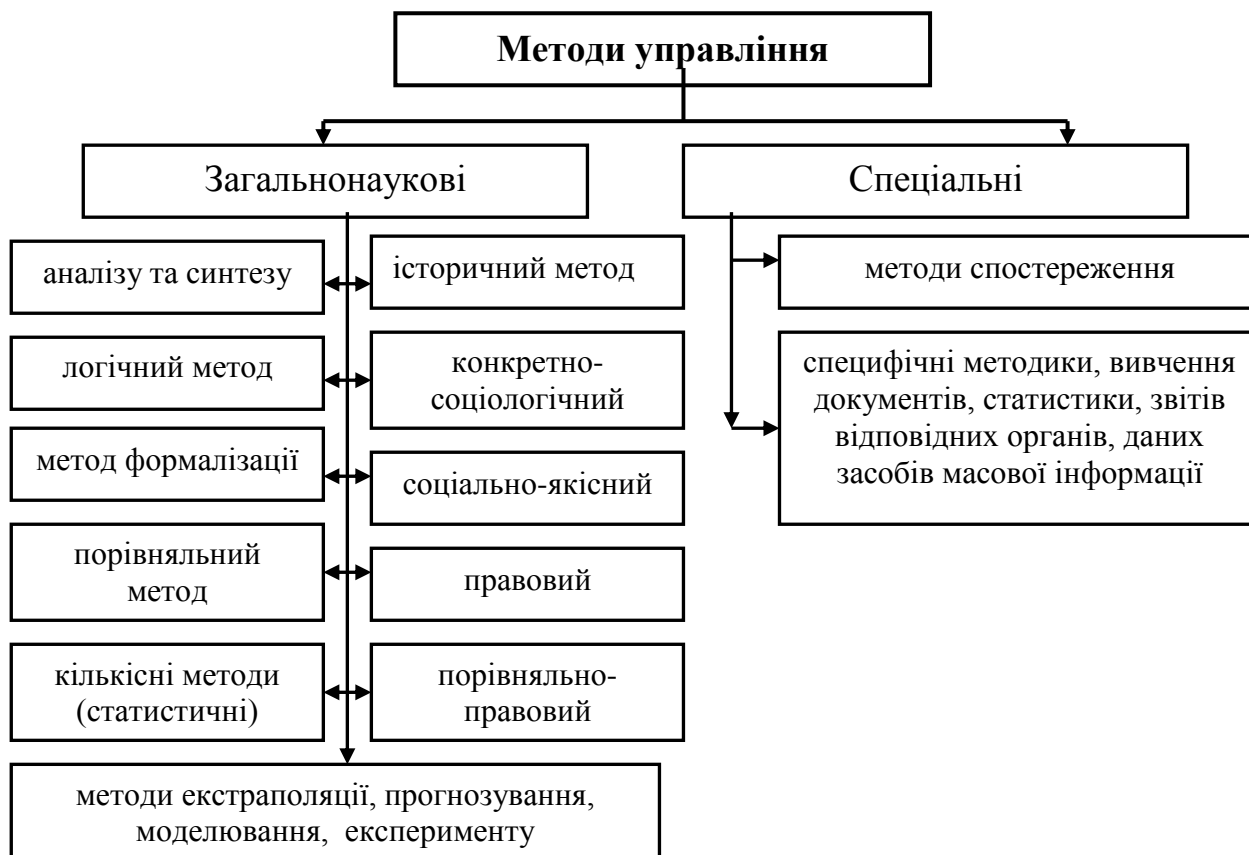


Рисунок 2.2 – Методи державного управління

## 2.2. Суб'єкти та об'єкти державного управління

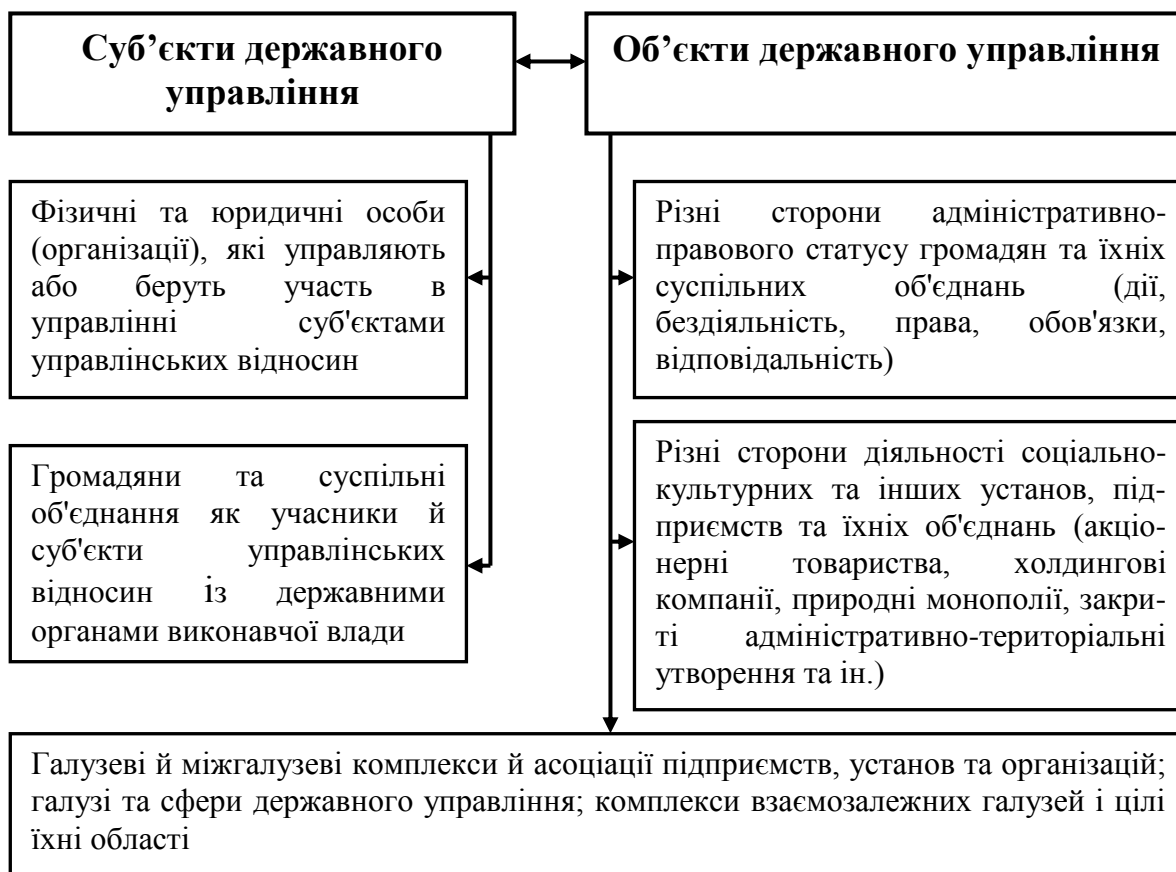


Рисунок 2.3 – Суб'єкти та об'єкти державного управління

### 2.3. Принципи державного управління

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

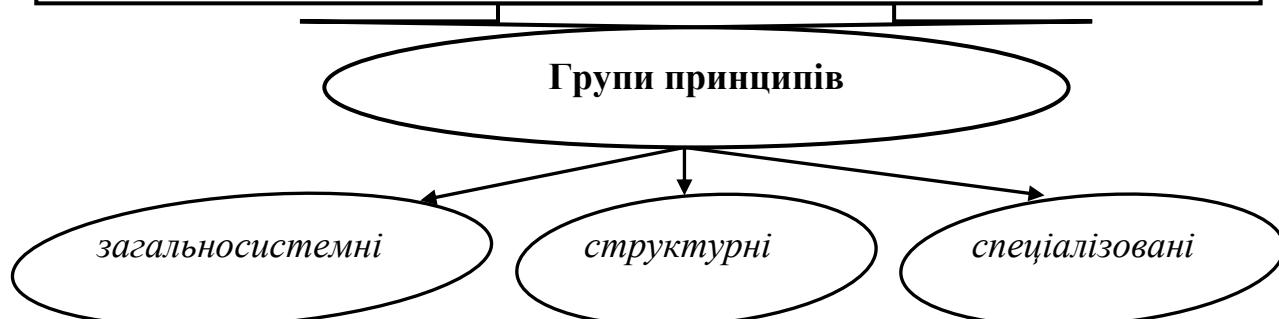


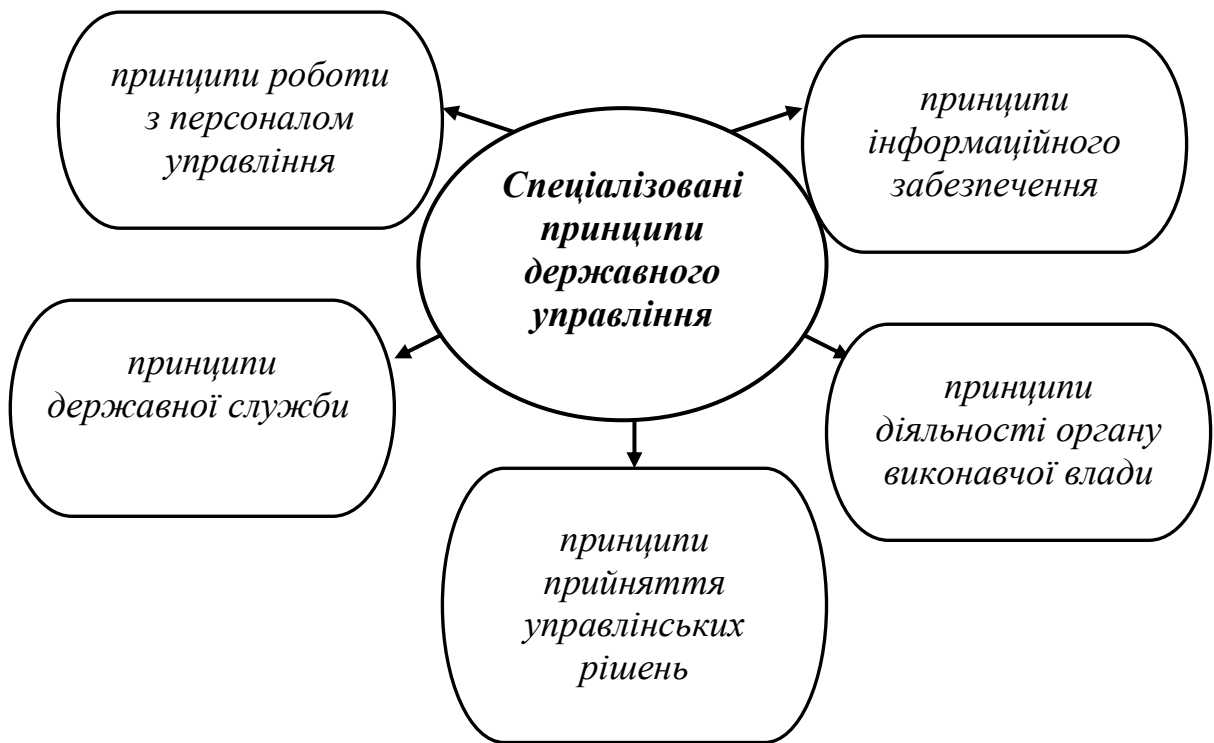
Рисунок 2.4 – Принципи державного управління



Рисунок 2.5 – Загальносистемні принципи державного управління



Рисунок 2.6 – Структурні принципи державного управління



**Рисунок 2.7 – Спеціалізовані принципи державного управління**



**Рисунок 2.8 – Вимоги до процесу встановлення та обґрунтування принципів державного управління**

## 2.4. Цілі державного управління та їх ресурсне і юридичне забезпечення



Рисунок 2.9 – Головні аспекти державного управління

Цілі являють собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного. ЗМІСТ І ЦІЛІ держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному та духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства та проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління.

**Цілі державного управління формуються** політичною системою та реалізуються механізмом держави. Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного.

Рациональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси

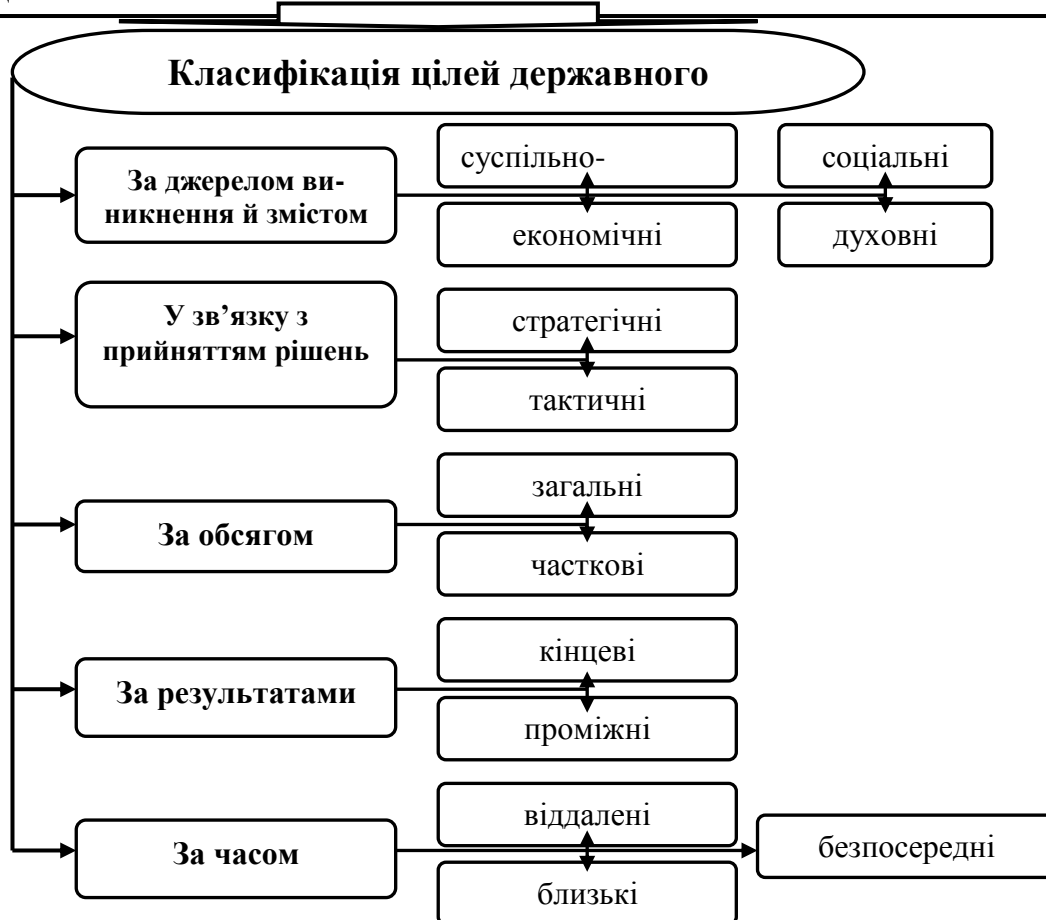


Рисунок 2.10 – Класифікація цілей державного управління

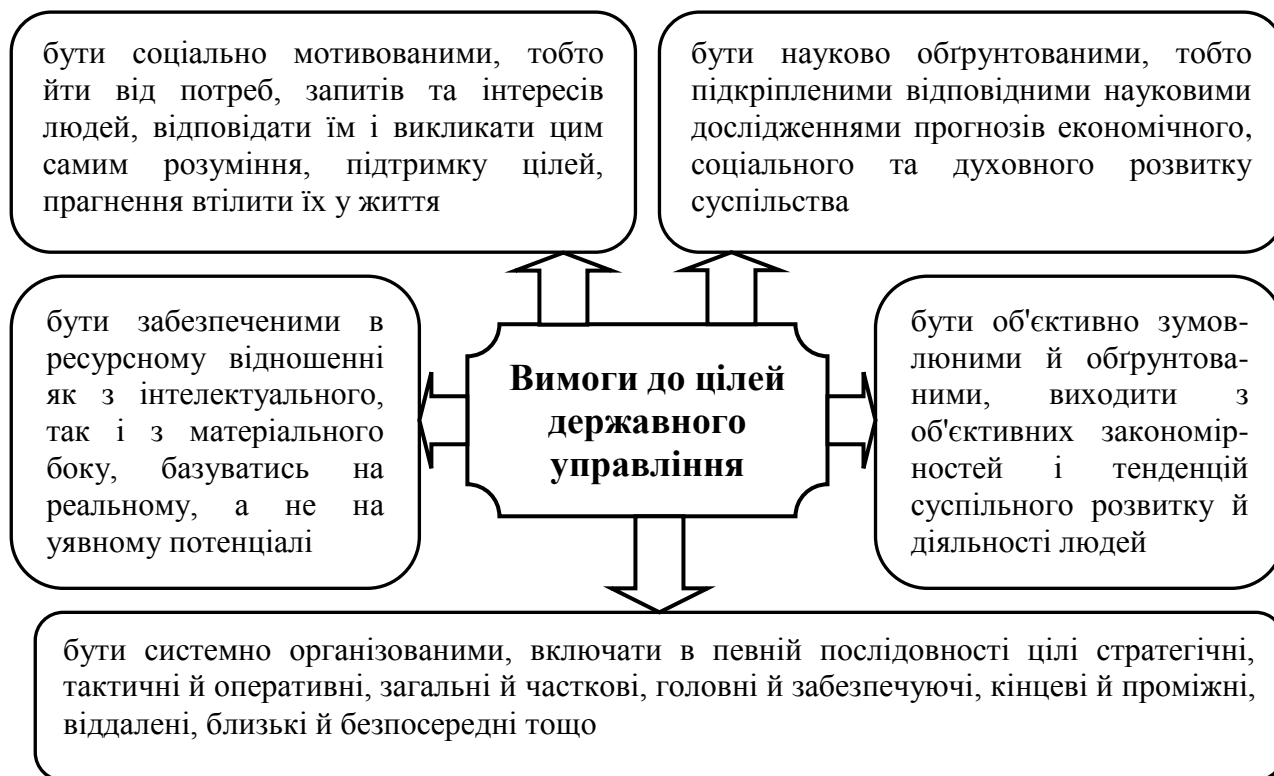


Рисунок 2.11 – Вимоги до цілей державного управління

## 2.5. Функції та функціональна структура державного управління

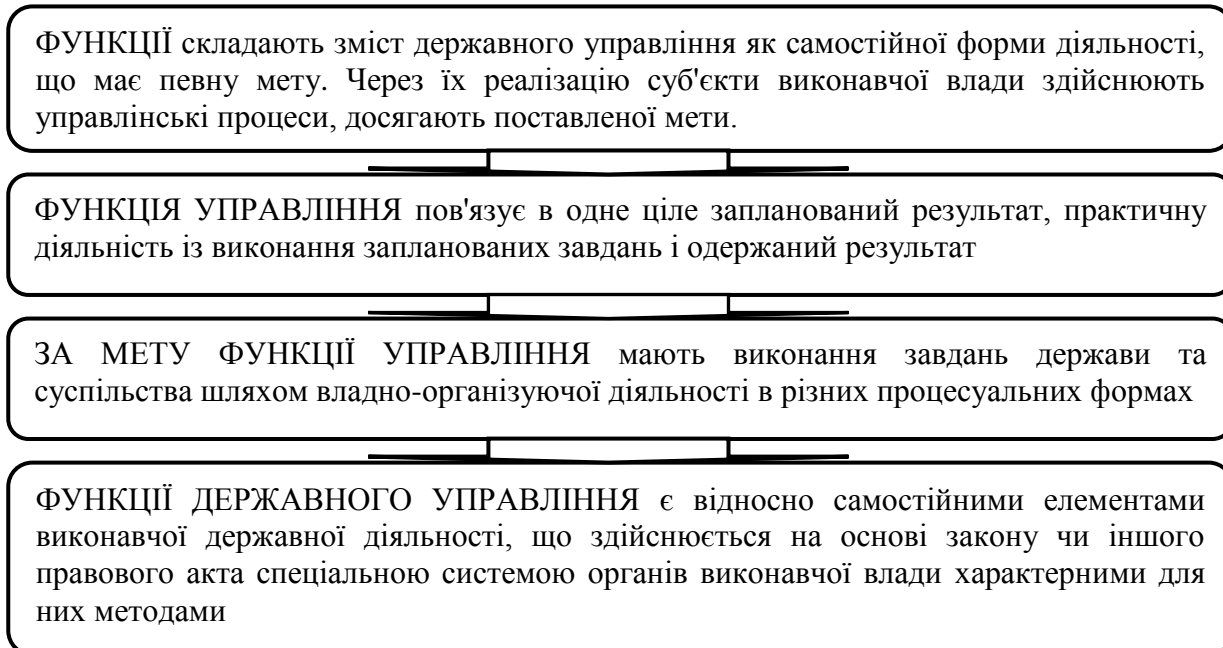


Рисунок 2.12 – Характеристика функцій державного управління

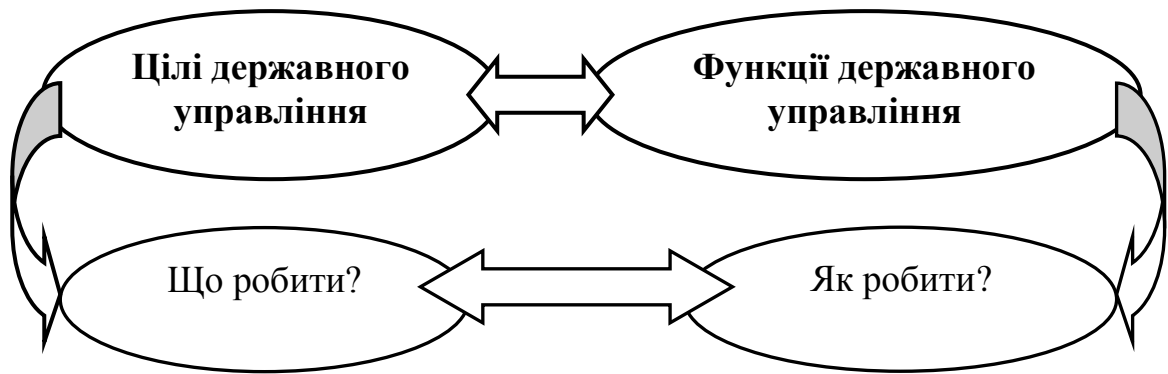


Рисунок 2.13 – Зв'язок цілей та функцій державного управління



Рисунок 2.14 – Розподіл функцій

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури та рівня самокерованості управлінських суспільних процесів. Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку зі специфікою їх параметрів поділяються на такі види:

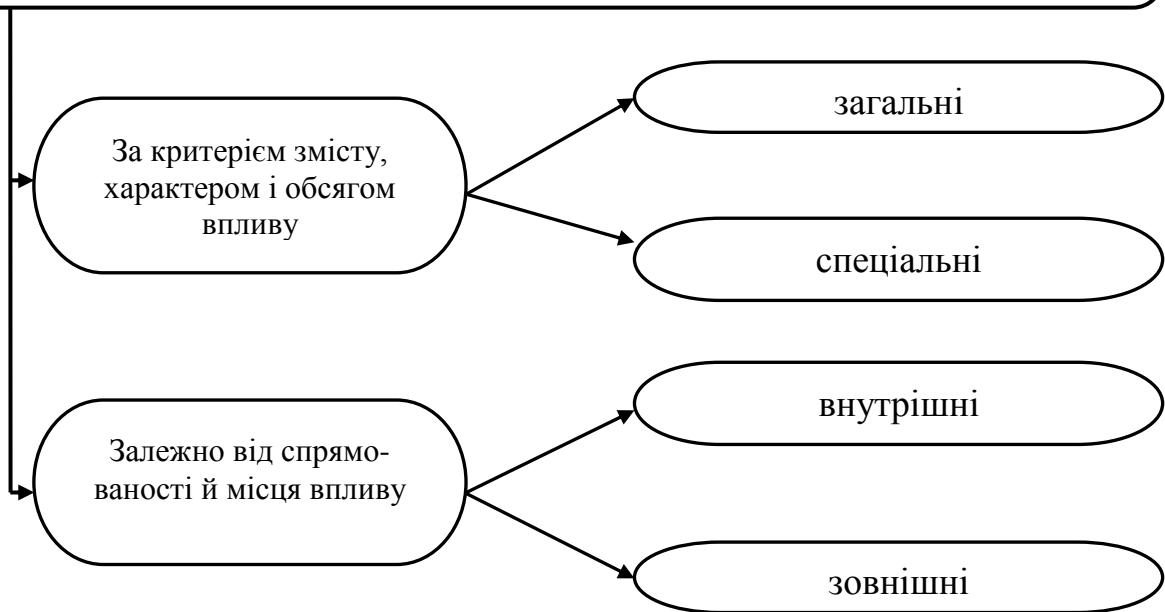


Рисунок 2.15 – Види функцій державного управління

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

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

Рисунок 2.16 – Визначення функціональної структури державного управління

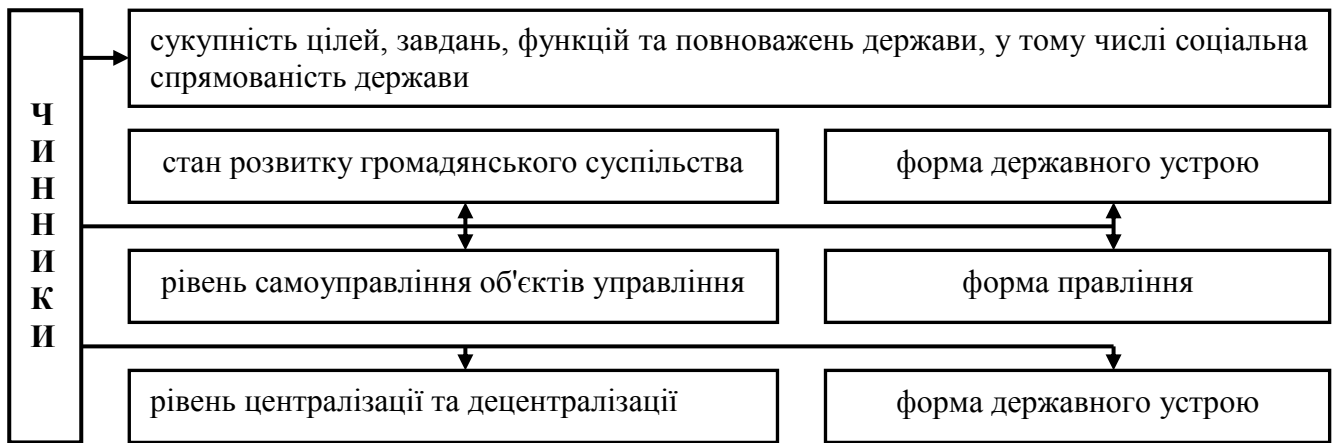


Рисунок 2.17 – Чинники, що впливають на характер і конфігурацію функціональної структури державного управління

### 2.6. Теоретичні засади регіонального управління

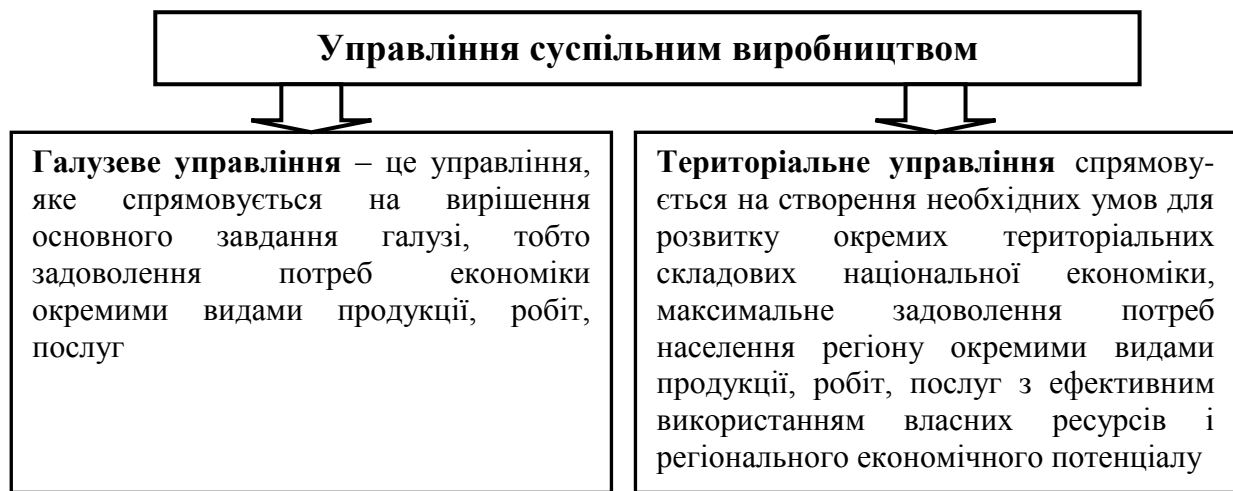


Рисунок 2.18 – Види управління суспільним виробництвом

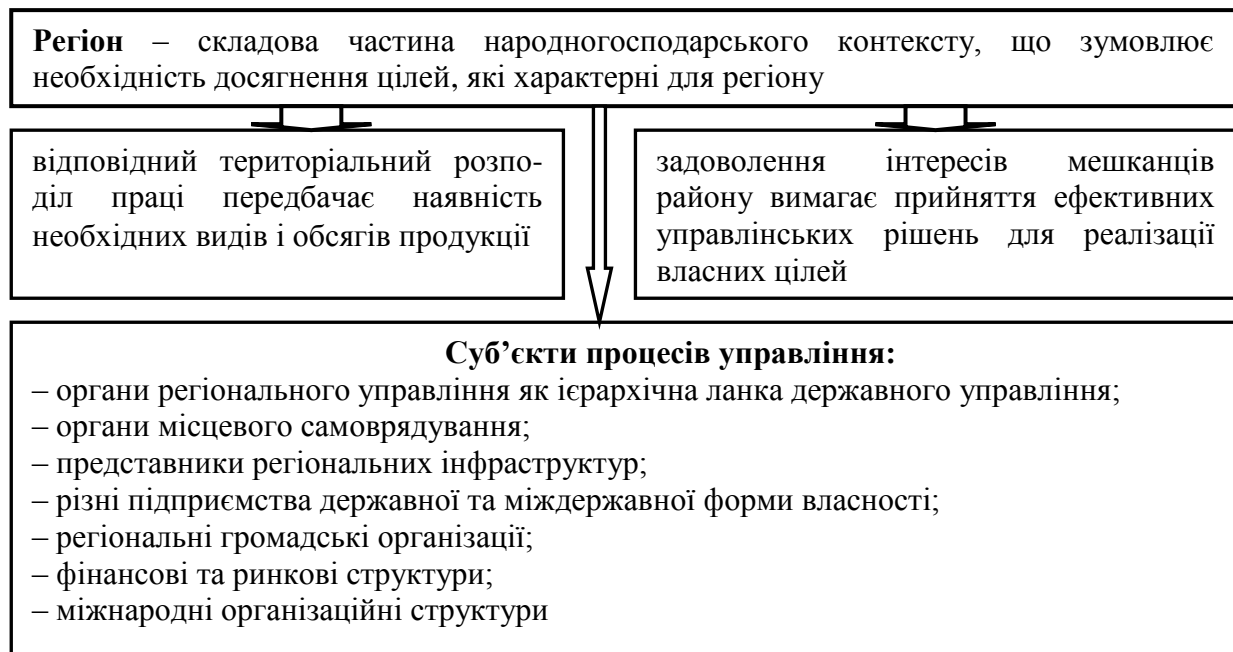


Рисунок 2.19 – Регіон та його особливості



**Регіональне управління** ґрунтується на внутрішньорегіональному аспекті розвитку та пов'язується з формуванням відповідних пропорцій між елементами регіональної економіки, тобто складається в результаті формування системи господарювання на території регіону. Регіональне управління можна охарактеризувати як звужений рамками регіону окремий вид суспільного управління. У концептуальному плані управління соціально-економічним розвитком регіону повинно ґрунтуватися на таких засадах:

- розгляд регіону як цілісного та складного механізму, для якого характерні відповідні соціально-політичні й економічні процеси;
- облік ієрархії наявних у регіоні суб'єктів і об'єктів управління

В основі побудови нової системи управління регіоном лежать такі *методологічні принципи*:

1. Економіка держави та економіка регіонів має розглядатися як частина геоекономічного та геополітичного простору, які задають загальний напрям і визначають принципи розвитку, що потребує максимального урахування національних інтересів та історичних особливостей.
2. Вибір ефективної моделі управління регіоном залежить від теоретичного та практичного визнання переваг існуючих моделей і тих організаційно-правових форм, які існують для комерційної діяльності підприємств регіону та його некомерційних організацій.
3. Визнання за управлінням як специфічним видом господарської діяльності функцій оновлення та відтворення в усіх фазах суспільного відтворення

Дієвість регіонального управління залежить від реалізації *специфічних функцій*:

- інтегруючої, що пов'язана з узгодженням управлінських рішень різних об'єктів господарювання на основі стратегії розвитку регіону в цілому;
- перерозподільної, яка полягає в маневруванні фінансовими, трудовими та природними ресурсами з метою отримання кращих кінцевих результатів господарювання;
- стимулюючої, що має на меті створення умов для всебічного розвитку підприємництва, конкуренції у сфері використання ресурсів регіону, заохочення тих інституціональних одиниць, діяльність яких сприяє поліпшенню соціально-економічної ситуації в регіоні в цілому;
- соціальної, що спрямована на підтримку життєдіяльності найбільш врахованих верств населення за рахунок бюджетних та інших коштів (спеціальних фондів);
- оптимізаційної, що вбачається у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх економічної, соціальної, культурної та екологічної ефективності

**Рисунок 2.20 – Регіональне управління, його суб'єкти, принципи та функції**

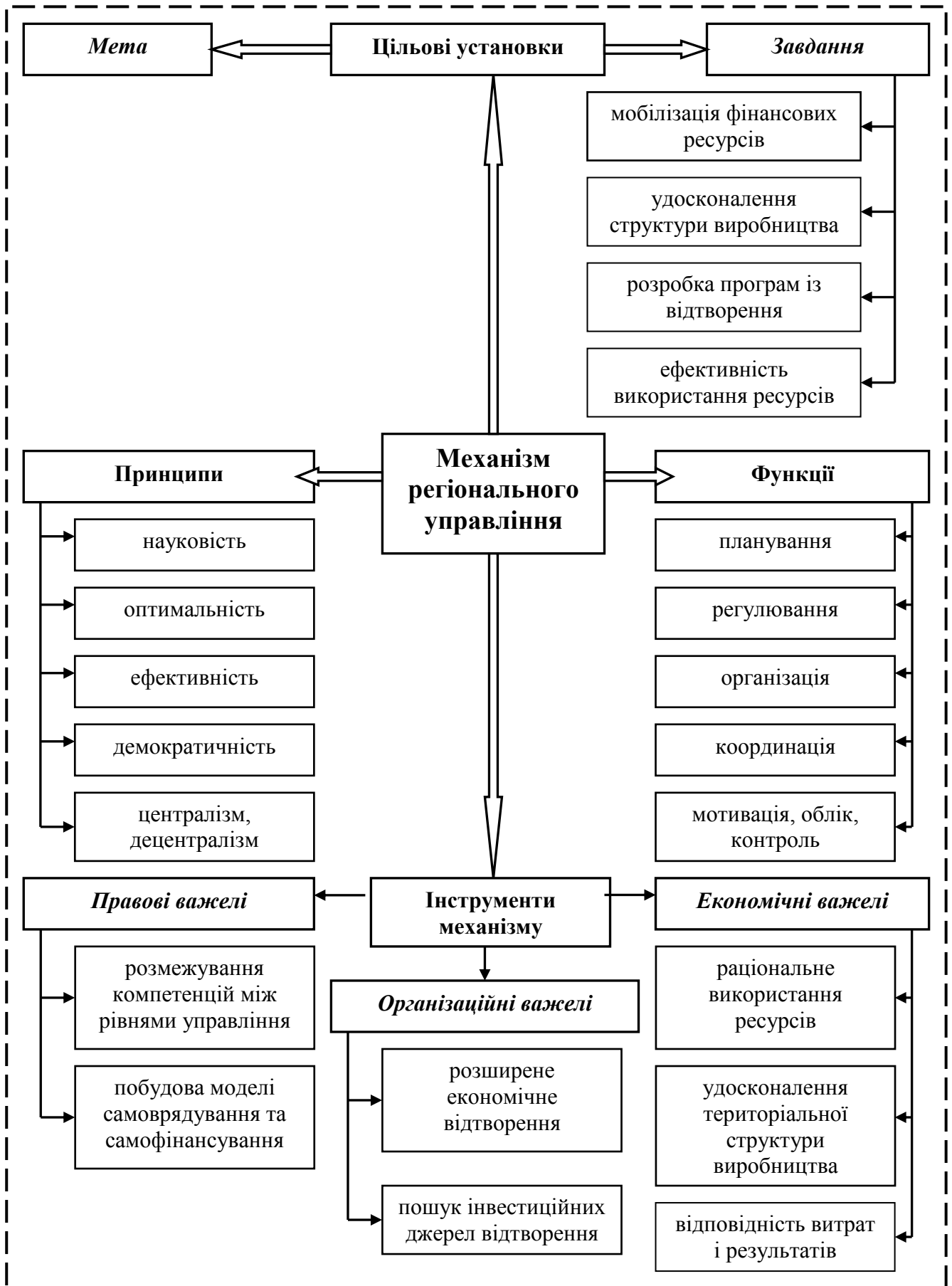


Рисунок 2.21 – Структура механізму регіонального управління

## Запитання та завдання для самоконтролю

### *ТЕМА 1.1 (1). Основи теорії державного управління*

- 1.1. Навести характерні риси поняття «управління» як суспільного явища.
- 1.2. Охарактеризувати управління як функцію суспільного життя.
- 1.3. Що є відправними засадами управління? Навести приклади.
- 1.4. Навести типові риси поняття «держава» щодо її управлінської взаємодії із суспільством.
- 1.5. Охарактеризувати об'єктивні основи управління.
- 1.6. Навести основні ознаки держави.
- 1.7. Що виступає суб'єктом державного та суспільного управління й менеджменту?
- 1.8. Що таке державне управління?
- 1.9. У чому полягає специфіка державного управління як виду управління?
- 1.10. Навести ознаки державного управління.
- 1.11. Які риси характерні для державного управління як самостійної форми державної діяльності, що впливають із його природи – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень?
- 1.12. Які специфічні ознаки характерні для державного управління щодо управлінського характеру та правової природи функцій держави?
- 1.13. Які специфічні риси державного управління дають змогу зрозуміти його зміст та розкрити суть?
- 1.14. Навести ознаки державного управління щодо його особливостей управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей?
- 1.15. Охарактеризувати загальносистемні принципи державного управління.
- 1.16. Охарактеризувати структурні принципи державного управління.
- 1.17. Охарактеризувати спеціалізовані принципи державного управління.
- 1.18. Визначити вимоги до принципів державного управління.
- 1.19. Що є критерієм ефективності використання принципів державного управління?

### *ТЕМА 1.2 (2). Методологічні засади державного управління*

- 2.1. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями школи наукового управління?
- 2.2. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями класичної або адміністративної школи в управлінні?
- 2.2. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями школи людських відносин?
- 2.4. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями біхевіористичної теорії?

- 2.5. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями школи науки управління, або кількісного підходу до управління?
- 2.6. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями процесного підходу до управління?
- 2.7. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями системного підходу до управління?
- 2.8. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями ситуаційного підходу до управління?
- 2.9. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями європейської школи управління?
- 2.10. Які основні риси державного управління відбиваються основними положеннями американської школи управління?
- 2.11. У чому полягають основні аспекти тоталітарного підходу до державного управління?
- 2.12. У чому полягають основні аспекти демократичного підходу до державного управління?
- 2.13. У чому полягають основні аспекти державно-релігійного підходу до державного управління?
- 2.14. Що є суб'єктами державного управління?
- 2.15. Що є об'єктами державного управління?
- 2.16. Охарактеризуйте цілі державного управління.
- 2.17. Охарактеризуйте вимоги до цілей державного управління.
- 2.18. Навести функції державного управління.
- 2.19. Навести функції органів державної влади.
- 2.20. Сутність категорії «регіональне управління», особливості, зміст.
- 2.21. Сутність категорії «територіальне управління», особливості, предмет, зміст.
- 2.22. Які Вам відомі в системі територіальної влади територіальні рівні управління?
- 2.23. Сформулюйте концептуальну схему механізму регіонального управління.

## Розділ 2

# КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### Тема 1.3 (3). Роль різних гілок влади в процесі державного управління

#### *Лекція 1*

##### *План лекції*

3.1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління.

3.2. Конституційні засади побудови структури державного управління в Україні.

3.3. Законодавча, виконавча, судова, контрольна влада в системі державного управління.

3.4. Особливості організаційної структури державного управління в провідних країнах світу (самостійне опрацювання студентами).

**Література, що рекомендована до вивчення теми: [1; 6; 7; 9; 16; 19].**

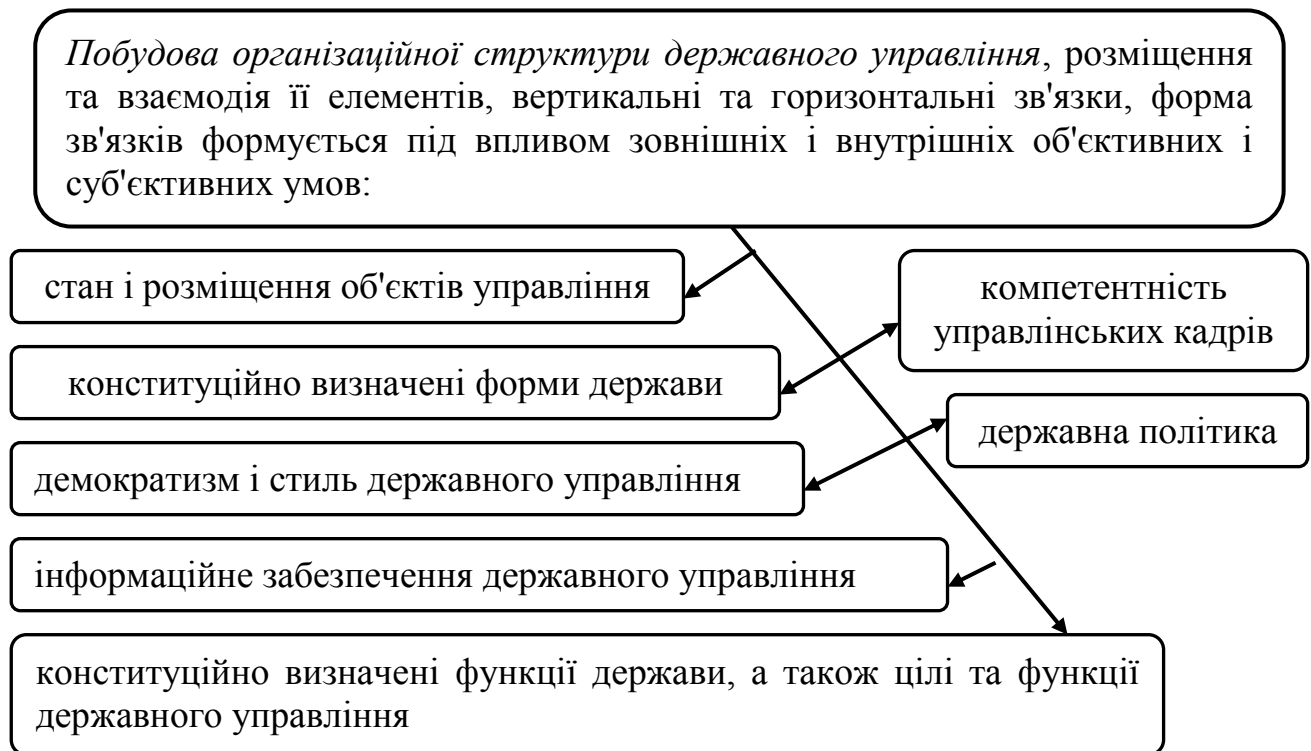
**Міні-лексикон:** виконавча влада, державний устрій, децентралізація, контроль, лінійна організаційна структура державного управління, лінійно-функціональна організаційна структура державного управління, конфедерація, матрична структура державного управління, орган держави, орган державної влади, організаційна структура державного управління, судова влада, унітарна держава, федеративна держава, форма державного устрою, функціональна організаційна структура державного управління, централізація.

#### ***3.1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління***

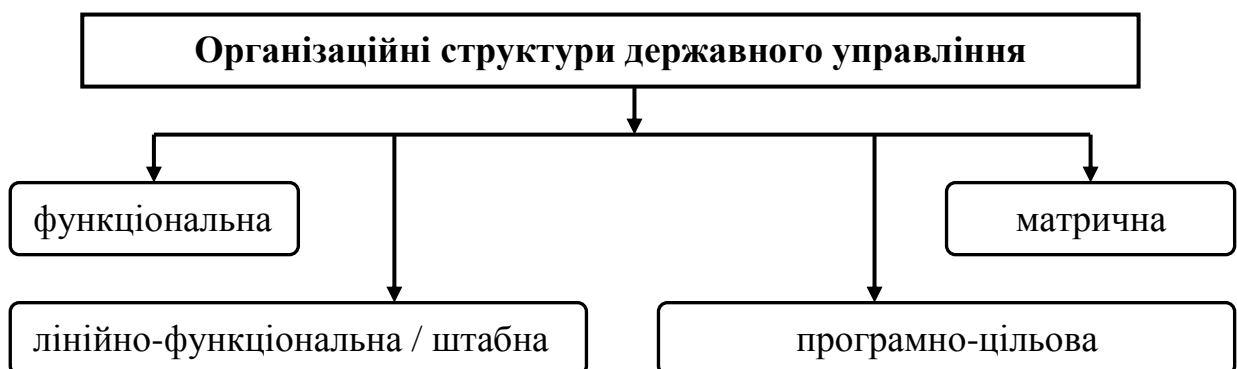
**Організаційна структура державного управління** – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси,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

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

**Рисунок 3.1 – Визначення організаційної структури державного управління**



**Рисунок 3.2 – Основні умови побудови організаційної структури державного управління**



**Рисунок 3.3 – Типи організаційних структур державного управління**

**Функціональна основа** передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління

**ПЕРЕВАГИ:** висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація та програмування явищ і процесів; виключення дублювання та паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби в спеціалістах широкого профілю

**НЕДОЛКИ:** надмірна зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; труднощі налагодження міжфункціональної координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень

Рисунок 3.4 – Особливості функціональної організаційної структури державного управління

**Лінійна основа** створює організаційну структуру, за якої переважає вертикальна підлеглисть органів державної влади – ієрархічна піраміда

**ПЕРЕВАГИ:** єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простота управління; чітко виражена відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу

**НЕДОЛКИ:** високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовленим, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління; перевантаженість інформацією; ускладнені зв'язки між підрозділами; концентрація влади в управлінській верхівці; слабо виражені зворотні зв'язки

Рисунок 3.5 – Особливості лінійної організаційної структури державного управління

**Лінійно-функціональна основа** забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, у якій одні органи приймають рішення та владно втілюють їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією

**ПЕРЕВАГИ:** більш глибока підготовка рішень, що пов'язано зі спеціалізацією працівників; звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем; можливість залучення консультантів та експертів

**НЕДОЛІКИ:** відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, у його реалізації, як правило, участі не бере; надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації

Рисунок 3.6 – Особливості лінійно-функціональної організаційної структури державного управління

**Програмно-цільова основа** закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль

**ПЕРЕВАГИ:** забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми; сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем; можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми

**НЕДОЛІКИ:** труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм; зацікавленість у реалізації лише тих цілей, що визначені в програмі; відсутність належного взаємозв'язку між розробниками та виконавцями програми

Рисунок 3.7 – Особливості програмно-цільової організаційної структури державного управління



**Матрична структура поєднує лінійну та програмно-цільову структури**

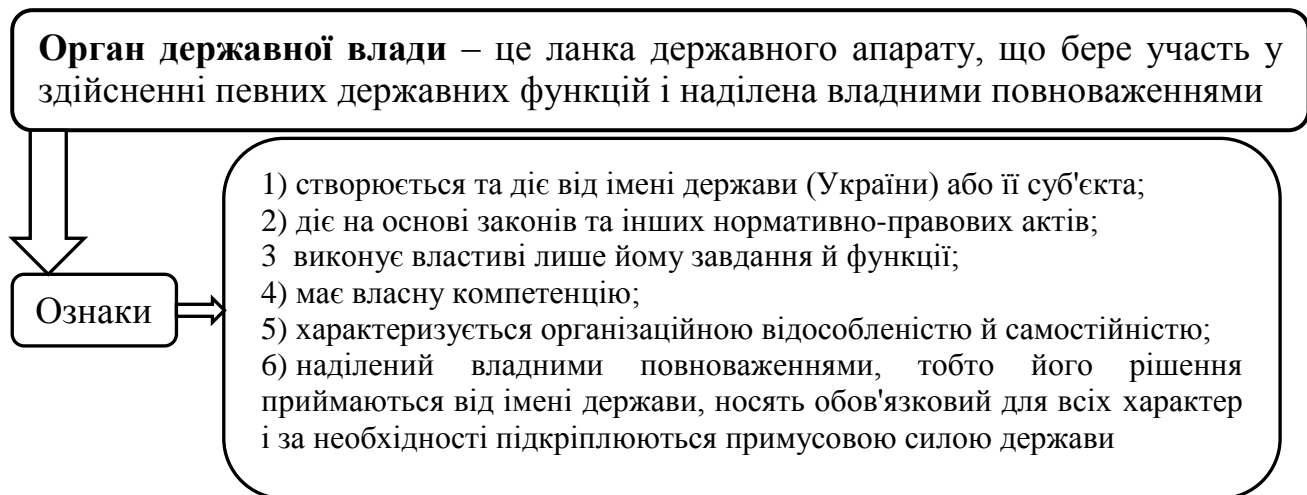
**ПЕРЕВАГИ:** можливість швидко реагувати та адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють із функціональними структурами; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління та посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за виконанням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому та її складових

**НЕДОЛІКИ:** складна система субпідлеглості, у результаті чого виникають проблеми, пов'язані зі встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання; наявність надмірної змагальності між керівниками програм; труднощі в набутті навичок, необхідних для роботи за новою програмою

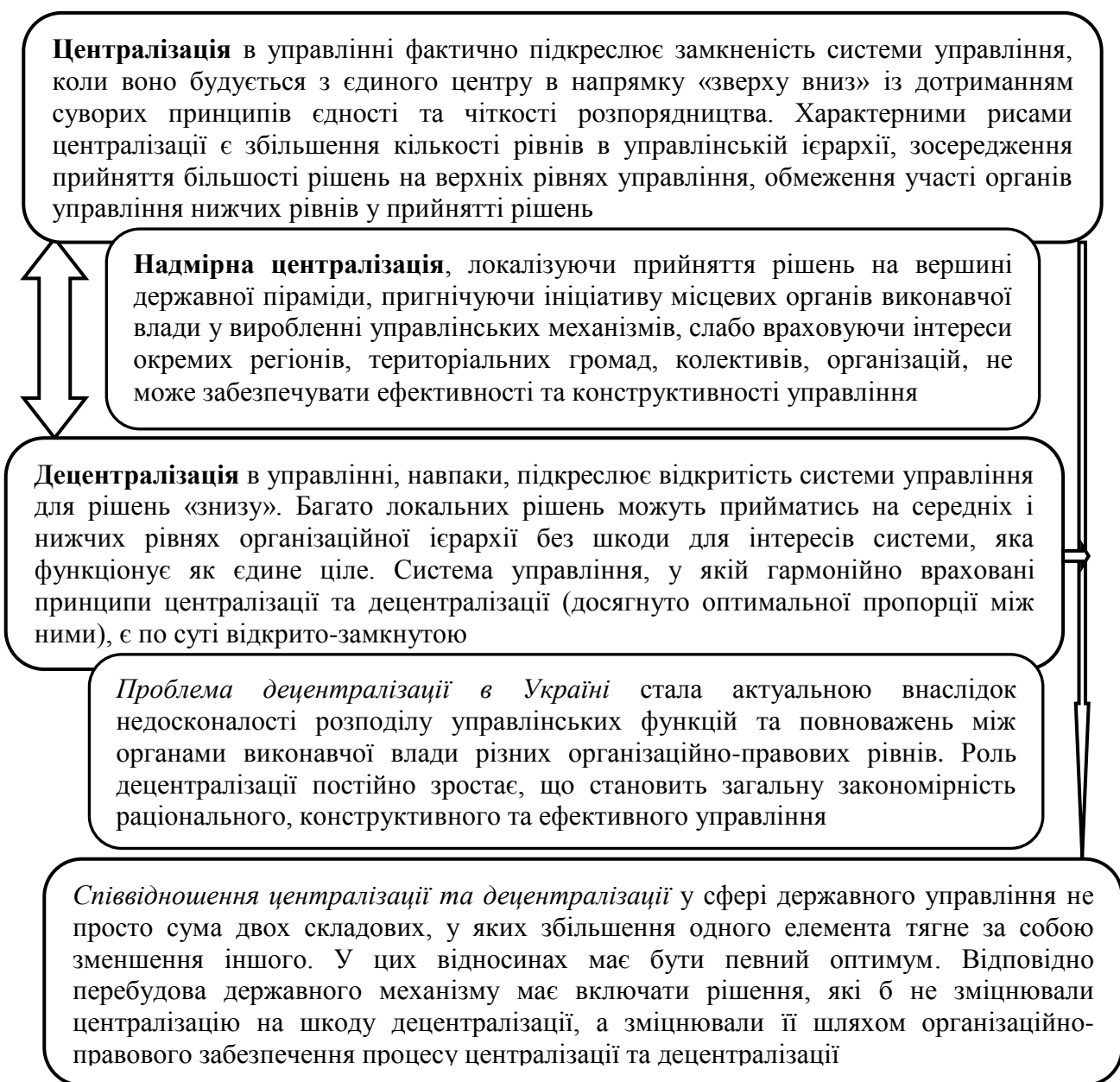
Рисунок 3.8 – Особливості матричної організаційної структури державного управління

### *3.2. Конституційні засади побудови структури державного управління в Україні*

**Державна влада** – це важливе політико-правове явище, суть якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство. Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову



**Рисунок 3.9 – Орган державної влади та його ознаки**



**Рисунок 3.10 – Централізація та децентралізація в державному управлінні**

Визначальним чинником побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій

**Форма державного устрою** – це спосіб територіально-політичної організації держави

Унітарна держава

Єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної)

Єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень

Єдина система права та судова система (у тому числі єдине громадянство)

Єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи

Єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція, що поширюється на всю територію країни

Конфедерація

Суб'єкти федерації мають своє законодавство, право видавати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають юридичну силу на території цього суб'єкта федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації)

Федеративна держава

Має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій – членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ)

Суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю

Суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації

Суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (щодо федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією)

Суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації

Рисунок 3.11 – Форми державного устрою

### 3.3. Законодавча, виконавча, судова, контрольна влада в системі державного управління

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

*Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається тим, наскільки вони забезпечують:*

практичну доцільність влади, не допускаючи її відриву від реальних інтересів, потреб і думки нації

законність дій влади, не допускаючи до будь-яких помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії

силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою

*Реальна проблема полягає в тому, щоб навчитись, з одного боку, розробляти актуальні та перспективні закони (об'єктивізувати законотворчість), а з іншого – послідовно та наполегливо втілювати закони в життя (об'єктивізувати законодавство)*

Рисунок 3.12 – Модель державного управління

**Виконавча влада** забезпечує безпосереднє управління державними справами

*Ознаки виконавчої влади:* організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціонують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу

*Формою виконавчої влади* є ієрархічно побудований адміністративний апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виконавча влада, яка завжди розглядалась як вторинна щодо законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється на рівноцінну із законодавчою та судовою гілками

*Вищим органом у системі органів виконавчої влади є:*

Кабінет Міністрів України

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом

Місцеві органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації

*Функції виконавчої влади* також здійснюють місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ

*Органи виконавчої влади* забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення інших управлінських справ

**Рисунок 3.13 – Виконавча влада та її особливості**

**Судова влада** є частиною доктрини розподілу влади в правовій державі. Основу судової влади в Україні становлять суди, що є різними за своєю компетентністю та юрисдикцією. Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ

**Рисунок 3.14 – Характеристика судової влади**

Важливою ланкою системи державного управління є *контроль*. Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави

**Контроль у державному управлінні** – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

→ порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею

→ виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх

→ оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним

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

**Об'єктами контролю** є: цілі, стратегії, процеси, функції та завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі *органи виконавчої влади*. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи й власне призначення мають у різних суб'єктів істотні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших – елементом під час виконання основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюють як спеціальні органи контролю, так і органи загальної компетенції

→ *Цілями контролю в системі виконавчої влади* є забезпечення законності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бюджетних установ і організацій, суб'єктів господарювання всіх форм власності в різних галузях, сферах і видах діяльності

→ оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним

**Рисунок 3.15 – Державний контроль та контроль органів виконавчої влади**

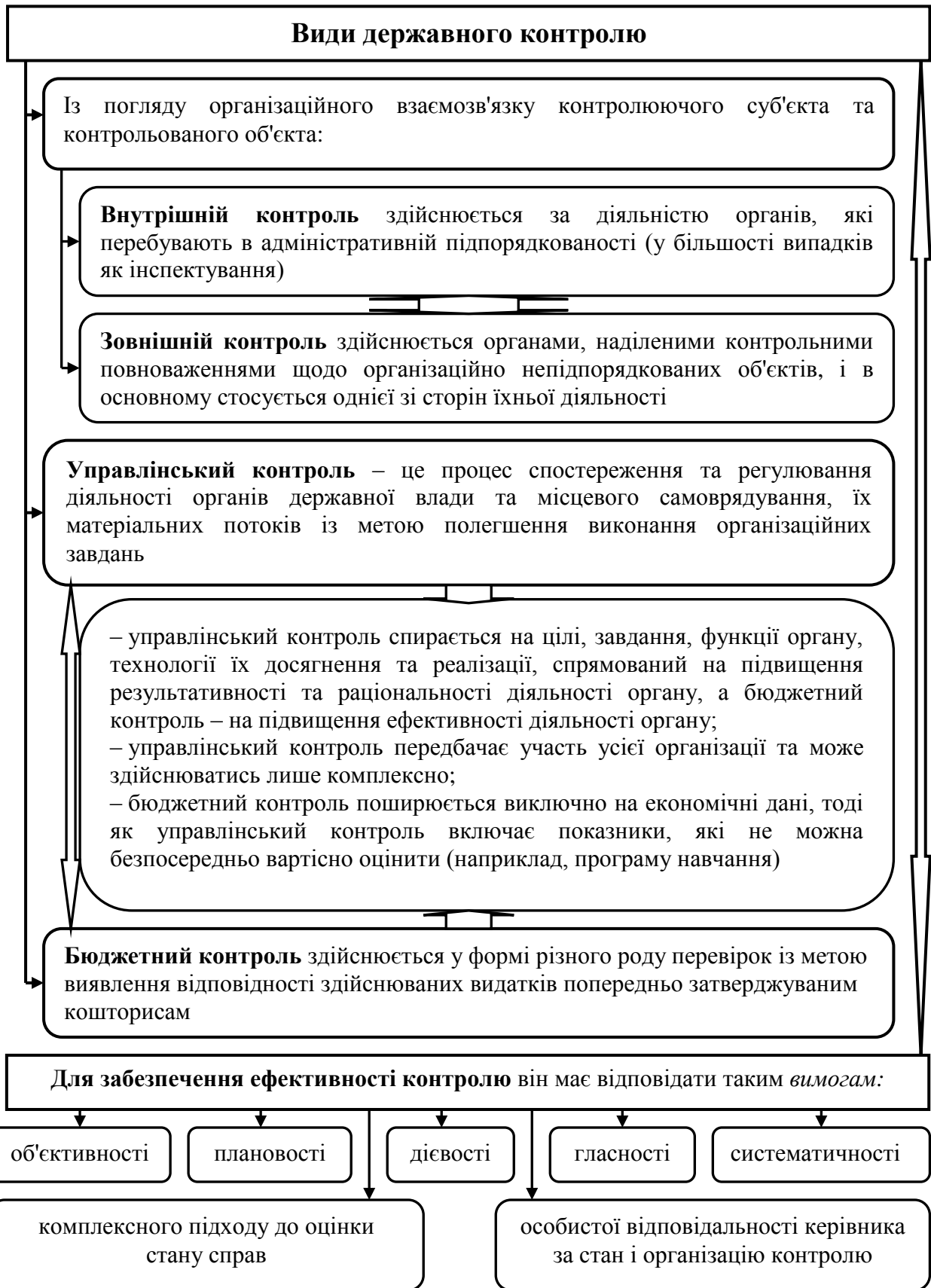


Рисунок 3.16 – Види державного контролю

**За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення в процесі державного управління розрізняють:**

**попередній (превентивний) контроль.** Мета *попереднього контролю* полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації в процесі досягнення поставлених цілей

**поточний (оперативний) контроль** відбувається безпосередньо в процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає в з'ясуванні стану законності й дисципліни, оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто зворотний зв'язок полягає в отриманні інформації та є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль більш ефективний, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання стану справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану

**підсумковий контроль** полягає в порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, винесених контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалась після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, із якими буде мати справу організація

**Рисунок 3.17 – Класифікація видів контролю за етапами проведення**



В Україні створюється складна **система органів контролю**, які мають різну організаційну форму та правове становище в системі органів виконавчої влади. У її складі міністерства, які в основному здійснюють внутрішньовідомчий контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів або контроль у сфері реалізації закріплених за ними функцій

Центральне місце в здійсненні *позавідомчого контролю належить державним комітетам та центральним органам виконавчої влади* зі спеціальним статусом. Для них характерний контроль з окремих функцій і щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку органів і організацій. Вони мають право приймати в межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки

До цієї групи суб'єктів контролю слід віднести:

Антимонопольний комітет України

Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, органи статистики, органи з питань безпечної життєдіяльності населення, органи контролю за цінами

Органи, які здійснюють *державний контроль* у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах кожному з них визначені завдання, що стоять перед ними для досягнення цієї мети

*Фінансовий контроль* поширюється на всі галузі та сфери державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами

В основу *фінансового контролю* покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання та повернення у встановлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання

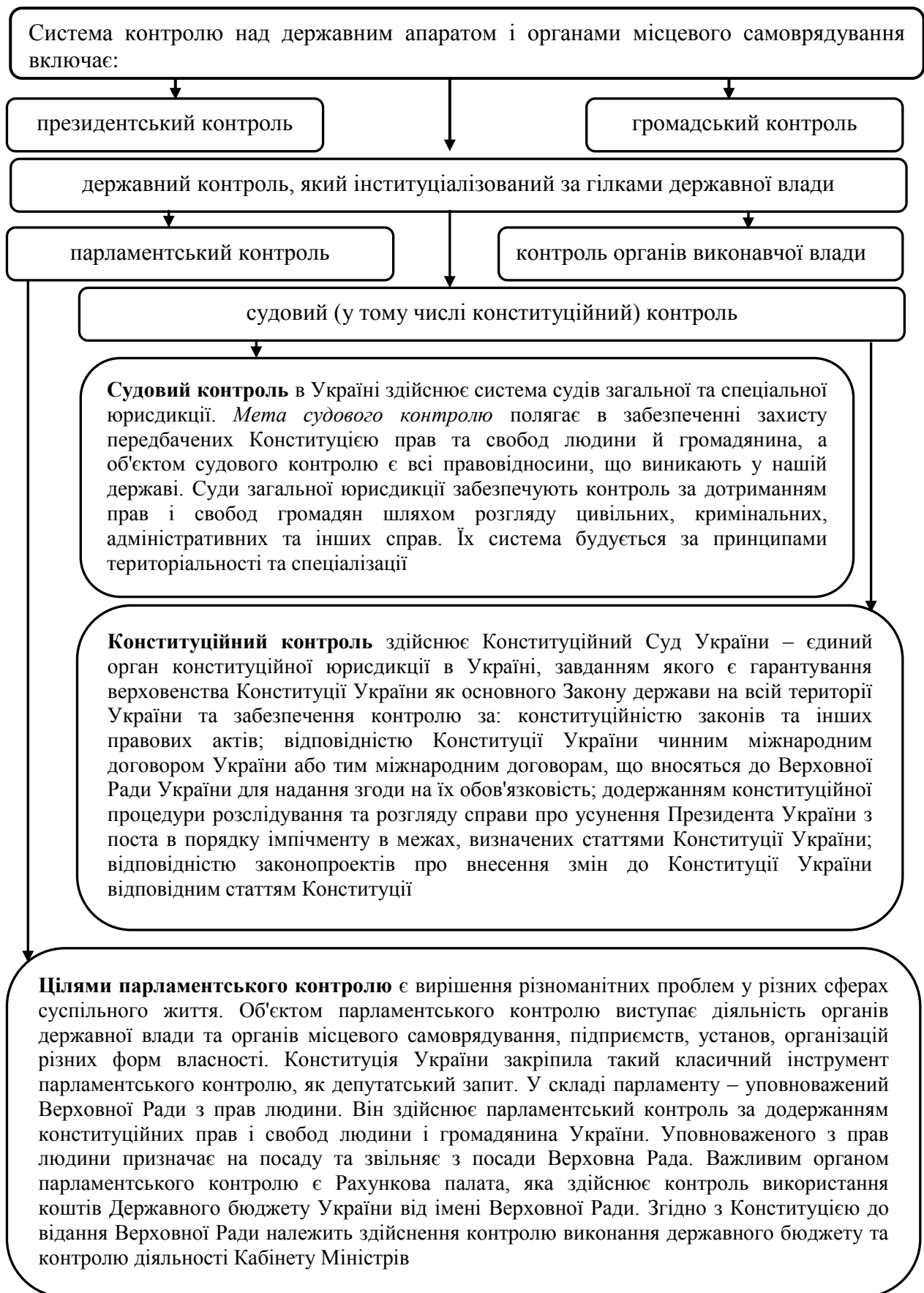
Державна контрольно-ревізійна служба

Державна податкова адміністрація

Головне контрольно-ревізійне управління

Національний банк, Державна митна служба України

Рисунок 3.18 – Система органів державного контролю



**Рисунок 3.19 – Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування**

**3.4. Особливості організаційної структури державного управління в провідних країнах світу (самостійне опрацювання студентами – додаток Б)**

**Тема 1.4 (4). Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування та роль в управлінні**

**Лекція 1**

*План лекції*

4.1. Конституційна модель розподілу влади в Україні.

4.2. Верховна Рада та державне управління (самостійне опрацювання студентами).

4.3. Інститут Президента та державне управління (самостійне опрацювання студентами).

4.4. Основи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки.

**Лекція 2**

*План лекції*

4.5. Центральні органи виконавчої влади.

4.6. Місцеві державні адміністрації.

**Література, що рекомендована до вивчення теми: [1-3; 6; 16; 17; 19].**

**Міні-лексикон:** Адміністрація Президента України, відносини місцевих державних адміністрацій, Верховна Рада, державні комітети, Кабінет Міністрів (Уряд), міністр, міністерство, місцеві державні адміністрації, органи виконавчої влади, повноваження органу виконавчої влади, Президент, Прем'єр-міністр України, Рада національної безпеки і оборони України, система органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади.

**Лекція 1**

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

**Конституційні принципи побудови й діяльності органів державної влади – це закріплені в Конституції України вихідні дані, що лежать в основі функціонування цих органів. До них відносяться:**

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1) пріоритет прав і свобод людини й громадянина; | 2) народовладдя; |
| 3) поділ влади;                                  | 4) законність;   |
|  | 5) світськість   |

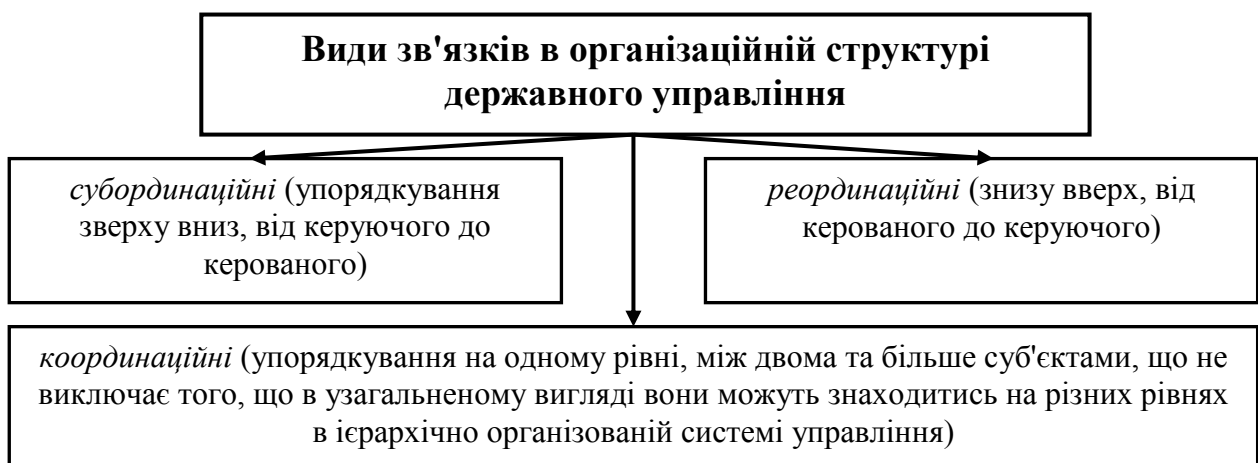
**Рисунок 4.1 – Принципи побудови й діяльності органів державної влади**

**Орган держави** – це юридично оформлена, організаційно й господарчо відособлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями й необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань і функцій держави

За характером завдань, що виконуються, органи держави підрозділяються на чотири види:

- 1) органи законодавчої влади, що обираються населенням та володіють виключним правом на прийняття законодавчих актів;
  - 2) органи виконавчої влади, основна форма діяльності яких – виконавчо-розпорядницька;
  - 3) органи судової влади, що здійснюють правосуддя й уповноважені застосовувати державний примус;
  - 4) органи контрольної влади, діяльність яких полягає в перевірці відповідності актів і дій державних та інших органів, їхніх посадових осіб: а) постійні, які створюються без обмеження терміну дії; б) тимчасові, які створюються на певний строк.
- Залежно від правової основи створення можна розрізнити державні органи, що створені на базі Конституції України, указів Президента України, постанов Уряду України

**Рисунок 4.2 – Орган держави та його види**



**Рисунок 4.3 – Характеристика зв'язків в організаційній структурі державного управління**

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

Основу організаційної структури державного управління становить **система органів виконавчої влади**, що формує своєрідну систему, основним призначенням якої є реалізація певної частини повноважень держави та виконання функцій, пов'язаних із реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. **Органи виконавчої влади** здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, тому використовується визначення системи цих органів як «апарату державного управління». Закон «Про центральні органи виконавчої влади» (основні положення – *додаток В*)

1. Вищий рівень – Кабінет Міністрів України

2. Центральний рівень – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

3. Місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

- органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні, Київська міська державна адміністрація;
- органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади

Рисунок 4.4 – Структура органів виконавчої влади

## 4.2. Верховна Рада та державне управління (самостійне опрацювання студентами)

**Верховна Рада України** – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили

**Верховна Рада України** складається з однієї палати, обирається вільними виборами на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, що на момент виборів досягли 21 року, мають право голосу та проживають в Україні протягом п'яти років

За **Верховною Радою** закріплено повноваження, пов'язані з: прийняттям законів, визначенням засад політики держави та програм суспільного розвитку; внесенням змін до Конституції України; визначенням взаємовідносин Верховної Ради та Президента України; формуванням інших державних органів; організацією адміністративно-територіального устрою країни; здійсненням зовнішніх функцій держави та затвердженням бюджету й контролем за його виконанням

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

Рисунок 4.5 – Верховна Рада України

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

прийняття законів

затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього

визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики

затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля

розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України

здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції

Рисунок 4.6 – Функції Верховної Ради у сфері державного управління

Верховна Рада виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань щодо:

прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій; засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору; зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності; утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування; територіального устрою України; основ національної безпеки, організації Збройних Сил України й забезпечення громадського порядку; бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України; одиниць ваги, міри й часу; порядку встановлення державних стандартів; амністій та ряду інших питань

Рисунок 4.7 – Проблеми, що вирішує Верховна Рада України

Конституція України закріпила за **Верховною Радою** такі повноваження щодо формування виконавчої влади:

призначення Прем'єр-міністра

призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України

призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України

затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України

надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України

визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, що спричиняє його відставку

Рисунок 4.8 – Повноваження Верховної Ради України

### 4.3. Інститут Президента та державне управління (самостійне опрацювання студентами)

Центральною фігурою в інституті президентства є *Президент України*, який за Конституцією визначений як глава держави, тобто уособлює державу та державну владу в цілому, а не якісь її гілки

Як глава держави Президент вирішує внутрішні проблеми країни та від її імені виступає у міжнародних відносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою та виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави

*Специфічним є відношення поста Президента до виконавчої влади.* Президент виступає в статусі глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо *виконавчої влади*. Президента можна віднести до виконавчої влади лише функціонально, у зв'язку з певним обсягом повноважень, але він не належить до неї структурно як окрема структурна ланка органів виконавчої влади.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна й та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд

Конституція України встановлює недоторканність Президента під час виконання ним своїх повноважень

Президенту України *безпосередньо підпорядковуються* три такі категорії посадових осіб:

→ призначення та звільнення яких здійснюється главою держави: глава Адміністрації Президента України, перший помічник Президента України, постійний представник Президента України в Конституційному Суді України та постійний представник Президента України у Верховній Раді України

→ призначення яких здійснюється главою держави за пропозицією глави Адміністрації: перший заступник та заступники глави Адміністрації, керівники структурних підрозділів

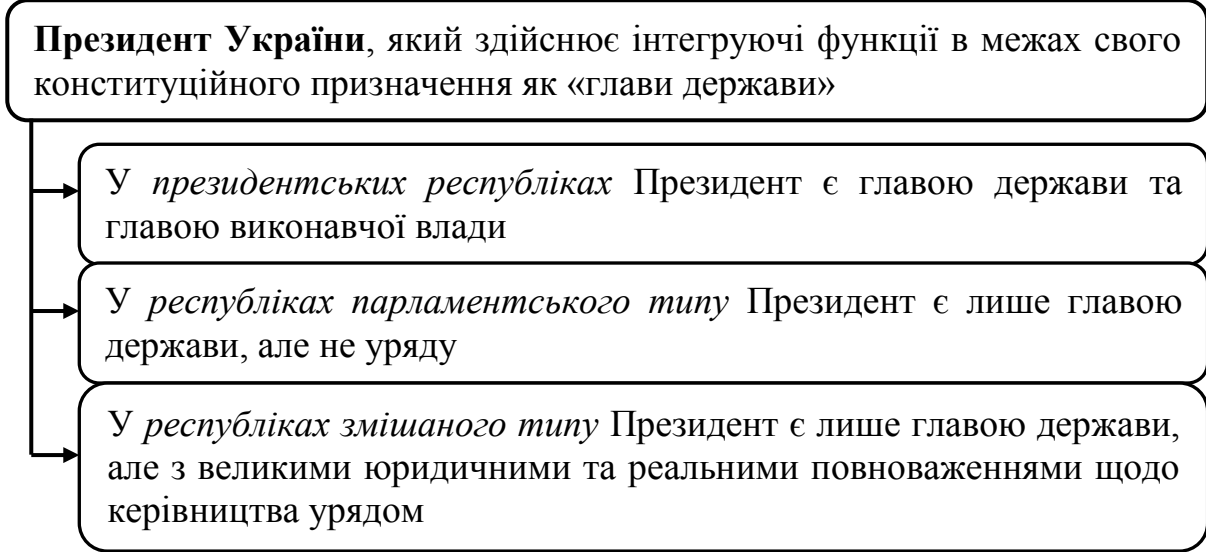
→ призначення яких здійснюється Президентом України за пропозицією першого помічника Президента України та за погодженням із главою Адміністрації: помічники Президента України, радники, наукові консультанти, консультанти та референти

Рисунок 4.9 – Особливості інституту Президента в Україні

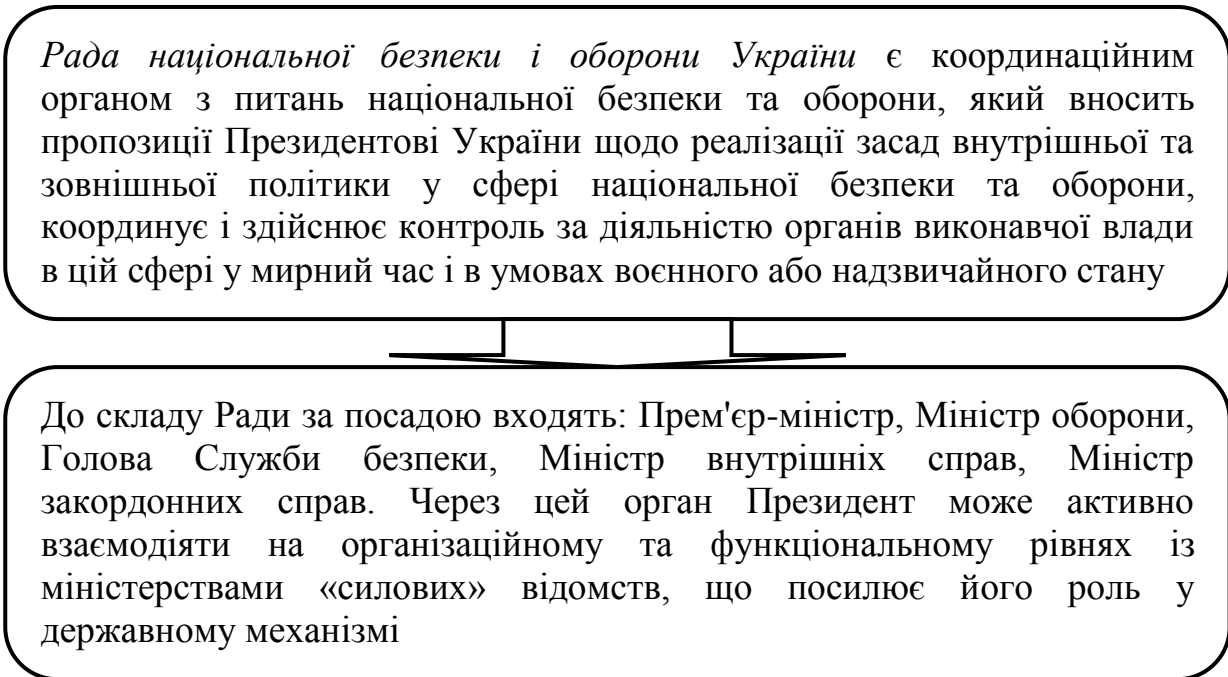




Рисунок 4.10 – Повноваження Президента України



**Рисунок 4.11 – Особливості функцій Президента за різних типів державного управління**



**Рисунок 4.12 – Рада Національної безпеки і оборони України та її основні члени**

*Адміністрація Президента України* – це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України

Керівництво Адміністрацією здійснює глава Адміністрації, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом

У структурі Адміністрації Президента України є посадові особи та підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи та підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано, через главу Адміністрації Президента України

*Структурними підрозділами Адміністрації*, що безпосередньо підпорядковуються главі держави, є Головне управління з питань зовнішньої політики та Головне контрольне управління. Інші посадові особи призначаються та звільняються з посад главою Адміністрації Президента України та підпорядковані безпосередньо йому

**Рисунок 4.13 – Адміністрація Президента України та її структура**

#### 4.4. Основи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки

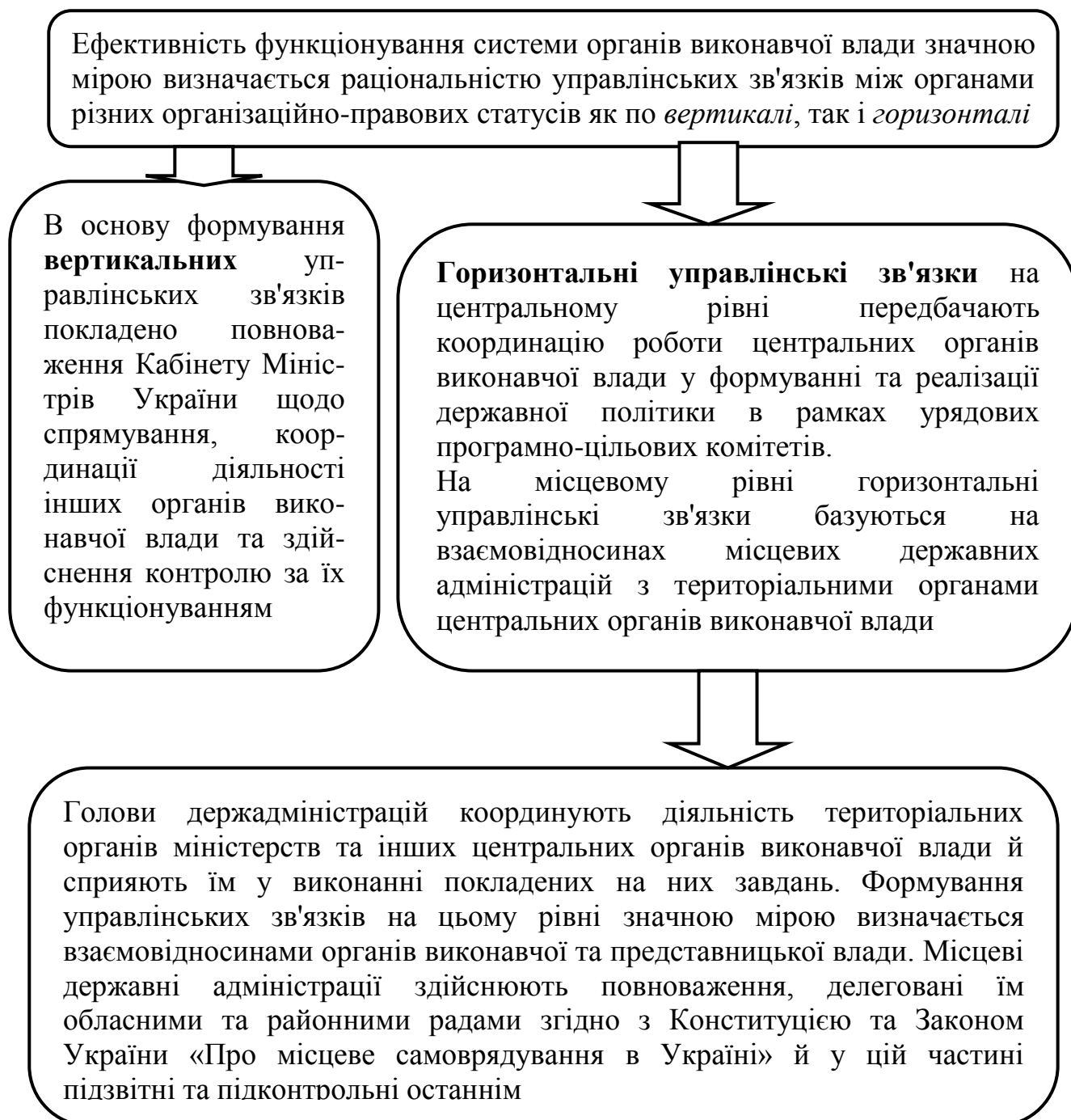


Рисунок 4.14 – Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади

Управлінські зв'язки **Кабінету Міністрів України** з іншими органами виконавчої влади формуються за такими напрямками:

з метою координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в структурі Кабінету Міністрів України створюються урядові програмно-цільові комітети

Прем'єр-міністр вносить подання Президентові України про призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників, накладає на них дисциплінарні стягнення

Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників апарату управління та розмір асигнувань на утримання центральних органів виконавчої влади з Державного бюджету в межах виділених на це коштів; здійснює добір керівних кадрів підвідомчих йому органів, їх підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації; заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління, призначати керівників та затверджувати положення про ці органи

Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед ними; Прем'єр-міністр вносить подання Президентові України щодо призначення на посаду, звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій; одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів місцевих державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань; у разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента з поданням про звільнення з посади; розробляє приблизний перелік управлінь, відділів інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; затверджує положення про ці підрозділи, кількісний склад заступників голів, чисельність працівників місцевих державних адміністрацій та витрати на їх утримання; розглядає пропозиції місцевих державних адміністрацій з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів

Кабінет Міністрів має право зупиняти дію рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента, Кабінету Міністрів, іншим актам законодавства, а також скасовувати рішення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій

Кабінет Міністрів може внести безпосередньо до Верховної Ради або до Президента України законопроект щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Уряд подає пропозиції з фінансування здійснення цих повноважень за рахунок коштів держбюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм за законом повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів

Рисунок 4.15 – Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України

## Лекція 2

### 4.5. Центральні органи виконавчої влади

**Центральні органи** у своїй більшості переважно є єдиноначальними органами, що означає – владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником – міністром, головою державного комітету, іншим керівником центрального органу (надалі – керівником). Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи центрального органу безпосередньо перед Президентом і урядом

*Рішення центрального органу* набувають юридичної сили коли вони оформлені як правові акти, що видані ним у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів. Переважна більшість актів центрального органу видається у вигляді наказів його керівника. Вони є обов'язковими для виконання всіма органами й організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання всіма центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та громадянами

*Нормативно-правові акти центрального органу* підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Нормативно-правові акти центральних органів, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є нечинними. Акти центральних органів у разі їх невідповідності законодавству України або ж економічної чи соціальної недоцільності можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів

*Для погодженого вирішення питань*, що належать до компетенції центрального органу, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку дорученій йому галузі чи сфери утворюється колегія центрального органу. До її складу входять керівник центрального органу, його заступники за посадою, інші керівні працівники центрального органу, а також керівники деяких центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відповідальності центрального органу. У засіданнях колегії можуть брати участь представники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Рішення колегії втілюються у життя наказами керівника центрального органу. Членів колегії затверджує чи звільняє від обов'язків Кабінет Міністрів України

*Суттєвою організаційно-структурною особливістю* міністерств і державних комітетів та деяких інших центральних органів є те, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві ланки (органи), які створюють разом із апаратом центрального органу так звану систему відповідного міністерства, державного комітету тощо. За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, хоч існують і деякі самостійні місцеві органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій

**Рисунок 4.16 – Центральний орган виконавчої влади (додаток Б)**

**Керівник здійснює керівництво центральним органом**, спираючись у цьому на своїх заступників, які призначаються і звільняються з посади Кабінетом Міністрів за поданням відповідного керівника. Кількість заступників керівника в кожному центральному органі визначається Кабінетом Міністрів. Заступники керівника виконують за його дорученням окремі функції та повноваження і заміщують його у разі його відсутності

**Керівник центрального органу здійснює розподіл обов'язків між заступниками**, а також визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів апарату центрального органу. Він затверджує штатний розпис працівників апарату центрального органу та його місцевих ланок (органів) у межах визначеної чисельності, фонду оплати праці працівників і розміру асигнувань на їх утримання із Державного бюджету; затверджує положення про структурні підрозділи апарату центрального органу та положення про створені ним місцеві ланки, а також положення і статuti підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його відповідальності; здійснює в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих ланок центрального органу, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його відповідальності; вносить на розгляд Кабінету Міністрів проекти законодавчих та інших нормативних актів із питань, що належать до компетенції центрального органу

**Рисунок 4.17 – Керівник центрального органу та його компетенції**

#### Центральний орган відповідно до його профілю:

- бере безпосередню участь у: реалізації державної політики з конкретних її напрямів або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання; прогнозуванні перспективних напрямів і реалізації стратегічних цілей та завдань щодо розвитку відповідної сфери чи галузі; розробці проектів та виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України; формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; формуванні та реалізації антимонопольної політики; у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру;
- здійснює політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворенні державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг);
- уживає заходи щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови та забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;
- розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх упровадження, затверджує галузеві стандарти;
- формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку;
- розробляє пропозиції щодо зміни умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;
- сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки;
- уживає заходи, спрямовані на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку

**Рисунок 4.18 – Обов'язки центрального органу**

**Центральний орган** організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів

Значну роль у діяльності центральних органів щодо їх компетенцій відіграє забезпечення державних інтересів. Так, відповідні центральні органи видають у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх компетенцій; беруть участь у реалізації програм приватизації

Центральні органи у межах своєї компетенції сприяють органам місцевого самоврядування – радам та їх виконавчим комітетам у здійсненні ними повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи рад із питань здійснення делегованих радам повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні відповідним центральним органам

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам також надані досить широкі повноваження щодо внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони вправі: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням із їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх компетенцій; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери компетенцій

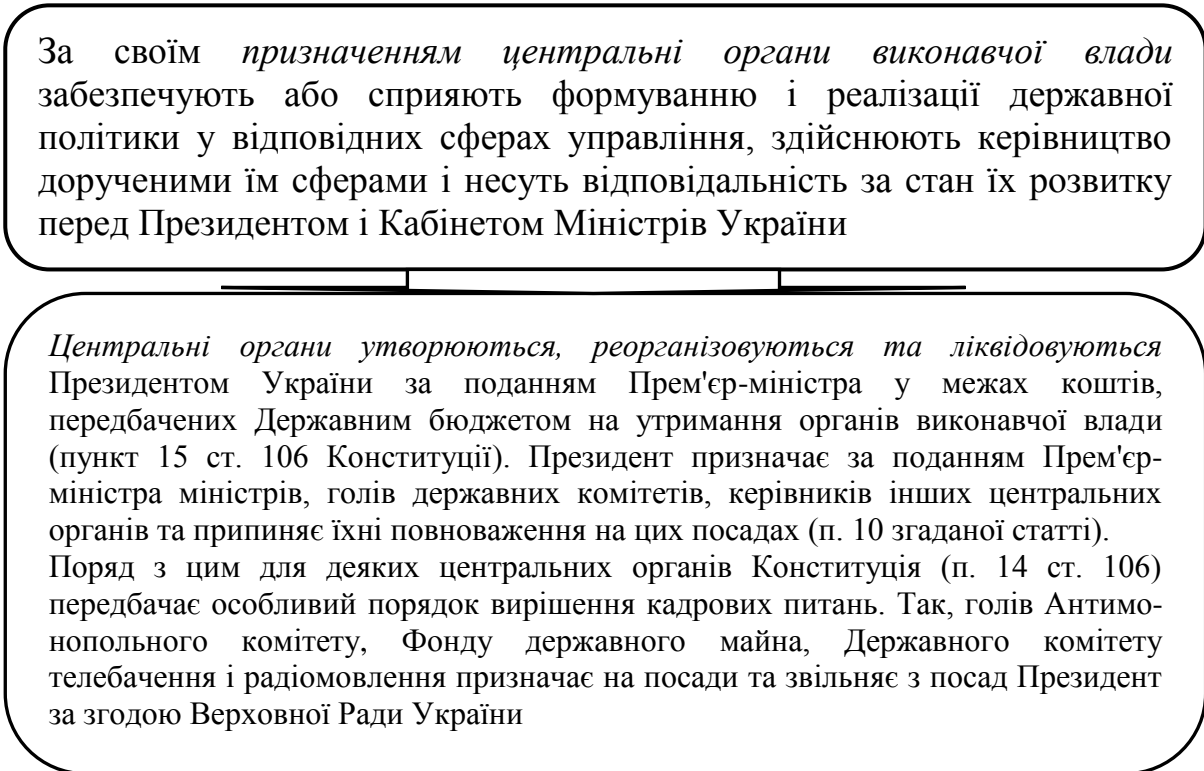
У процесі своєї діяльності центральні органи можуть взаємодіяти з професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяти виконанню статутних завдань цих об'єднань. При цьому об'єднання громадян у необхідних випадках мають право вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності, що потребують вирішення цього органу

**Рисунок 4.19 – Повноваження та зв'язки центрального органу влади**

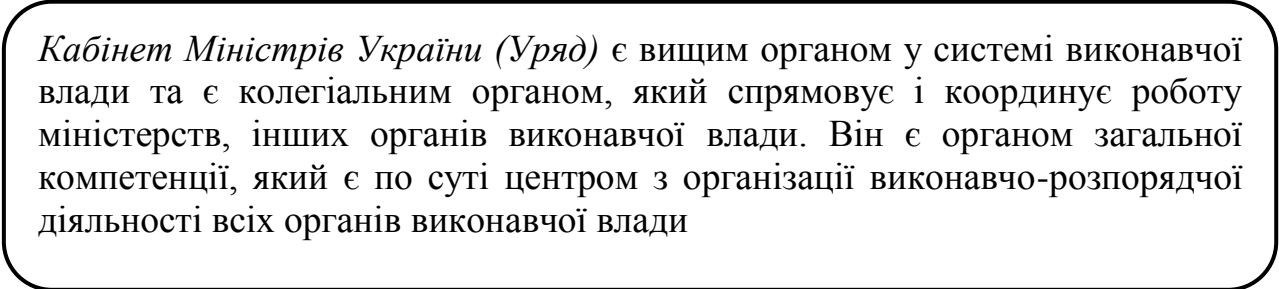




**Рисунок 4.20 – Групи організацій, що відносяться до центральних органів виконавчої влади (додаток Д)**



**Рисунок 4.21 – Призначення центральних органів виконавчої влади**



**Рисунок 4.22 – Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади**



**Рисунок 4.23 – Склад Кабінету Міністрів України**

За конституційним статусом **Кабінет Міністрів України** відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. Перебуваючи фактично у подвійному підпорядкуванні, Кабінет Міністрів України виконує такі основні функції: забезпечення виконання законів (у тому числі Конституції) і актів Президента України, систематичний контроль за їх виконанням іншими органами виконавчої влади всіх рівнів і усунення виявлених порушень

**Посади** Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не входять до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу»

**Рисунок 4.24 – Особливості статусу Кабінету Міністрів і Прем'єр-міністра України**

Згідно зі статтею 116 Конституції України на Уряд покладено такі *повноваження*:

1) забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; 2) реалізація заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення і здійснення загальнодержавної програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності; 6) розроблення проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою бюджету України, подання Верховній Раді звіту про його виконання; 7) здійснення заходів щодо обороноспроможності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи

**Прем'єр-міністра** призначає Президент України за згодою більш ніж половини конституційного складу Верховної Ради України. **Прем'єр-міністр** вносить на ім'я Президента України подання про персональний склад Кабінету Міністрів. Президент призначає або не призначає цей склад. Відсутність самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України є особливістю української моделі організації виконавчої влади.

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

*Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри* згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їх роботою, очолюють відповідні урядові комітети

**Рисунок 4.25 – Повноваження Уряду України**

**Міністерство** – центральний у державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя. В Україні міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. За характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю та функціональні – ті, на які покладено виконання певної і водночас основної функції. **Міністерства** є єдиноначальними органами, їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України і за посадою належать до політичних діячів

**Міністерство** як центральний орган будується за такою схемою: керівництво (Міністр, державний секретар міністерства та його заступники, колегія) – виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) – штабні підрозділи, що виконують організаційну діяльність усередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів та ін.). Апарат міністерства складається з державних службовців і очолюється державним секретарем міністерства. Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять «систему міністерства»

**Міністр** особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його компетенцій. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретарю міністерства та його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками

**Державний секретар міністерства** організовує забезпечення діяльності міністра та поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління. Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення міністерства організовується державним секретарем міністерства

**Рисунок 4.26 – Міністерства України та їх повноваження**

**Державні комітети України** створюються для керівництва окремими галузями економіки. *Державні комітети (державні служби)* – це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру

**Державні комітети України** вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізуючи цю політику у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Державні комітети (державні служби) очолюють їх голови. Відповідно до статті 114 Конституції України голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів і мають статус державних службовців. Державні комітети діють на підставі положень, які затверджує Президент України

**Рисунок 4.27 – Державні комітети України та їх повноваження**

Серед **інших центральних органів**, яких усього нараховується близько п'ятдесяти, найпоширенішими назвами є:

- *комітет* (Антимонопольний комітет. Комітет харчової промисловості та ін.);
- *агентство* (Національне агентство з питань розвитку та Європейської інтеграції, Національне космічне агентство тощо);
- *головне управління* (Головне контрольно-ревізійне управління, Головне управління державної служби тощо);
- *державний департамент* (Державний департамент ветеринарної медицини, Державний департамент з питань виконання покарань тощо);
- *інспекція* (Державна інспекція з нагляду за безпекою авіації, Державне казначейство тощо);
- *служба* (Державна митна служба, Служба безпеки тощо);
- *установа* (Державна фінансово-кредитна установа на базі Державного інноваційного фонду України);
- *комісія* (Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія регулювання електроенергетики, Вища атестаційна комісія тощо);
- *адміністрація* (Державна податкова адміністрація);
- *управління* (Управління державної охорони тощо);
- *фонд* (Фонд державного майна, Пенсійний фонд тощо);
- *палата* (Ліцензійна палата тощо)

**Рисунок 4.28 – Інші центральні органи виконавчої влади**



**Рисунок 4.29 – Територіальні органи центральних органів виконавчої влади**

#### 4.6. Місцеві державні адміністрації

**Місцеві державні адміністрації** – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

**Місцеві державні адміністрації** – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами. Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях

Голова формує склад місцевої адміністрації та в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрації, формують структуру, призначають за згодою прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням із відповідним віце-прем'єр-міністром заступників

Комісії державних місцевих адміністрацій створюються для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади

Структурні підрозділи (галузеві й функціональні управління)

Об'єктами управління є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством

Перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України

Рисунок 4.30 – Характеристика місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

**Повноваження місцевих державних адміністрацій** визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»



**Рисунок 4.31 – Повноваження місцевих державних адміністрацій**





**Рисунок 4.32 – Структура обласної державної адміністрації**

#### 4.7. Державна регіональна політика України

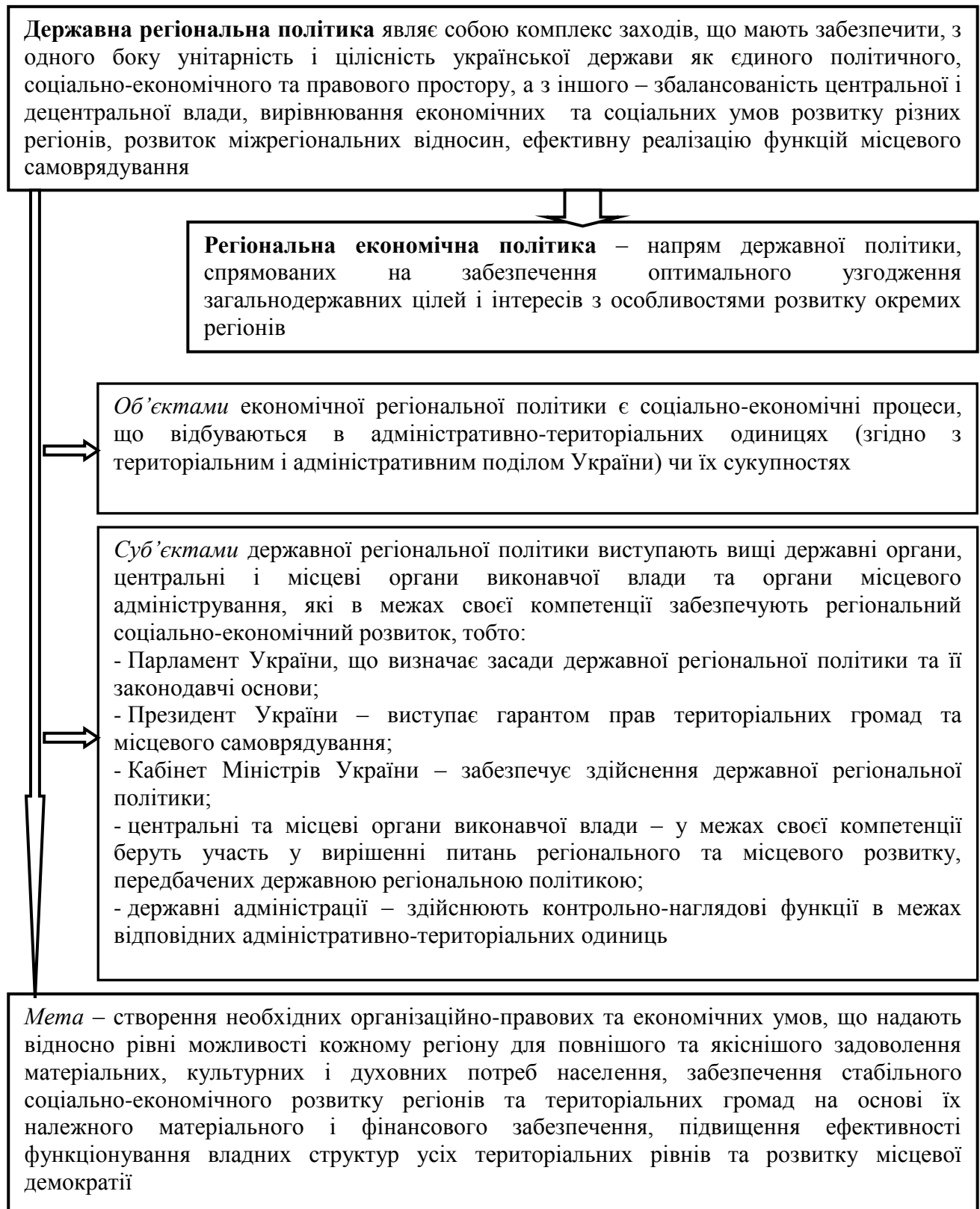
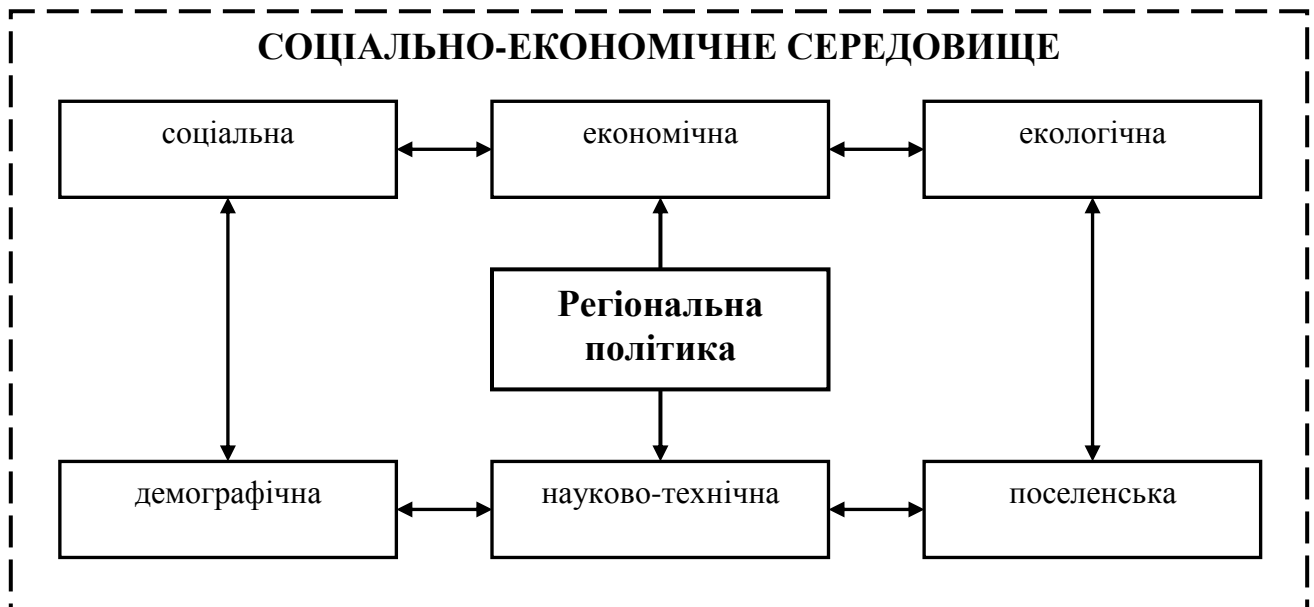


Рисунок 4.33 – Система державної регіональної політики

**Стратегічний напрям регіональної економічної політики** полягає в тому, щоб оптимально поєднати інтереси держави і регіонів, створити умови для раціонального використання місцевих ресурсів та особливостей природно-виробничого потенціалу, вирівнювання рівнів економічного розвитку, науково обґрунтувати доцільність упровадження нової системи адміністративно-територіального поділу та економічного районування для забезпечення більш ефективного територіального управління і гармонійного розвитку продуктивних сил

*До тактичних завдань* належать створення механізмів тісної взаємодії центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, передавання на регіональний рівень додаткових повноважень у здійсненні економічних реформ, забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку регіонів

**Рисунок 4.34 – Стратегічні та тактичні завдання державної регіональної політики**



**Рисунок 4.35 – Структура регіональної політики**

## Принципи державної регіональної політики

- конституційність та законність;
- забезпечення унітарності України та цілісності її території;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- стимулювання тісного співробітництва між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку;
- пріоритетність загальнонаціональних інтересів;
- створення умов для підвищення економічної самостійності регіонів та забезпечення їх комплексного розвитку;
- здійснення чіткого розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади під час вирішення питань економічного розвитку регіону;
- вибірковість – тісне співробітництво між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у розробці й реалізації заходів регіонального розвитку;
- програмно-цільовий підхід до вирішення питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком регіонів;
- моніторинг заходів регіональної політики та ефективність використання ресурсів;
- партнерство – тісне співробітництво між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у розробці та реалізації заходів регіонального розвитку;
- досягнення економічного ефекту за рахунок територіального розподілу праці, налагодження тісних міжрегіональних зв'язків у межах України, а також розвиток зовнішньоекономічних відносин;
- досягнення економічного ефекту за рахунок вилучення ренти на користь держави

Рисунок 4.36 – Система принципів державної регіональної політики

**Під пріоритетами регіональної економічної політики** слід розуміти надання переваг на кожному етапі певним галузям, видам діяльності, формам власності і господарювання окремих регіонів, з тим щоб як ефективніше використовувати їхній природний та економічний потенціал і забезпечувати вирішення конкретних соціально-економічних проблем регіонів і країни в цілому

### **Пріоритетні напрями державної регіональної політики:**

- розширення повноважень місцевих органів державної виконавчої влади щодо проведення економічних реформ з урахуванням місцевих особливостей та залучення нетрадиційних джерел накопичення коштів для розвитку територій;
- докорінна реконструкція виробничих фондів і структурна перебудова народногосподарських комплексів;
- здійснення земельної реформи, реорганізація виробничих та соціальних відносин на селі, створення рівних умов для функціонування різних форм власності;
- стимулювання в напрямі роздержавлення та приватизації державного майна;
- суттєве оздоровлення екологічного стану промислових регіонів;
- прискорений розвиток соціальної та виробничої інфраструктури за рахунок місцевого бюджету, а за їх недостатності – коштів державного бюджету та місцевих підприємств і організацій;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації екологічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- створення умов для ефективного використання трудових ресурсів;
- підвищення ефективності використання рекреаційних ресурсів

Рисунок 4.37 – Напрями державної регіональної політики

**Державне регулювання розвитку регіонів** спрямовується на досягнення позитивної динаміки рівня та якості життя населення, що позитивно забезпечуватиметься сталим, збалансованим і взаємопорушуючим відтворенням їх соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалів. У цьому зв'язку держава *забезпечує*:



- щорічну розробку Програм підтримки розвитку регіонів як складових Програми соціально економічного розвитку України з визначенням ресурсів та форм такої підтримки;
- законодавче впровадження засад державної підтримки регіонального розвитку, стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних територій;
- системний підхід до соціально-економічного розвитку регіонів та продуктивного використання ресурсів для розбудови конкурентного міського внутрішнього ринку, розширення і поглиблення участі України у міжнародному поділі праці;
- використання конкурентних переваг під час розміщення в регіонах державних інвестиційних ресурсів з метою створення нових високоефективних виробничих потужностей на інноваційній основі, створення нових робочих місць для забезпечення продуктивної зайнятості населення;
- упровадження механізмів створення інфраструктури регіонального розвитку, підвищення інтелектуального забезпечення його програмування та прогнозування, залучення до цього процесу міжнародної технічної допомоги;
- удосконалення державної підтримки малого і середнього бізнесу на регіональному рівні, у першу чергу шляхом створення сприятливих фінансово-кредитних, інформаційно-інноваційних умов його діяльності;
- розширення повноважень регіонів у здійсненні земельної реформи, через урахування місцевих природно-географічних та економічних особливостей і потреб під час реформування земельних відносин, забезпечення високого рівня персоніфікації власності максимального забезпечення цілісності господарсько-територіальних комплексів, що стимулюватиме ефективне використання землі, розвиток соціальної сфери села;
- стимулювання розвитку регіональних та міжрегіональних ринків продовольства, землі, праці та капіталу, створення системи міжгосподарської кооперації, спеціалізованої регіональної та міжрегіональної біржової діяльності;
- урахування соціальних та економічних інтересів населення регіонів у процесі приватизації державного майна;
- розширення можливостей місцевих органів влади у розвитку транскордонного співробітництва, залучення іноземних інвестицій, використання фінансових та інших видів ресурсів для забезпечення регіонального розвитку;
- розмежування та збалансування повноважень і відповідальності центральних і місцевих органів влади сфері надання державних і громадських послуг;
- формування регіональних і міжрегіональних систем захисту навколишнього середовища, безпеки роботи техногенне небезпечних підприємств

**Рисунок 4.38 – Державне регулювання розвитку регіонів**

**Державна політика має спрямовуватися на** створення фінансової спроможності регіонів до розвитку та здійснюватися з урахуванням їх особливостей і потенціалу, необхідності адаптації до ринкових умов господарювання. Реалізація вказаного вимагає: поетапного реформування бюджетної системи і міжбюджетних відносин з метою приведення їх у відповідність до цілей регіонального розвитку на основі моделі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації, має *передбачати*:

- запровадження нової системи фінансового вирівнювання, яка ґрунтується на об'єктивних критеріях, гарантованих державою соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості;
- розробку та впровадження стимулюючої регіональній розвиток системи бюджетних трансфертів, яка включає дотації, субвенції на виконання делегованих повноважень, інвестиційні субвенції;
- запровадження механізмів зацікавленості органів влади у зміцненні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і трансфертів та започаткування стратегічного бюджетного планування;
- розвиток та упорядкування системи місцевих податків і зборів, збільшення їх частки у загальних надходженнях місцевих бюджетів;
- планування та фінансування видатків бюджетів усіх рівнів щодо утримання об'єктів соціальної сфери на програмно-цільовій основі, оптимізація мережі, штатів, установ та закладів, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів;
- запровадження системи нормативно-правових та фінансово-економічних заходів, що стимулюють здійснення розрахунків між господарюючими суб'єктами у грошовій формі;
- упровадження механізмів заохочення заощаджень місцевого населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів

*Формування та реалізація державної регіональної політики* передбачає істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад та розвиток регіонів

*Реалізація вказаного забезпечується* на основі підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

- удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання;
- підвищення результативності державної соціально-економічної політики на регіональному рівні повинно супроводжуватися наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів

**Рисунок 4.39 – Регіональна політика щодо реформування міжбюджетних відносин**

Реалізація державної регіональної політики потребує *внесення відповідних змін законодавчого регулювання питань щодо:*

- розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення для розвитку регіону;
- формування регіональної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва;
- створення сприятливих фінансово-кредитних інноваційних, податкових, інформаційних умов;
- забезпечення участі місцевих державних адміністрацій в управлінні державними підприємствами;
- передавання державного майна з числа об'єктів соціальної сфери у комунальну власність;
- подальшого здійснення земельної реформи та вдосконалення земельних відносин;
- формування інфраструктури ринку землі, іншого нерухомого майна, створення умов для розвитку конкуренції;
- визначення території, які мають бути зарезервовані для наступного заповідника, рекреаційного використання, розвитку міст та населених пунктів, розміщення транспортних, енергетичних та інших інженерних комунікацій для потреб регіону;
- визначення типів і режимів розвитку населених пунктів, затвердження для них спеціальних правил забудови;
- удосконалення взаємовідносин між центральними та місцевими органами самоврядування;
- посилення державної підтримки місцевого самоврядування

Місцеві органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію державної регіональної політики за рахунок:

кадрового забезпечення

інформаційного забезпечення

**Рисунок 4.40 – Законодавче забезпечення регіональна державної політики**

## Тема 1.5 (5). Державне регулювання економіки та управління в окремих сферах суспільного розвитку

### Лекція 1

#### План лекції

5.1. Державне регулювання економіки.

5.2. Державне регулювання структурної перебудови національної економіки. Конкурентна та інноваційно-інвестиційна політика держави.

5.3. Державне управління галузями виробництва, сферою обігу та зовнішньоекономічним сектором. Роль держави у розвитку підприємництва (самостійне вивчення).

### Лекція 2

#### План лекції

5.4. Соціальна політика держави.

5.5. Державне управління в адміністративно-політичній сфері. Національна безпека.

5.6. Державне управління у сфері культури та ідеології (самостійне вивчення).

**Література, що рекомендована до вивчення теми:** [1; 8; 11; 12; 15; 16; 18; 19].

**Міні-лексикон:** аграрна політика, антимонопольна політика, державна промислова політика, державне регулювання економіки, державні соціальні стандарти, зовнішньоекономічна безпека, зовнішньоекономічна діяльність, інвестиційна політика, інноваційна політика, механізм державного регулювання економіки, методи державного регулювання економіки, національна безпека, національні інтереси, освітня діяльність, охорона здоров'я, прожитковий мінімум, соціальна безпека, соціальні інтереси, соціальні норми і нормативи, структурна перебудова, структурна політика, сфера культури та мистецтва, економічна безпека, фізична культура і спорт.

### Лекція 1

#### 5.1. Державне регулювання економіки

**Державне регулювання економіки** – це регулюючий вплив держави на соціально-економічний розвиток країни. Одночасно державне регулювання слід розглядати як галузь господарської практики у вигляді конкретних заходів держави щодо її впливу на всю сукупність соціально-економічних процесів, що відбуваються на макро- і мікрорівнях, спрямовані на досягнення цілей державної економічної політики.

**Механізм державного регулювання економіки** – сукупність методів, інструментів, за допомогою яких держава здійснює економічну політику в цілому та за окремими напрямками. Система таких методів та інструментів змінюється залежно від стратегічних цілей розвитку, реальної соціально-економічної ситуації, накопиченого досвіду.

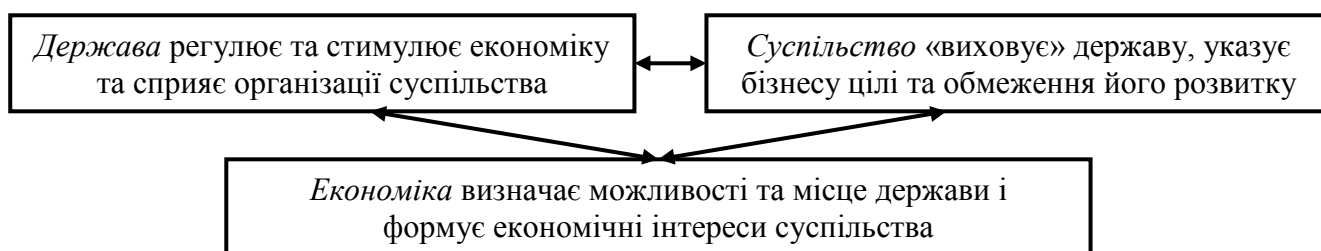


**Таблиця 5.1 – Принципова схема послідовності процесу пізнання сутності та механізму державного регулювання**

Етап пізнання	Характерна ознака визначеного етапного поняття
1. Держава	Особлива, універсальна організація, яка має публічну владу та спеціалізований апарат регулювання суспільних відносин з метою поєднання інтересів суспільства, колективів та особи, забезпечення владного регулювання за умов збереження саморегулювання та саморозвитку суспільства
2. Функції держави	Упорядкування і вдосконалення суспільних відносин, що відбувається шляхом виконання державою політичних, міжнародних, соціальних та економічних функцій
3. Економічні функції держави	Створення передумов, необхідних для ефективної економічної діяльності суб'єктів ринку
4. Економічна політика	Упорядкована система цілей, заходів і дій, спрямованих на економічні процеси на макро- і мікрорівні
5. Державне регулювання економіки	Вплив держави через її законодавчі і виконавчі органи на процес соціально-економічного розвитку з метою досягнення цілей і пріоритетів державної економічної політики
6. Механізм державного регулювання економіки	Сукупність важелів, інструментів, за допомогою яких держава здійснює економічну політику

**Таблиця 5.2 – Характерні риси державного регулювання у різних економічних системах**

Тип економічної системи	Базовий принцип організації	Характер регулювання	Механізм регулювання
Традиційна	Натуральне господарство	Натуральний обмін	Відсутній
Ринкова	Економічна свобода, вільна конкуренція	Ринковий	Ринкове саморегулювання
Адміністративно-командна	Монополія державної власності, жорстка централізація	Централізовано-директивний	Планово-директивний
Змішана	Плюралізм форм власності та господарювання	Змішаний	Система ринкових і державних важелів
Перехідна	Відсутність чіткої стратегії	Неорганізований, стихійний	Безсистемна лібералізація



**Рисунок 5.1 – Реалізація взаємодії держави, економіки та суспільства**

Таблиця 5.3 – Основні теорії макроекономічного регулювання

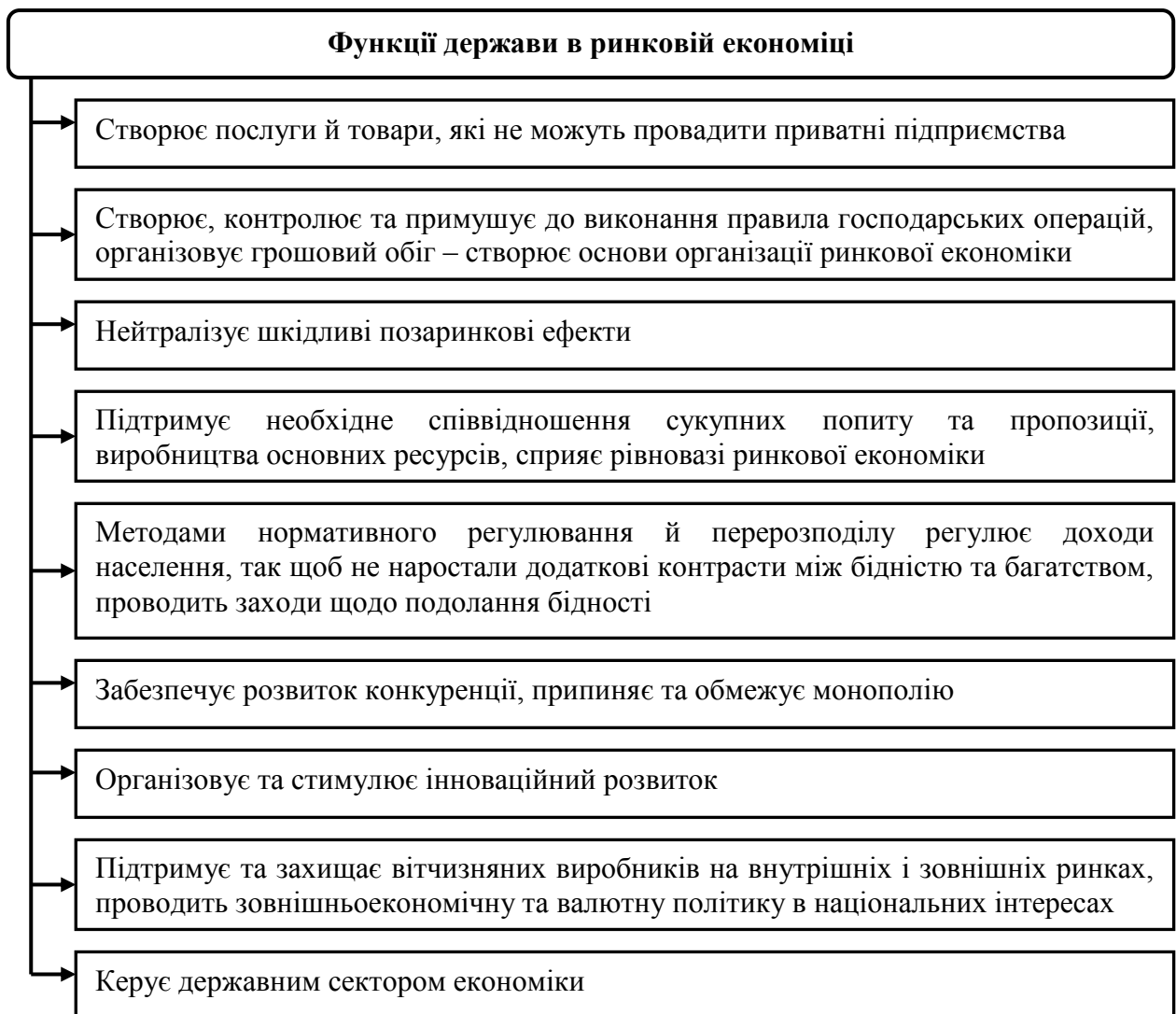
Теорія	Період	Представник	Основне положення
Меркантилізм	XV – XVII ст.	А. Монкретьєн, Е. Міссельден, Т. Ман, Дж. Чайлл	Активна роль держави в розвитку економіки, зокрема, міжнародна торгівля
Класична теорія (фізіократи, англійська (промислова) школа)	XVIII – початок XIX ст.	Ф. Кене, А. Р. Ж. Тюрбо, А. Сміт, Д. Рікардо, С. Сімонді, Ж.Б. Сей	Обмежене втручання держави в економіку
Кейнсіанство	XIX – до кінця 70-х рр. XX ст.	Дж. М. Кейне, Д. Д'ю	Активна державна політика, спрямована на стимулювання сукупного попиту
Монетаризм	70–90-ті рр. XX ст.	М. Фрідмен, Ф. Кейген, К. Бруннер	Обмежене втручання держави в економіку, активізація політики регулювання грошового обігу
Неокласичний напрям (теорія раціональних очікувань, неокласичний синтез)	80–90-ті рр. XX ст.	А. Маршалл, Дж. С. Мілль, А. Пігу, Ф. Хайєк, Р. Лукас, Дж. Тобін, Т. Сердженд, Д. Мут	Мінімальне втручання держави через існування в розвиненій ринковій економіці тенденції до рівноваги та стабільності завдяки конкуренції
Неокейнсіанський напрям	Друга половина 60-х рр. XX ст.	Р. Клаузер, Р. Берроу, Г. Гросманн, П. Девідсон	Активне втручання держави в економіку внаслідок збереження в ринковій економіці основних причин, здатних викликати нестабільність та неефективність використання ресурсів
Неоліберальний напрям (економіка пропозиції)	50-ті рр. XX ст.	В. Ойкен, А. Лаффер, М. Фельдстайн, Р. Манделла, П. Робертс	Усунення державного втручання в економіку, орієнтація на стимулювання пропозиції, формування і захист конкурентного господарського порядку



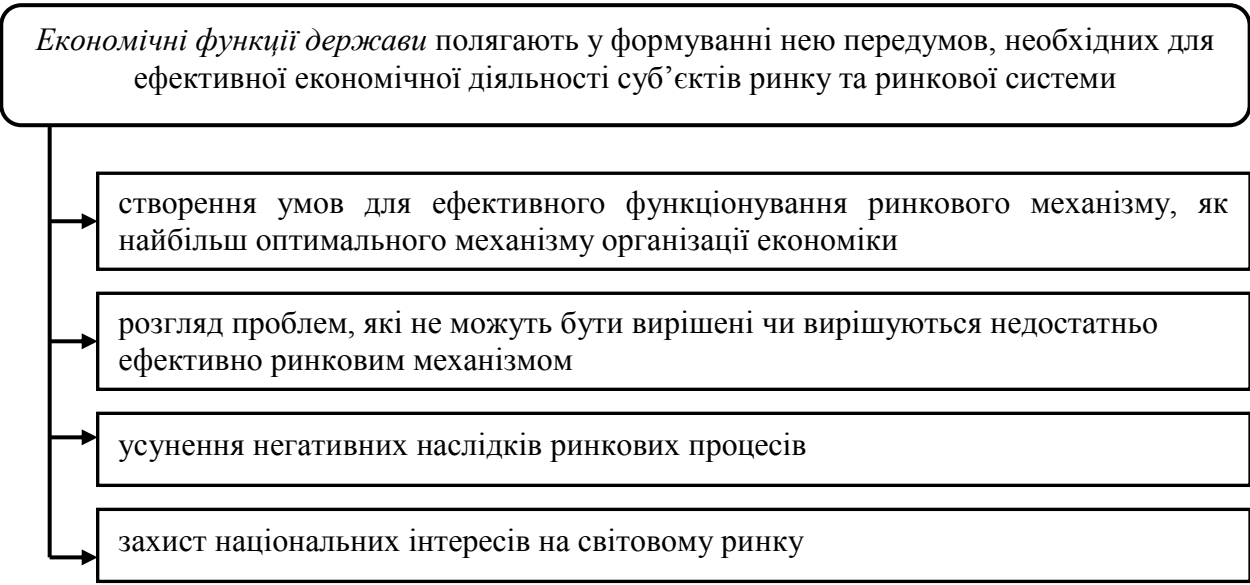
Рисунок 5.2 – Характеристика каналів впливу держави на економіку



**Рисунок 5.3 – Схема об'єктів державного регулювання економіки**



**Рисунок 5.4 – Система функцій держави**



**Рисунок 5.5 – Економічні функції держави**



**Рисунок 5.6 – Система цілей державного регулювання**



**Рисунок 5.7 – Комплекс чинників корегування цілей державного регулювання**



Рисунок 5.8 – Форми регулюючого впливу держави на економіку

Завдання державного регулювання економіки	
→	Підтримка оптимального рівня зайнятості населення, тобто мінімізація рівня безробіття
→	Забезпечити максимально можливий рівень життя населення країни та його підвищення; забезпечити населення продовольством, водою, енергією, соціальною інфраструктурою
→	Створити умови для економічного зростання
→	Запобігати та переборювати економічні нестабільності (інфляцію, дефляцію, рецесію, фінансові кризи)
→	Правове забезпечення економічної діяльності, важливою особливістю якого є захист прав власності
→	Сприяти розвитку конкуренції, обмежувати і регулювати монополії. Підтримка малого і середнього бізнесу
→	Забезпечувати умови для активної діяльності національних підприємців на внутрішніх і зовнішніх ринках, сприяти розширенню ринків. Сприяти підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних товарів
→	Організовувати грошовий обіг
→	Забезпечувати виробництво суспільних товарів та послуг (національна безпека, охорона здоров'я, безкоштовна освіта, дороги, комунікації тощо)
→	Створювати умови та ініціювати інноваційний розвиток економіки
→	Мінімізувати трансакційні витрати, а саме витрати на експлуатацію економічної системи
→	Контролювати стан зовнішнього середовища
→	Проводити регіональну економічну та соціальну політику
→	Реалізувати національні інтереси економіки на світовому рівні

Рисунок 5.9 – Система завдань державного регулювання економіки

**Економічна політика** – важливий елемент ринкової системи. Держава прямо чи опосередковано визначає найважливіші параметри ринку, встановлює орієнтири діяльності окремих фірм чи підприємців. Економічна політика повинна сприяти зміцненню фінансів суб'єктів господарювання і домашніх господарств, накопиченню національного капіталу, підвищенню доступності кредитних ресурсів вітчизняним товаровиробникам. Вона формує загальний економічний простір, встановлює обмеження для суспільно шкідливої діяльності. Досягнення цілей і пріоритетів державної економічної політики власне і формує зміст *державного регулювання економіки* – вплив держави через її законодавчі і виконавчі органи на хід соціально-економічного розвитку з метою досягнення цілей і пріоритетів державної економічної політики через відповідний механізм

Для зростання та розвитку економіки держава повинна:

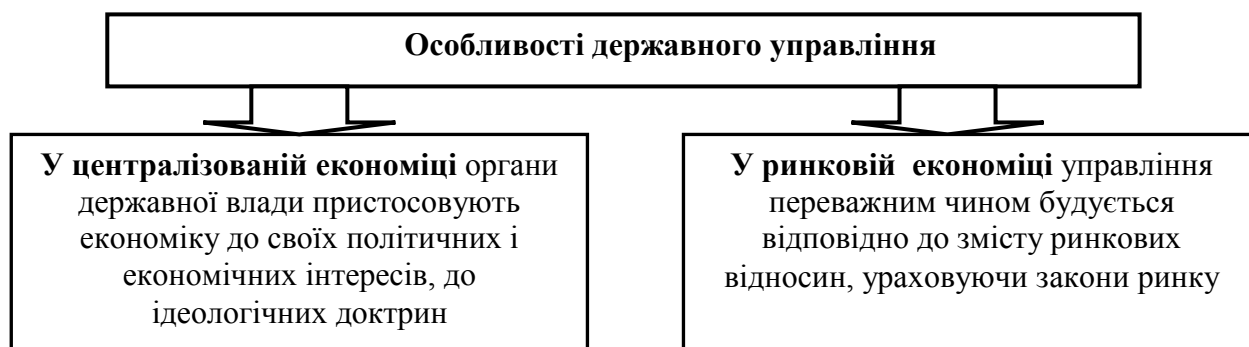
1. Сприяти розширенню ринків збуту національної продукції.
2. Сприяти зростанню платоспроможного попиту на внутрішньому ринку за рахунок забезпечення умов для збільшення доходів населення та підприємств, а також кількості грошей в економіці – через механізми бюджету та кредитної системи.
3. Направляти капіталовкладення в розвиток виробництв, насамперед інноваційних – через бюджет, кредитну систему, залучення іноземних інвестицій.
4. Економічно стимулювати збільшення виробництва конкурентоспроможних вітчизняних товарів – фінансовими, податковими, кредитними механізмами.
5. Розвивати виробничу інфраструктуру (енерго-, водозабезпечення, шляхи сполучення, елеватори та склади, зв'язок та ін.) – асигнування з бюджету, методами кредитування, залучення приватних капіталів, у т.ч. іноземних інвестицій

**Рисунок 5.10 – Дії держави щодо забезпечення зростання та розвитку економіки**

Завдання щодо підтримки активного торговельного балансу країни відбувається економічними методами за рахунок впливу на економічне зростання і економічну рівновагу

- стимулювання експорту (податковими та кредитними пільгами, страхуванням експорту);
- у необхідній мірі стимулювання імпорту. Для цього застосовуються тарифні та нетарифні митні обмеження. Тарифні обмеження полягають у встановленні та підтримці на потрібному рівні ставок митних зборів на імпортні товари. Нетарифні обмеження полягають у встановленні квот, ліцензуванні якості та ін.;
- регулювання співвідношення темпів зростання експорту та імпорту, обмінного курсу національної валюти, а також забезпечення підтримки торговельного балансу. Низький курс сприяє експорту і гальмує імпорт. Підвищення курсу гальмує експорт і сприяє імпорту

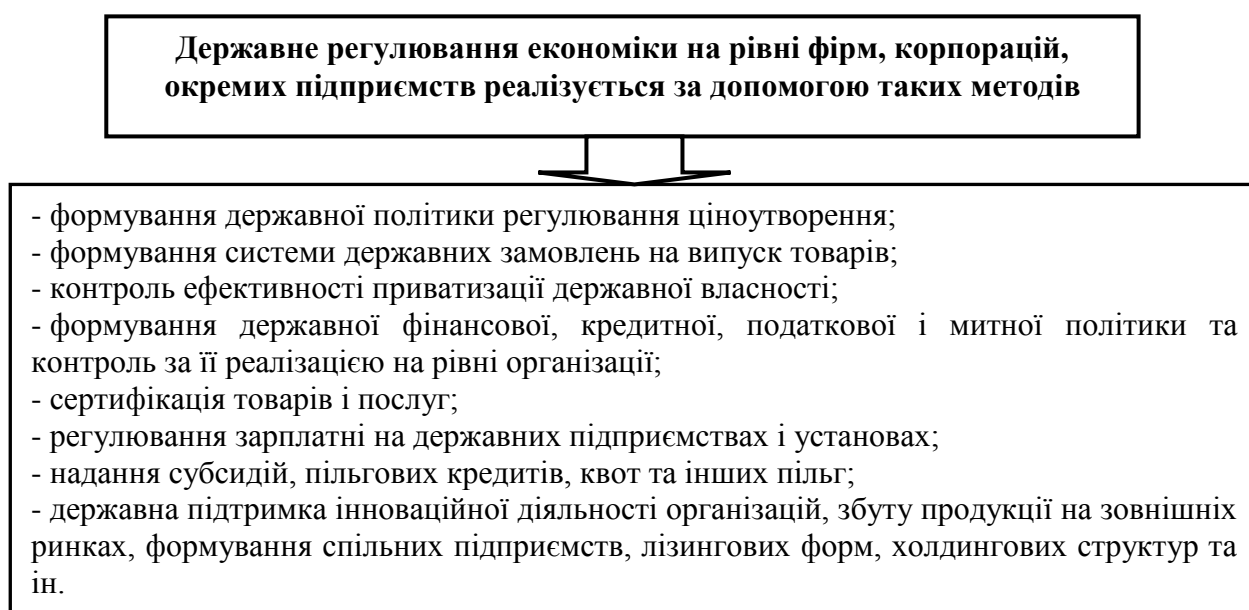
**Рисунок 5.11 – Завдання підтримки активного торговельного балансу країни**



**Рисунок 5.12 – Основна відмінність державного управління**

**Таблиця 5.4 – Класифікація методів державного регулювання економіки**

Критерій класифікації	Метод державного регулювання економіки (сукупність способів, прийомів та засобів державного впливу на економіку відповідно до розробленої економічної політики)
1. Характер дії	Примус, спонукання, переконання
2. Характер впливу	Прямий, непрямий (опосередкований)
3. Засіб впливу	Економічний, адміністративний, правовий, соціально-психологічний
4. Масштаб дії	Загальний, частковий
5. Час дії	Довгостроковий, короткостроковий
6. За рівнем впливу	Загальнодержавний, регіональний
<p><i>Примітка.</i> У ринкових умовах господарювання найбільш поширеними інструментами державного впливу на економіку є <b>економічні методи</b>, що створюють певні економічні умови, спонукають суб'єктів ринку діяти в напрямі, необхідному суспільству, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. З іншого боку <b>адміністративні методи</b>, що прямо спонукають суб'єктів ринку виконувати певні дії, одночасно можуть впливати на окремі економічні процеси (ціна/попит)</p>	



**Рисунок 5.13 – Методи державного регулювання економіки на рівні фірм, корпорацій, окремих підприємств**

Таблиця 5.5 – Інструменти державного регулювання соціально-економічного розвитку держави

Система 1	Інструмент впливу 2	Система 3	Інструмент впливу 4	Система 5	Інструмент впливу 6
<b>1. Зовнішньо-економічна політика</b>	Вибір типу політики	<b>2. Грошово-кредитна та банківська політика</b>	Регулювання грошової політики	<b>3. Державний та зведені бюджети</b>	Регулювання обсягу і спрямування ресурсів
	Підтримка виробничого та науково-технічного кооперування		Регулювання відсотків		Регулювання пропорцій між накопиченням і споживанням
	Вибір економічних союзників		Узгодження грошової пропозиції з товарною забезпеченістю		Регулювання дефіциту та профіциту бюджету
	Створення загальних ринків		Антиінфляційна політика		Програмно-цільовий розподіл коштів
	Захист внутрішнього ринку		Контроль регулювання банківської системи		Формування місцевих бюджетів
	Підтримка виробників на зовнішніх ринках		Регулювання цін		Формування структури економіки
	Політика входження та освоєння зовнішніх ринків	<b>5. Структурна політика</b>	Методи прискорення розвитку галузей та видів економічної діяльності	Формування соціальної політики	
	Підтримка позитивного торговельного балансу		Підвищення рівня забезпечення економіки необхідними ресурсами	Регулювання структури власності	
<b>4. Інвестиційна політика</b>	Створення привабливих умов для інвестування	<b>6. Інституційне регулювання</b>	Підвищення рівнів ефективності застосування ресурсів	Регулювання організаційних форм підприємств	
	Підтримка та зміцнення власних джерел фінансування		Підвищення технічних рівнів галузей та економіки в цілому	Підтримка підприємництва	
	Залучення іноземних інвестицій		Підвищення конкурентоспроможності галузей та економіки в цілому	Побудова системи управління економікою	
	Цільове спрямування інвестицій				



Продовження табл. 5.5

1	2	3	4	5	6
<b>7. Спрямування інноваційного розвитку</b>	Створення зацікавлені підприємств щодо ефективності виробництва	<b>8. Регулювання розвитку територій та населених пунктів</b>	Визначення завдань та індикаторів соціально-економічного розвитку територіальних комплексів	<b>9. Податкова система</b>	Визначення об'єктів оподаткування
	Створення забезпеченості підприємств достатньою кількістю грошового капіталу		Розвиток загального сподарської та соціальної інфраструктури		Обґрунтування ставок оподаткування
	Розвиток освіти та забезпеченості підприємств технічно освіченими кадрами		Вплив на форми господарювання		Посилення стимулюючої функції оподаткування
	Розвиток фундаментальної та прикладної науки		Установлення форм господарювання з метою розвитку інфраструктури		Оцінка та регулювання податкового навантаження
	Створення та реалізація державних та інноваційних програм		Порівняна оцінка рівнів соціально-економічного розвитку територій		Аналіз і підвищення економічної ефективності податкової системи
<b>10. Соціальна політика</b>	Забезпечення зайнятості	<b>11. Державні та корпоративні позики</b>	Планування соціально-економічного розвитку територіальних комплексів	<b>12. Направлення і баланс фінансових ресурсів</b>	Баланс фінансових ресурсів
	Подолання бідності		Цільове обґрунтування державних позик		Методи сприяння збільшенню фінансових ресурсів
	Забезпечення умовами життя і соціальною інфраструктурою		Вибір економічно прийнятних умов позик		Прогнозування та направлення руху фінансових ресурсів
	Підтримка малозабезпечених і непрацевдатних		Регулювання корпоративних позик		Регулювання створення структури капіталів
	Зменшення диференціації рівнів доходів (умов життя)		Організація погашення та обслуговування позик		<b>13. Валютне регулювання</b>
		Регулювання валютних курсів			
		Захист валютного ринку			
			Державні золотовалютні резерви		

Адміністративні методи регулювання базуються на використанні сили державної влади. Адміністративні методи державного регулювання економіки – інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів ринку

*Методи впливу держави за ринкових умов господарювання:*

- прямий контроль держави над монопольними ринками;
- охорона навколишнього середовища та здоров'я людей;
- соціальний захист населення;
- захист національних інтересів;
- реалізація державних програм і планів;
- запобігання розвитку тіньового бізнесу;
- недостатня ефективність ринкових методів

*Інструментами адміністративного регулювання є:*

- ліцензія;
- квота;
- норми;
- стандарти;
- санкції;
- ціни;
- валютні курси;
- державне замовлення

**Правові методи державного регулювання економіки** – система заходів та законодавчих актів, що регламентують діяльність суб'єктів господарювання

*Правове регулювання* – діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм поведінки суб'єктів права. В основу правового регулювання покладено метод владних розпоряджень, який за своїм характером виражає інтереси держави. Формою реалізації правового регулювання є законодавство

**Рисунок 5.14 – Адміністративні та правові методи державного регулювання економіки**

### Принципи державного регулювання економіки

#### *Загальні*

- наукова обґрунтованість;
- погодження інтересів різних суб'єктів економіки – загальнодержавних, регіональних, групових;
- системність розгляду державного регулювання як системи, сукупності взаємопов'язаних елементів;
- єдність теорії і практики регулювання;
- розвиток та раціональне поєднання окремих форм державного регулювання залежно від структури об'єкта регулювання і його цілей;
- ранжування за ступенем важливості та рівнями управління;
- ефективності

#### *Конкретні*

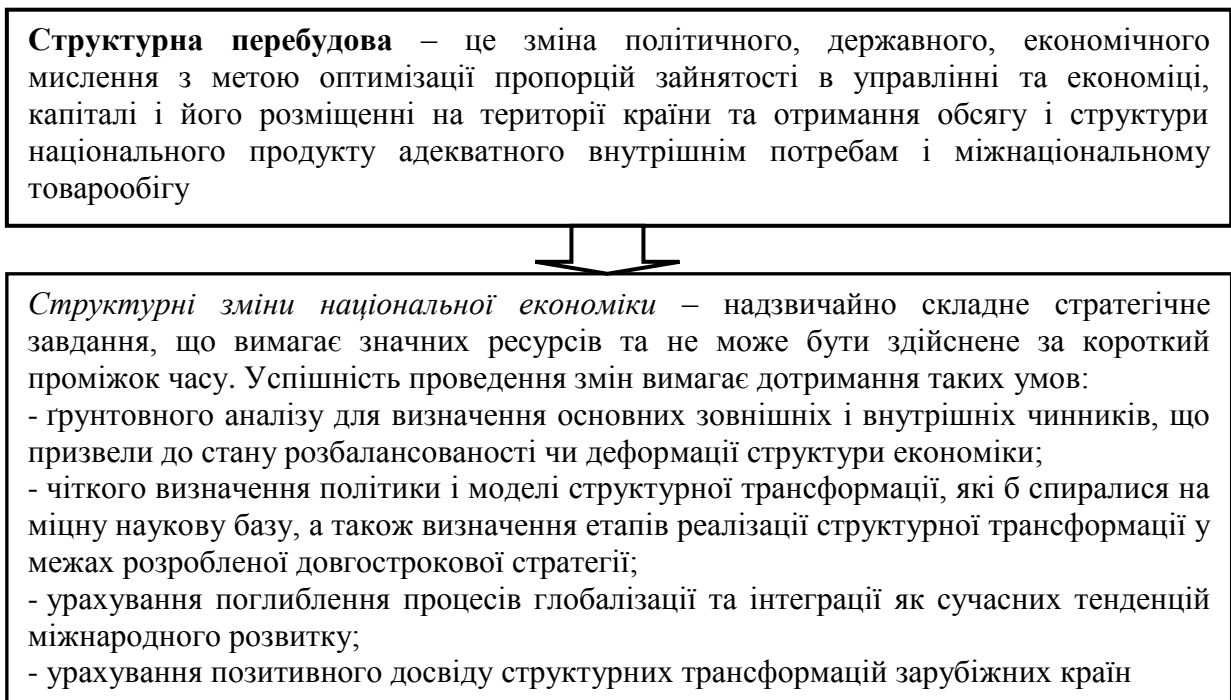
- народногосподарська стабілізація;
- економічне зростання;
- раціональність структурних зрушень;
- розподіл і перерозподіл доходу й капіталу;
- урахування специфіки об'єкта регулювання

**Рисунок 5.15 – Комплекс принципів державного регулювання економіки**

**Таблиця 5.6 – Ключові чинники, що формують ефективність державного регулювання**

<b>Чинник</b>	<b>Сутність чинника</b>	<b>Вплив на зміну ролі держави</b>	<b>Завдання держави</b>
Економічне зростання	Основне джерело добробуту та економічної потужності держави	Найважливіша мета державної економічної політики і державного регулювання	Оптимізація співвідношення економічних та адміністративних регуляторів із урахуванням ключових положень теорії економічного зростання
Підтримка балансу інтересів	Забезпечення владного регулювання під час збереження саморегулювання та саморозвитку	Стратегічна складова ефективності державного регулювання	Розробка та використання механізмів погодження інтересів
Економічна безпека	Захист від дії несприятливих внутрішніх і зовнішніх чинників	Головна умова ефективного виконання державою свого призначення	Створення системи умов для ефективного використання виробничих і людських ресурсів
Інтеграція у світову економіку	Відповідь на виклики процесів формування глобального економічного простору	Об'єктивне обмеження важелів державної політики та підвищення відповідальності за її ефективність	Визначення нових функцій, що адаптують суспільство до інтернаціоналізації всього спектра міжнародних взаємовідносин

**5.2. Державне регулювання структурної перебудови національної економіки. Конкуренсна та інноваційно-інвестиційна політика держави**



**Рисунок 5.16 – Структурні зміни національної економіки**

**Структурна політика** – це діяльність держави щодо вирішення загальних економічних проблем, які виникають унаслідок структурних зрушень в економіці, усередині галузей народного господарства та між ними, між регіонами та між групами підприємств. Мета – забезпечення довгострокових гарантій конкурентоспроможності галузей і регіонів. Структурна політика характеризується орієнтацією на пристосування структурних зрушень до процесів економічного зростання і розвитку НТП, пристосуванням економіки до регіональних і галузевих змін

*Напрями оптимізації структурування національної економіки:*

- створення необхідних нормативних і правових, фінансових та інших макроекономічних умов для структурних перетворень, залучення прямих іноземних інвестицій і кредитів;
- випереджаючий розвиток наукоємних, високотехнологічних, орієнтованих на експорт та імпорт галузей і виробництв, а також сфери послуг;
- структурно-інвестиційна підтримка секторів економіки, що спроможні забезпечити конкурентоспроможність національної економіки у світовому господарстві;
- стимулювання процесу реформування реального сектору економіки, підвищення його ефективності на основі вдосконалення бюджетно-податкової, грошово-кредитної і цінової політики, утворення міждержавних, міжгалузевих, галузевих і регіональних корпоративних структур у формі фінансово-промислових та інших господарських груп;
- розвиток і державна підтримка малого підприємництва;
- підвищення ефективності діяльності природних монополій, формування конкурентного середовища в немонопольних сферах економіки;
- розробка та реалізація соціальних програм і програм удосконалення виробничої інфраструктури, що забезпечують розвиток людського потенціалу і пріоритетних галузей, виробництв

**Рисунок 5.17 – Напрями, що сприяють оптимізації структури національної економіки**

**Інновації** можуть виникати у всіх сферах господарської діяльності, у тому числі в організації та управлінні. Але головною формою появи інновацій є виникнення нової продукції та високоекономічних нових технологій. Для того, щоб правильно побудувати інноваційні стратегії в Україні, необхідно створити умови виникнення й розвитку інновацій:

1. Зацікавленість колективів, інженерно-технічного та керівного персоналу підприємств у створенні та впровадженні інновацій на основі забезпечення їм додаткової матеріальної вигоди та охорони інтелектуальної власності.
2. Створення резервів капіталізованого прибутку для фінансування значних витрат на інноваційну діяльність.
3. Технологічний рівень виробництва.
4. Розвинена виробничо-технічна та науково-технічна кооперація з підприємствами технологічно розвинених країн.
5. Наявність технічно грамотних кадрів, що здатні на інноваційну творчість.
6. Стан науки.
7. Рівень витрат на оплату праці

**Рисунок 5.18 – Умови виникнення й розвитку інновацій**

## Напрями економічної політики держави, що сприяють інноваційному розвитку

1. Удосконалення господарського механізму з метою скорочення (ліквідування) можливостей збагачення за рахунок фальсифікації, перепродажу і спекуляції товарами. Лобіювання інтересів малого бізнесу. Популяризація підприємництва
2. Мотивація капіталоутворення підприємствами, оскільки необхідні кошти не тільки для операційної діяльності, але й для фінансування інновацій
3. В інвестиційно-структурній, кредитній і приватизаційній політиці держава повинна сприяти розвитку високотехнологічних виробництв
4. Держава повинна забезпечувати освітню базу для насичення підприємств технічно грамотними кадрами, особливо для високотехнологічних виробництв
5. Держава повинна підтримувати високий рівень фундаментальної та прикладної науки
6. Держава повинна ініціювати інноваційну активність визначенням стратегічних напрямів розвитку, що сприяють інноваціям, розробкою великих інноваційних програм, включенням їх у плани бюджетного фінансування, створенням фондів для кредитування й фінансування інноваційних проектів, створювати податкові, кредитні та митні преференції для інноваційних проектів, залучаючи до них капітали
7. Держава повинна поступово будувати інституціонально-економічний механізм, що сприяє зародженню та розвитку інновацій, починаючи від фінансової та організаційної підтримки винахідництва, патентування інтересів авторів і розроблювачів за умов промислового впровадження, а також удосконалювати оцінку типу і перспективності інновацій і фінансово-економічних преференцій для них

Рисунок 5.19 – Економічна політика, що сприяє інноваційному розвитку держави

**Інвестиційна політика** – це сукупність цілей та завдань, напрямів та пріоритетів, система заходів щодо реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, Вона визначає обсяг, структуру і напрями використання інвестицій в економіці країни, здійснюється як прямо через державний сектор економіки, так і через свої інституції (органи виконавчої влади та місцеве самоврядування, Національний банк України, Фонд державного майна України, Державний антимонопольний комітет).

**Інноваційна політика** – це комплекс економічних, організаційно-правових та інших заходів держави, спрямованих на впровадження результатів НТП у виробництво, стимулювання і підтримку інноваційних процесів в економіці. В Україні існує можливість використання різних моделей інноваційного розвитку зважаючи на територіальну, галузеву та структурну неоднорідність науково-технічного потенціалу та конкретних проблем, що стоять перед суспільством

**Умови, які мають бути закладені в основу механізму державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні**

- першочергова реалізація інвестиційних проектів із низькою капіталоємністю, порівняно коротким строком реалізації та досить швидкою окупністю й високою ефективністю, зважаючи на обмеженість інвестиційних ресурсів на сучасному етапі;
- заохочення інвестицій, що спрямовуються на заміну застарілого виробничого обладнання на основі нових технологій;
- посилення інвестиційних функцій бюджету з точки зору високої частки державної підтримки пріоритетних інвестиційних проектів;
- зменшення обов'язкової норми резервування для комерційних банків, які займаються реалізацією інвестиційних програм у реальному секторі;
- узгодження механізмів пільгового оподаткування зі здійсненням інвестицій

**Рисунок 5.20 – Умови державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні**

**Таблиця 5.7 – Моделі інноваційного розвитку, що придатні для застосування в Україні**

<b>Модель</b>	<b>Основні риси</b>	<b>Результативність</b>
1. Активна дифузія інновацій	Тісна взаємодія уряду з науковими установами, вищими навчальними закладами, підприємствами, організаціями	Підвищення якості науково-технічного потенціалу за мінімальних витрат ресурсів
2. Державна підтримка інноваційних фірм	Державна підтримка всіх інноваційних структур під час виходу їх продукції на світовий ринок	Вирівнювання науково-технічного потенціалу України і розвинених країн світу
3. Локальне інноваційне середовище	Концентрація на певній території наукового, освітнього, виробничого, фінансового потенціалу, що об'єднані єдиним процесом технологічного розвитку	Розробка нових матеріалів, техніки, технологій
4. Міжгалузеві науково-технічні комплекси	Створення інноваційної системи за умови генерації всіх характерних для моделі «локального інноваційного середовища» чинників	Ефективність використання науково-технічного потенціалу
5. Науково-технічне співробітництво країн	Науково-технічне співробітництво між державами, підприємствами країн за спільними програмами, комерційними замовленнями на науково-технічну продукцію	Використання переваг тісних науково-технічних зв'язків, що історично склалися в минулому
6. Світове співробітництво	Міжнародне науково-технічне співробітництво, широкий обмін науковими результатами і технологіями	Підвищення якості вітчизняного наукового потенціалу

## Державні заходи стимулювання інноваційної діяльності

- здійснення політики пільгового оподаткування виробництва інноваційної продукції з одночасним запровадженням прогресивного оподаткування прибутку від випуску застарілої продукції;
- звільнення експортерів високотехнологічної продукції від сплати податку на прибуток на приріст обсягів експортної продукції до попереднього року;
- звільнення від мита обладнання та матеріалів, що використовуються для інноваційної продукції, що експортується;
- зменшення оподаткування прибутку на суму витрат, що спрямовуються на НДДКР із прибутку підприємства;
- звільнення від податку частини прибутку, що спрямовується на інвестиції в науково-технічну сферу;
- створення пільгових умов та стимулів для використання в інноваційних цілях власних ресурсів підприємства

Рисунок 5.21 – Заходи державного стимулювання інноваційної діяльності

Процес демонополізації та формування **конкурентного середовища** в Україні відбувався через створення умов для рівноправного функціонування різних форм власності та великої кількості малих приватних підприємств, проведення комерціалізації торгівлі, ресторанного господарства, побутового обслуговування населення, зниження або зняття перешкод, що обмежують вступ суб'єктів господарювання на існуючі ринки, та деконцентрації виробництва, що здійснювалася шляхом розукрупнення більшості об'єднань і великих підприємств у всіх галузях вітчизняної економіки.

**Антимонопольна політика** – це система заходів уряду, спрямована на досягнення успішного функціонування ринку та регулювання конкуренції між суб'єктами господарювання з метою підвищення ефективності національної економіки, забезпечення національних інтересів і підвищення добробуту населення

*На рівні окремих ринків* суть антимонопольної політики виявляється у здійсненні ефективної протидії намаганням будь-яких підприємств/груп підприємств підпорядкувати або контролювати певні сегменти ринку, що призводить до обмеження конкуренції

*Положення антимонопольної політики задекларовані* в Конституції України, яка закріплює право на рівні умови господарювання суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форми власності. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монополюючим становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Специфічним предметом регулювання в Україні є регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та захист економічної конкуренції

Рисунок 5.22 – Конкурентне середовище та антимонопольна політика в Україні

**5.3. Державне управління галузями виробництва, сферою обігу та зовнішньоекономічним сектором. Роль держави в розвитку підприємництва  
(самостійне опрацювання студентом)**

**Державна промислова політика** – це комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності промислового виробництва в довгостроковому періоді з метою забезпечення національних інтересів країни та її економічної безпеки, підвищення добробуту населення.

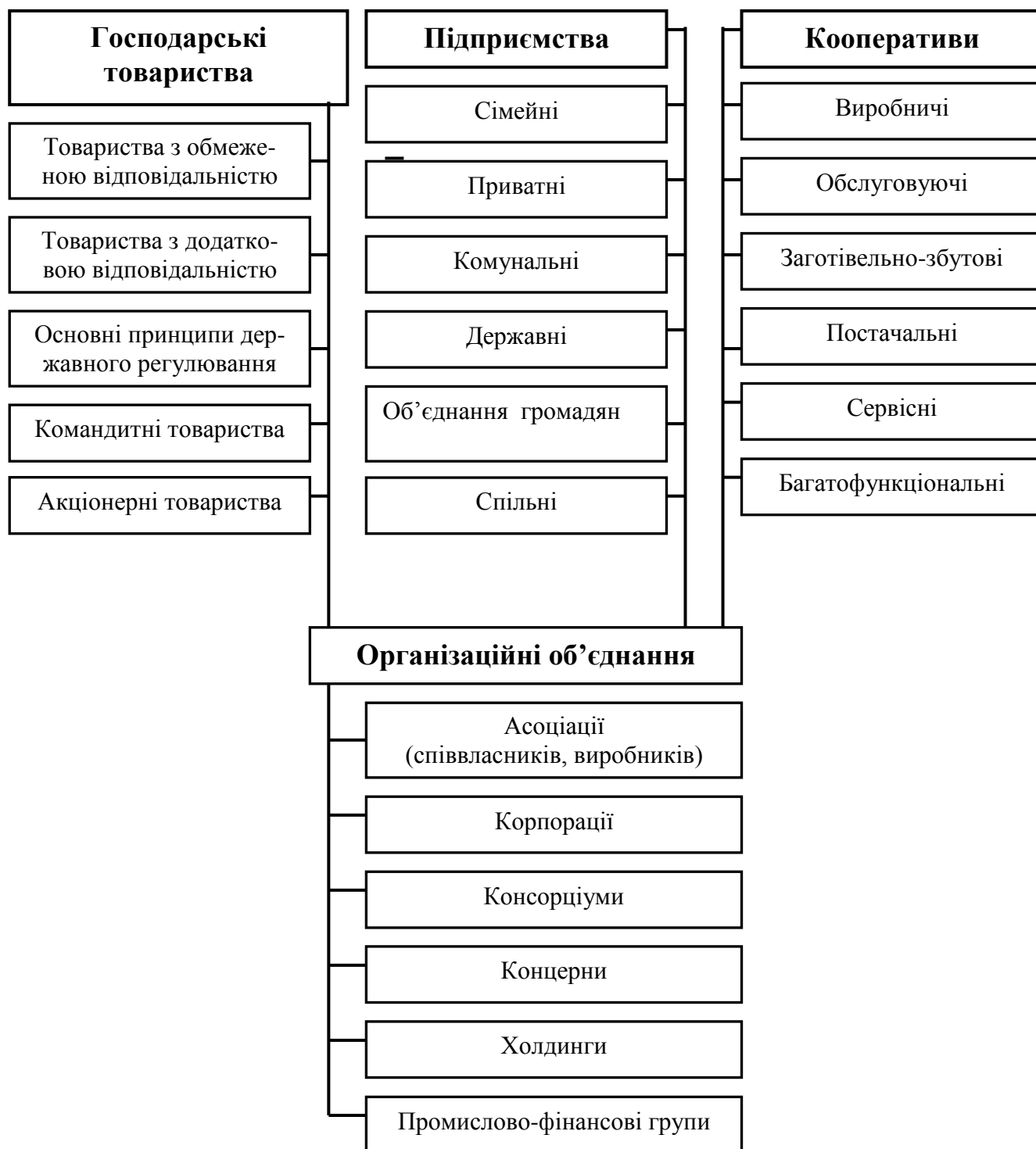
*Завданням промислової політики в Україні є реалізація інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, що ґрунтується на таких засадах:*

- зростання ролі промисловості в розвитку внутрішнього ринку;
- подолання структурних деформацій у промисловості, посилення її соціальної спрямованості та випереджаючий розвиток високотехнологічних галузей;
- прискорення інституційних перетворень: приватизація, створення спільних підприємств, використання механізмів концесії, ефективних моделей взаємодії великого, малого та середнього підприємництва, підвищення ефективності управління державною власністю;
- проведення активної політики імпортозаміщення, освоєння виробництва продукції, що забезпечує стратегічну незалежність держави від імпорту;
- реалізація політики енергозабезпечення та енергозбереження, упровадження екологічно безпечних технологій;
- адаптація виробництва до активного ринкового попиту;
- розвиток експертного потенціалу, насамперед, за рахунок наукоємних секторів промисловості;
- санація та перепрофілювання неперспективних виробництв;
- розширення продажу технологій;
- оснащення підприємств сучасним високотехнологічним обладнанням;
- конверсія та реконверсія підприємств;
- створення ефективної системи поєднання досягнень науки, технології, виробництва та ринку;
- інтеграція промисловості у світові господарські зв'язки, насамперед, його науково-технічного потенціалу;
- використання в цивільних галузях науково-технічних досягнень оборотного капіталу;
- реформування системи управління, завершення переходу від галузевого до функціонального принципу управління, формування дворівневої системи управління

**Рисунок 5.23 – Засади промислової політики України**

**Аграрна політика** – це взаємоузгодження, єдність соціально-економічних та організаційно-правових механізмів регулювання аграрного сектору національної економіки





**Рисунок 5.24 – Організаційно-правова структура ринкових формуваль аграрно-виробничого комплексу України**



**Рисунок 5.25 – Система державного регулювання діяльності приватних агроформувань**

**Таблиця 5.8 – Засоби державного регулювання розвитку приватних агроформувань**

<b>Група засобів</b>	<b>Засіб державного регулювання</b>
Адміністративні	Господарський, екологічний стандарти, дозвіл, ліміт, заборона, обмеження, норматив, штраф
Економічні	Земельний податок, орендна плата за користування земельними ділянками, плата за спецвикористання водних ресурсів; державна інвестиція, закупівлі, субсидії, дотації, кредит, ціни на с.-г. продукцію (закупівельні – гарантовані, орієнтовані – розрахункові, захисні – імпортні)
Інформаційні	Публікації, радіо-, телепередачі, паперовий та електронний документи

**Таблиця 5.9 – Інструменти державного регулювання розвитку приватних агроформувань**

<b>Група інструментів</b>	<b>Інструмент державного регулювання</b>
Законодавчо-правові	Закон, постанова, декрет, указ
Нормативно-адміністративні	Розпорядження, рішення, наказ, вказівка, інструкція, правило, положення, договір
Організаційно-економічні	Індикативний план, проект, кошторис, державний і місцеві бюджети, державне замовлення, державний контракт, договір, цільова програма, прогноз

**Таблиця 5.10 – Система державних органів контролю та їх повноваження стосовно діяльності приватних агроформувань**

<b>Орган контролю</b>	<b>Контрольна функція</b>
Податкова адміністрація	- правильність визначення сум оподаткування; - своєчасність оплати податків
Відділ внутрішніх справ	- дотримання законодавства, установлення фактів крадіжок; - притягнення винних до відповідальності
Державна автоінспекція	- постановка (зняття) на/з обліку транспортних і рухомих засобів, перевірка їх технічного стану; - контроль за дотриманням правил безпеки руху
Суд	- установлення та покарання винних осіб; - контроль за дотриманням норм чинного законодавства
Відділ земельних ресурсів	- контроль відповідності реальних і вказаних у документах розмірів земельних ділянок; - контроль за обмеженням якісних характеристик земельних ділянок, які використовуються
Санепідемстанція	- контроль за дотриманням санітарних норм; - контроль відповідності продукції санітарним нормам і вимогам
Райенерго	- контроль використання електроенергії; - контроль своєчасності та повноти оплати за використану електроенергію; - контроль за дотриманням правил використання електроенергії
Пожежний нагляд	- контроль за дотриманням правил пожежної безпеки

**Напрями земельної реформи**

- власники є членами колективу та беруть участь у виробництві своєю землею, майном і працею відповідно до потреби (колективні сільськогосподарські підприємства, акціонерні товариства, сільськогосподарські виробничі кооперативи). Тут економічні відносини між учасниками будуються на основі паю, оплати праці за виконану роботу та розподілу прибутку;
- створення приватного підприємства, коли власник паю (керівник) засновує підприємство та орендує в інших членів підприємства земельні паї та майно;
- створення нового підприємства кількома власниками, а земля та майно орендуються

**Рисунок 5.26 – Напрями земельної реформи**



**Рисунок 5.27 – Структура соціально-споживчого комплексу**

**Торгівля** – виокремлена (на основі суспільного поділу праці) сукупність підприємств, що реалізують товари народного споживання шляхом купівлі/продажу. Розширення торговельної діяльності призводить до економії живої та уречевленої праці, пов'язаної з реалізацією товарів, прискорює обіг суспільного продукту, сприяє більш повному задоволенню особистих потреб

*Державне регулювання сфери товарного обігу* – система заходів економічного, правового та організаційного характеру, спрямованих на об'єкти та суб'єкти сфери торгівлі

*Прямі методи* впливу держави на діяльність торговельних підприємств:

- Державний реєстр створення підприємств сфери торговельного обігу;
- визначення лімітного рівня цін та розміру торгових та оптових збутових надбавок;
- регулювання правил продажу окремих видів товарів;
- контроль за дотриманням законів, якості продукції, санітарних норм торгівлі;
- державна регламентація порядку та валюти розрахунків зі споживачами

*Непрямі методи* впливу:

- розробка та прийняття відповідного законодавства;
- розміщення державних замовлень;
- проведення податкової, фінансової, грошово-кредитної політики;
- регулювання експортно-імпорتنих операцій;
- валютне регулювання

**Завдання державного регулювання сфери товарного обігу:**

- реалізація державної політики щодо розвитку торгів та торговельно-виробничої інфраструктури на основі використання ринкових методів господарювання та послаблення прямих форм впливу й зняття обмежень адміністративного регулювання;
- сприяння формуванню та насиченню споживчого ринку, розширенню асортименту та зростанню якості товарів;
- створення умов для добросовісної конкуренції на товарних ринках;
- створення умов для накопичення торговельного капіталу та зростання інвестицій у галузі;
- гармонізація поточних і стратегічних напрямів розвитку торгівлі шляхом відповідної структурно-інвестиційної, науково-технічної політики та політики доходів у країні;
- розроблення правового поля, яке сприятиме розвитку та захисту інтересів торговельних підприємств, а також контроль за законодавством

**Рисунок 5.28 – Методи та завдання впливу держави на діяльність торговельних підприємств**

**Ресторанне господарство** – галузь економіки з виробництва та реалізації готового харчування для населення через мережу спеціалізованих підприємств. Ресторанне господарство – важливий резерв економії суспільної праці

Перспектива розвитку ресторанного господарства, зростання рентабельності галузі пов'язані зі створенням мережі підприємств швидкого харчування, для яких характерна швидка окупність

**Рисунок 5.29 – Перспектива розвитку ресторанного господарства**

**Житлово-комунальне господарство** – низка підгалузей, які забезпечують відтворення та утримання житлового фонду, а також доведення житлово-комунальних послуг до безпосередніх споживачів. До його складу входять:

житлове господарство  
(житлова сфера)

готельне  
господарство

комунальне  
господарство

**Рисунок 5.30 – Структура житлово-комунального господарства**

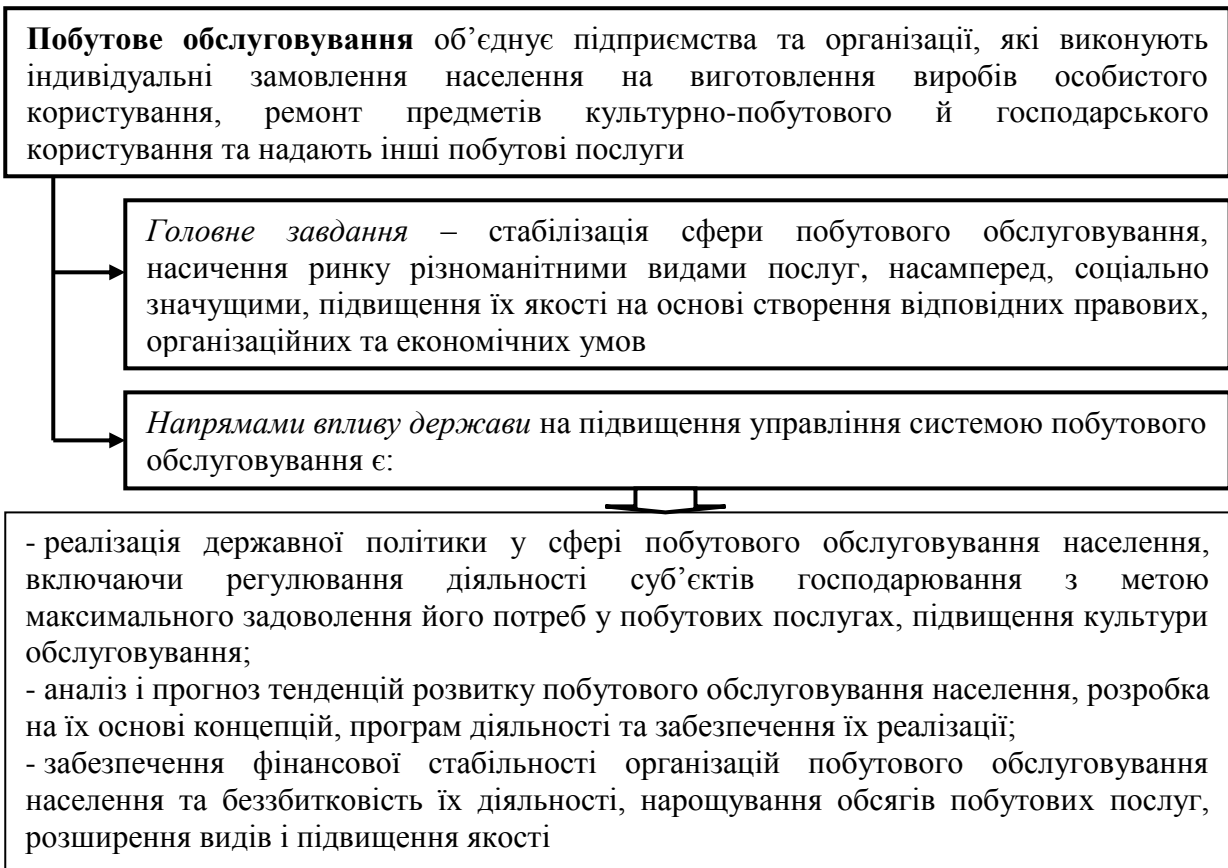
### **Проблеми розвитку житлово-комунального господарства**

- упровадження висококваліфікованих, надійних, економічно безпечних технологій виробництва й транспортування послуг;
- удосконалення системи оплати житла та комунальних послуг, перехід галузі до режиму безбиткового фінансування;
- удосконалення організаційних структур у галузі та перехід на договірні відносини, розвиток конкурентного середовища;
- удосконалення системи соціального захисту населення з оплати житлово-комунальних послуг, посилення адресності коштів, що виділяються на ці цілі

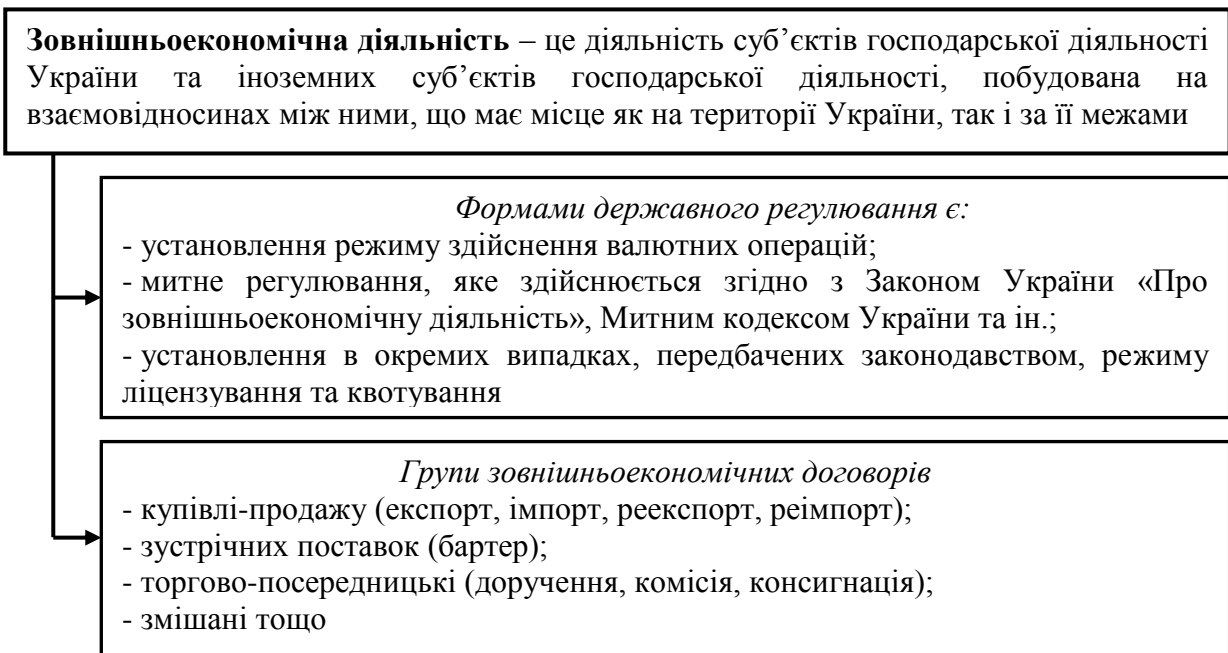
### **Напрями реформування галузі**

- розвиток системи оплати житла та комунальних послуг, підвищення рівня оплати з боку населення, диференціація ставок оплати житла залежно від якості та місцезнаходження;
- удосконалення системи соціального захисту під час оплати житла та комунальних послуг шляхом упорядкування існуючої системи пільг; посилення адресної спрямованості коштів, які виділяються на соціальний захист населення;
- удосконалення системи управління, обслуговування та контролю за рахунок формування спеціалізованих організацій з управління житловим фондом, переходу на договірні відносини, демонополізації галузі, розвитку конкурентного середовища;
- передання житлового фонду в управління безпосередньо власникам житла

**Рисунок 5.31 – Проблеми розвитку житлово-комунального господарства та напрями реформування галузі**



**Рисунок 5.32 – Побутове обслуговування**



**Рисунок 5.33 – Зовнішньоекономічна діяльність**

## Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності

- розробка та реалізація стратегії зовнішньоекономічної діяльності;
- ефективне використання адміністративного, економічного та валютного інструментарію зовнішньоекономічної політики держави;
- розробка та реалізація щорічних програм розвитку зовнішньоекономічної діяльності України;
- розробка та реалізація Концепції зовнішньоекономічної безпеки України;
- удосконалення Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»;
- оптимальне поєднання державного протекціонізму з режимом вільної торгівлі;
- податкова підтримка вітчизняного товаровиробника;
- максимальне використання вигідного географічного положення України щодо транзиту через її територію іноземних вантажів та енергоносіїв;
- удосконалення митного валютного контролю;
- припинення нелегального вивозу з України капіталу;
- вживання ефективних заходів щодо повернення в Україну валютних коштів від реалізації експортної продукції;
- активне залучення іноземних інвестицій;
- удосконалення методів управління зовнішньоекономічною діяльністю з урахуванням світового досвіду та національних економічних особливостей;
- дипломатична та політична підтримка зовнішньоекономічної діяльності;
- здійснення правового захисту зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення у сфері зовнішньоекономічної діяльності гласності, стабільності й передбачуваності;
- створення економічної системи, спільної із західноєвропейською, що сприятиме налагодженню ефективних зв'язків із розвиненими країнами;
- удосконалення статистики зовнішньоекономічних операцій та розроблення української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності з урахуванням гармонізованої системи опису та кодування товарів;
- розвиток різних форм міжнародної економічної співпраці;
- створення національної інформаційної системи для забезпечення зовнішньоекономічної діяльності всіх її суб'єктів;
- забезпечення позитивного сальдо зовнішньоекономічного балансу;
- підвищення рівня освіти та якості підготовки кадрів для сфери зовнішньоекономічної діяльності

Рисунок 5.34 – Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності

**Підприємництво** – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку

*Напрями підтримки цього виду діяльності:*

- створення умов щодо розвитку малого підприємництва у здійсненні структурної перебудови вітчизняної економіки та забезпечення економічного зростання;
- продовження реформування у сфері державного адміністрування та вдосконалення роботи відповідних органів державного управління;
- удосконалення податкового законодавства та посилення правового захисту підприємців;
- підвищення фінансової стійкості та ефективності функціонування підприємницьких структур;
- надання якомога повнішої інформації підприємцям щодо змісту нормативних актів загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, що регламентують порядок і умови їх діяльності, повноваження та компетенцію органів державного управління відповідних рівнів тощо

Рисунок 5.35 – Напрями державного регулювання підприємництва

## Лекція 2

### 5.4. Соціальна політика держави

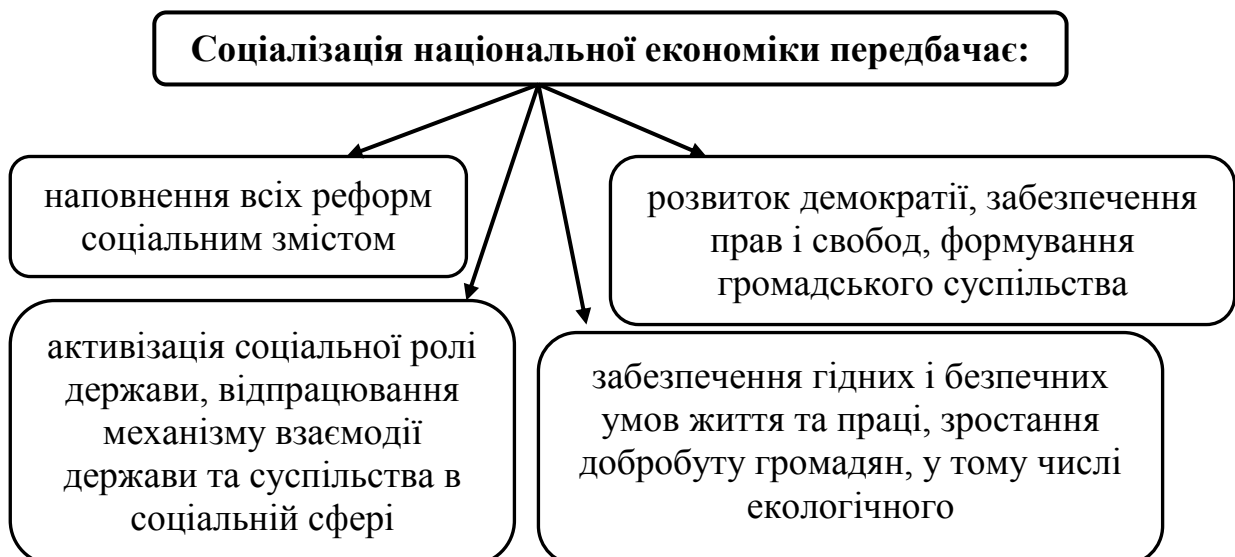
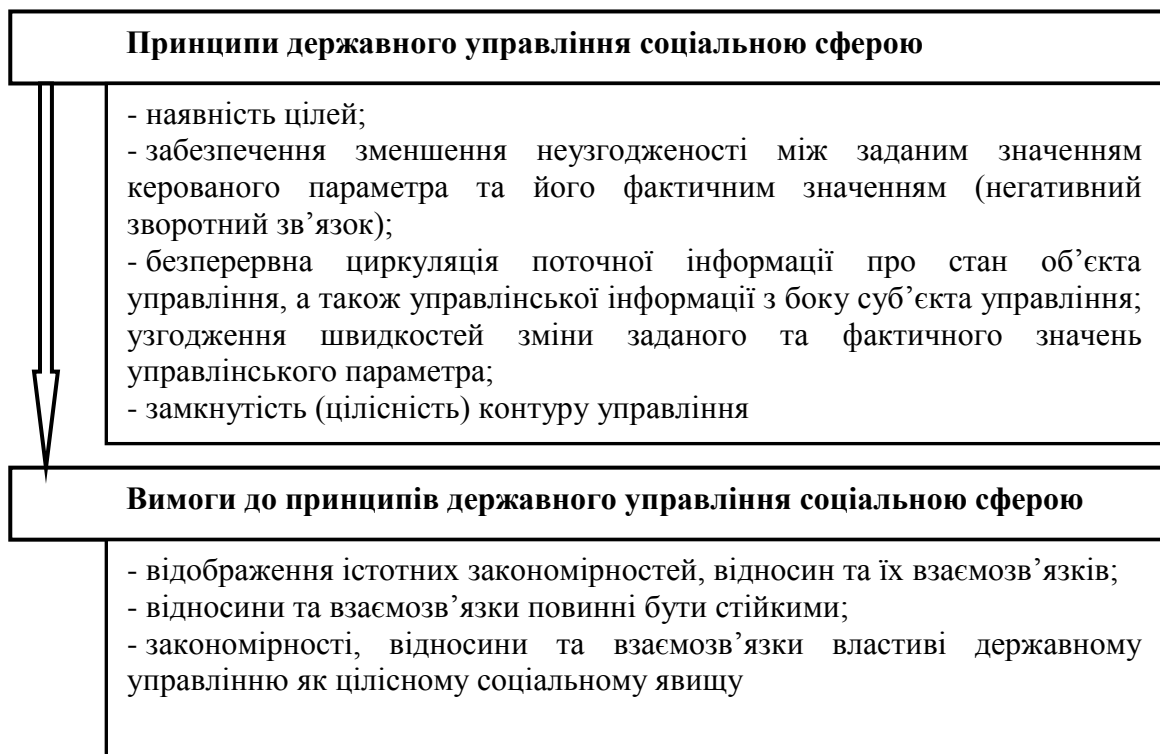
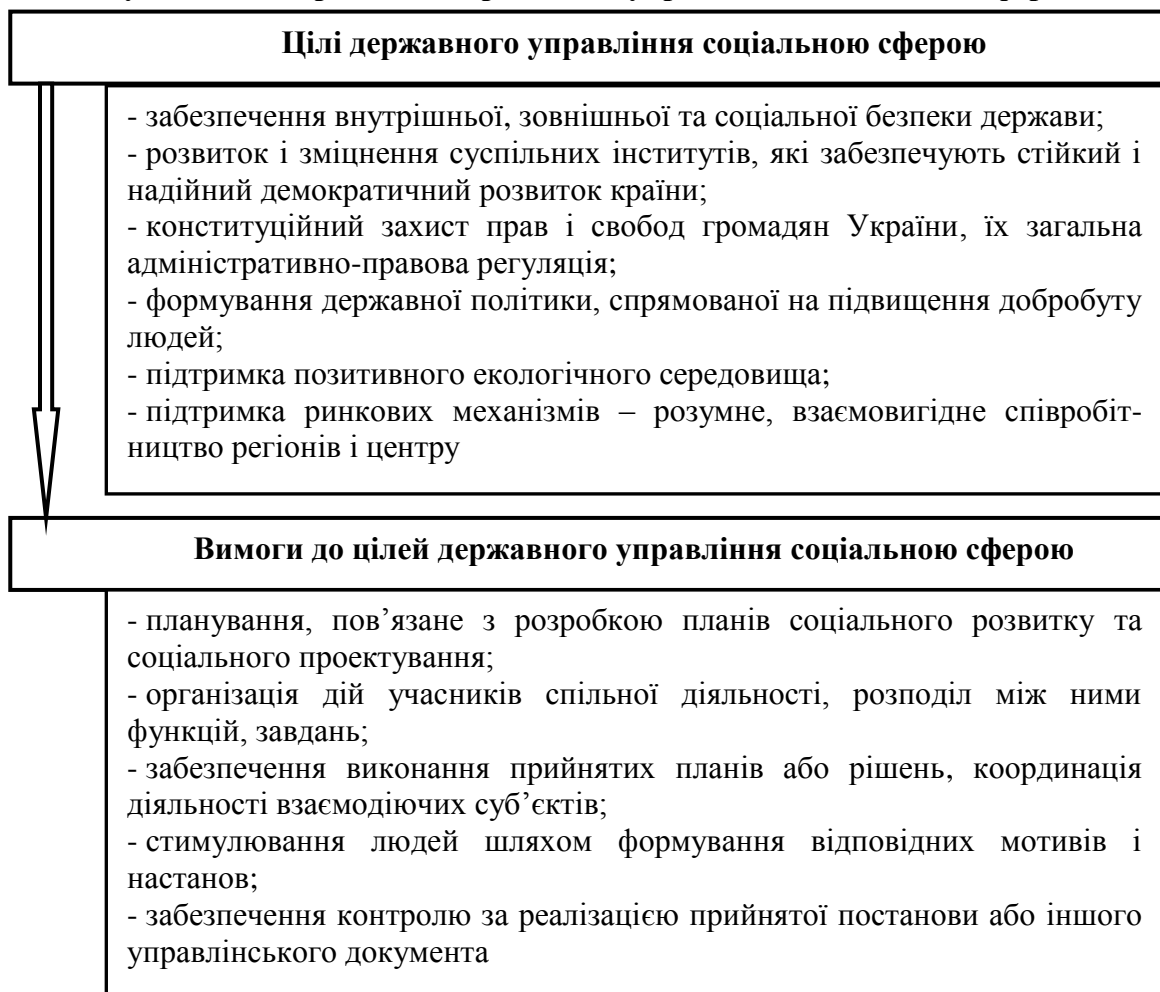


Рисунок 5.36 – Напрями соціалізації національної економіки

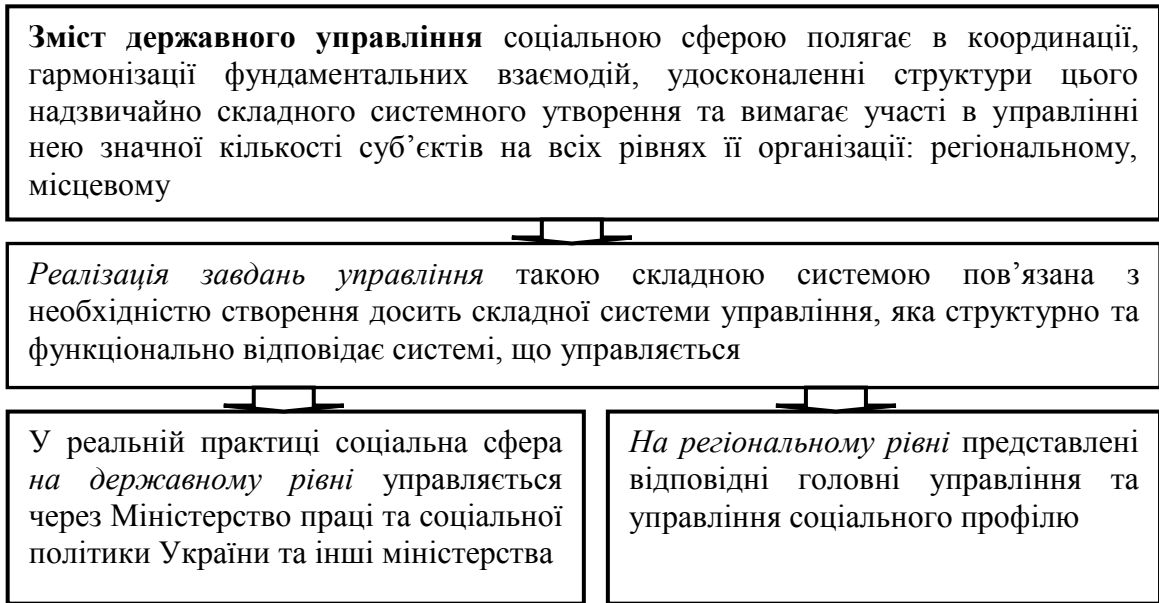




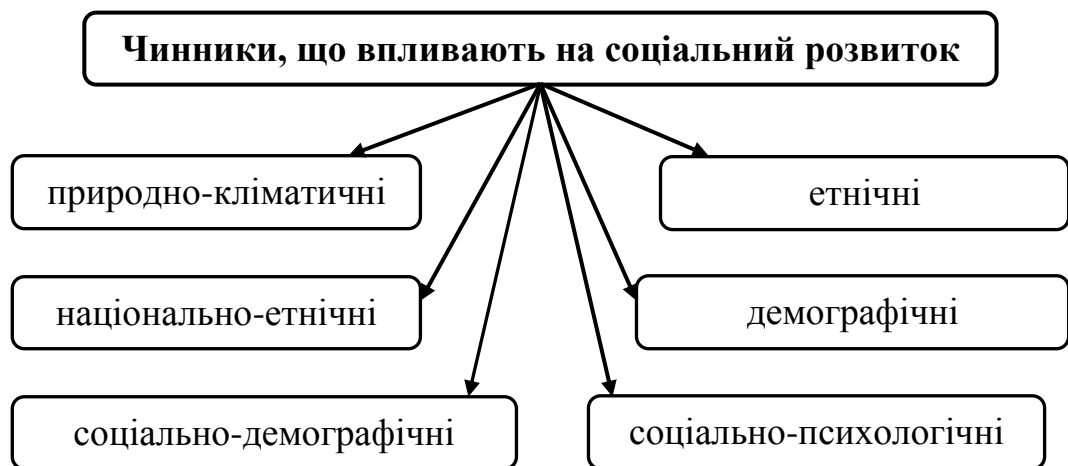
**Рисунок 5.37 – Принципи державного управління соціальною сферою**



**Рисунок 5.38 – Цілі та функції державного управління соціальною сферою**



**Рисунок 5.39 – Зміст і рівні державного управління соціальною сферою**



**Рисунок 5.40 – Чинники, що впливають на соціальний розвиток**



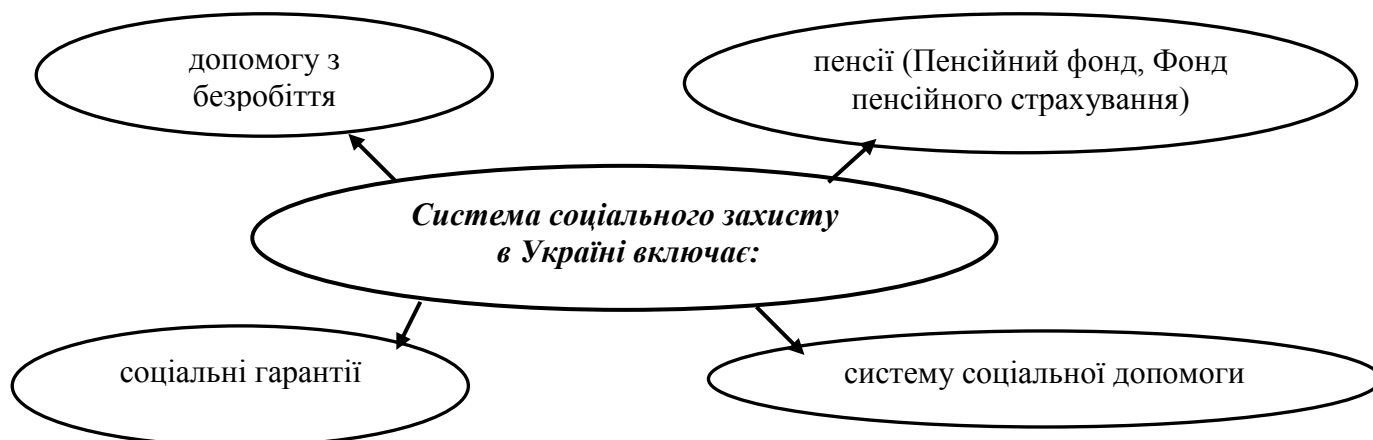
**Рисунок 5.41 – Механізми соціального захисту населення**



**Рисунок 5.42 – Умови, що визначають необхідність соціального захисту населення**



**Рисунок 5.43 – Організації та особи, що забезпечують соціальний захист населення**



**Рисунок 5.44 – Складові системи соціального захисту в Україні**

## Методи впливу держави на розвиток системи соціального захисту

- правове забезпечення соціального захисту населення, прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів;
- прямі державні витрати з бюджетів різних рівнів на фінансування соціальної сфери (розвиток освіти, науки, методичного обслуговування, охорона навколишнього середовища тощо);
- соціальні трансферти у вигляді різного роду соціальних субсидій;
- упровадження ефективної прогресивної системи оподаткування індивідуальних грошових доходів населення;
- прогнозування стану загальнонаціональних і регіональних ринків праці, створення мережі центрів служб зайнятості й бірж праці;
- установлення соціальних і екологічних нормативів і стандартів, контроль за їх дотриманням;
- державні програми з вирішення конкретних соціальних проблем (боротьба з бідністю, освітні, медичні, екологічні та ін.);
- державний вплив на ціни та ціноутворення;
- обов'язкове соціальне страхування в різних формах;
- пенсійне забезпечення;
- розвиток державного сектору економіки та виробництво суспільних товарів і послуг;
- підготовка та перепідготовка кадрів, організація оплачуваних громадських робіт;
- соціальне партнерство

Рисунок 5.45 – Методи впливу держави на розвиток системи соціального захисту

*Соціальна політика держави має на меті створення сприятливих умов життя населення та максимально можливої за даної економічної формації соціальної рівності, а також умов соціальної активності та високої продуктивності праці. Рішення цього завдання допускає такі **напрями діяльності держави**:*

- забезпечення якомога вищої зайнятості населення;
- підвищення доходів, у тому числі рівня оплати праці та соціальних виплат (пенсії, допомог, стипендій та ін.);
- підвищення рівня безпеки праці, розвиток засобів та методів охорони праці;
- розвиток житлового будівництва, у тому числі поліпшення якості житла, забезпечення всього населення житлом, зокрема молодих родин;
- згладжування контрастів у доходах і матеріальних умовах життя соціальних груп;
- матеріальна підтримка матерів, прийомних батьків, дітей-сиріт та ін.;
- боротьба з бідністю, бездомністю;
- формування та розвиток середнього класу;
- розвиток і підвищення якості комунальних послуг;
- розвиток соціально-побутової інфраструктури;
- розвиток охорони здоров'я, у тому числі доступності його послуг;
- доступність і якість освіти та виховання дітей;
- розвиток культури;
- вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів і населених пунктів;
- поліпшення екологічних умов життя

Рисунок 5.46 – Напрями соціальної політики держави

### Соціальна політика держави включає таке:

- регулювання соціальних відносин у державі, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній сфері (у тому числі між роботодавцями та найманою робочою силою);
- вирішення проблем безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл, перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства та ін.);
- захист навколишнього середовища з метою підвищення соціально-екологічного добробуту населення

Рисунок 5.47 – Заходи соціальної політики держави



Рисунок 5.48 – Суб'єкти соціальної політики України



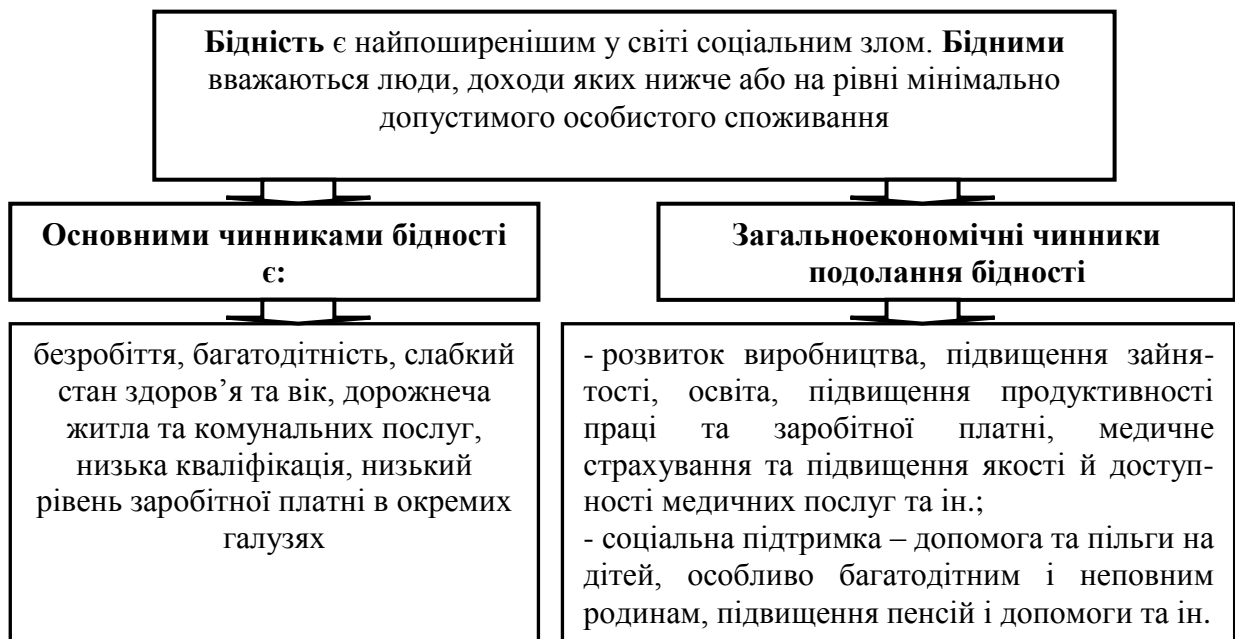
Рисунок 5.49 – Умови забезпечення рівня життя населення

Основою добробуту населення є **зайнятість**, яка дає кошти для існування. Забезпечення максимально можливої зайнятості працездатного населення – одне з головних завдань соціально-економічної політики держави. Основною формою економічної нестабільності в ринковій економіці є безробіття, тобто брак зайнятості

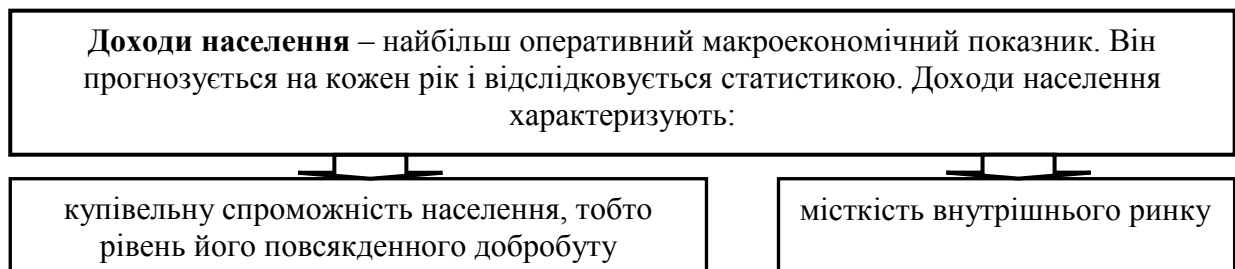
**Основні заходи з подолання та пом'якшення наслідків безробіття з боку держави:**

1. Стимулювання збільшення обсягів виробництва, економічна активність щодо розширення та освоєння зовнішніх ринків збуту.
2. Вибірковий протекціонізм стосовно внутрішнього ринку, захист інтересів вітчизняних виробників.
3. Створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу.
4. Надання допомоги під час перекваліфікації та працевлаштування через Державну службу зайнятості.
5. Фінансова підтримка безробітних – виплати допомоги з безробіття службою зайнятості.

**Рисунок 5.50 – Заходи з подолання безробіття з боку держави**



**Рисунок 5.51 – Чинники бідності та її подолання**



**Рисунок 5.52 – Доходи населення**

**Регулюючий вплив держави на оплату праці  
працівників підприємств зводиться до наступних моментів**

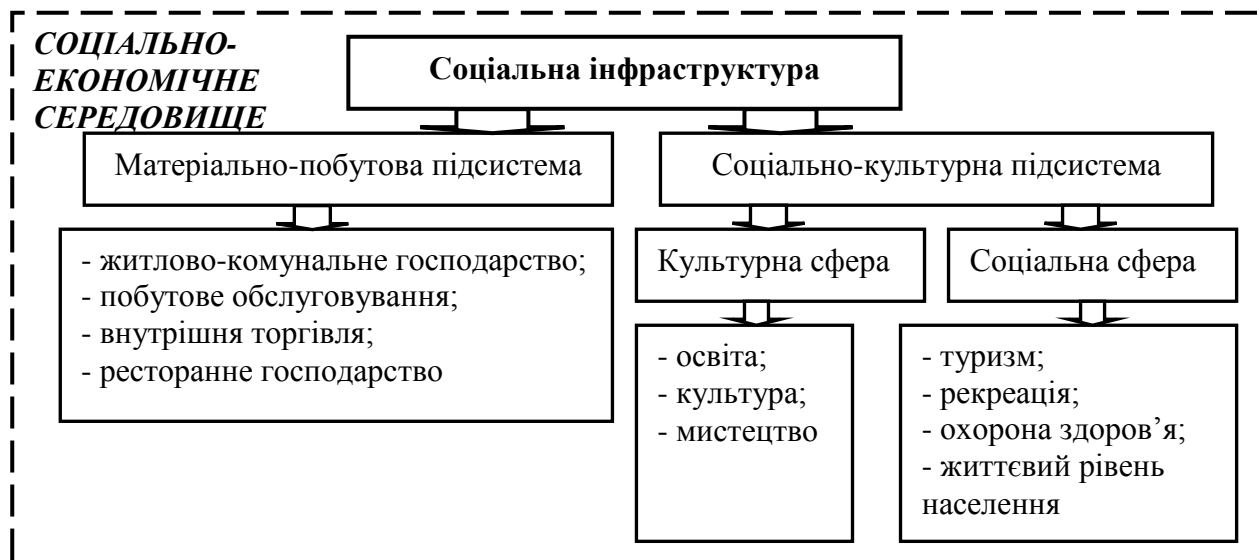
- встановлюється мінімальна заробітна платня. Вона повинна бути не нижче прожиткового мінімуму;
- встановлюються тарифні сітки та коефіцієнти, що визначають співвідношення в оплаті праці різної кваліфікації;
- встановлюються тривалість робочого дня, вихідні та святкові дні, тривалість відпусток;
- встановлюється порядок оплати праці за роботу в понаднормові години, вихідні та святкові дні;
- заробітна платня працівників бюджетної сфери встановлюється державою;
- держава законодавчо встановлює розміри пенсій і порядок їхнього визначення

**Рисунок 5.53 – Регулюючий вплив держави на оплату праці**

**Соціальна політика держави є завершальним, результативним розділом економічної політики.** Зростання рівня життя населення є головним показником успішності регулювання розвитку економіки. Для підвищення рівня життя населення й соціального спокою держава повинна вирішувати комплекс *складних завдань*, а саме:

- сприяти підвищенню зайнятості, середніх доходів у разі зменшення діапазону між їх максимальним і мінімальним рівнями, подоланню бідності;
- забезпечувати соціальною інфраструктурою – капітальними умовами добробуту й культурного життя;
- зменшувати великі розходження в рівнях доходів населення;
- сприяти збереженню природних умов життя

**Рисунок 5.54 – Комплексні завдання соціальної політики держави**



**Рисунок 5.55 – Соціальна інфраструктура**

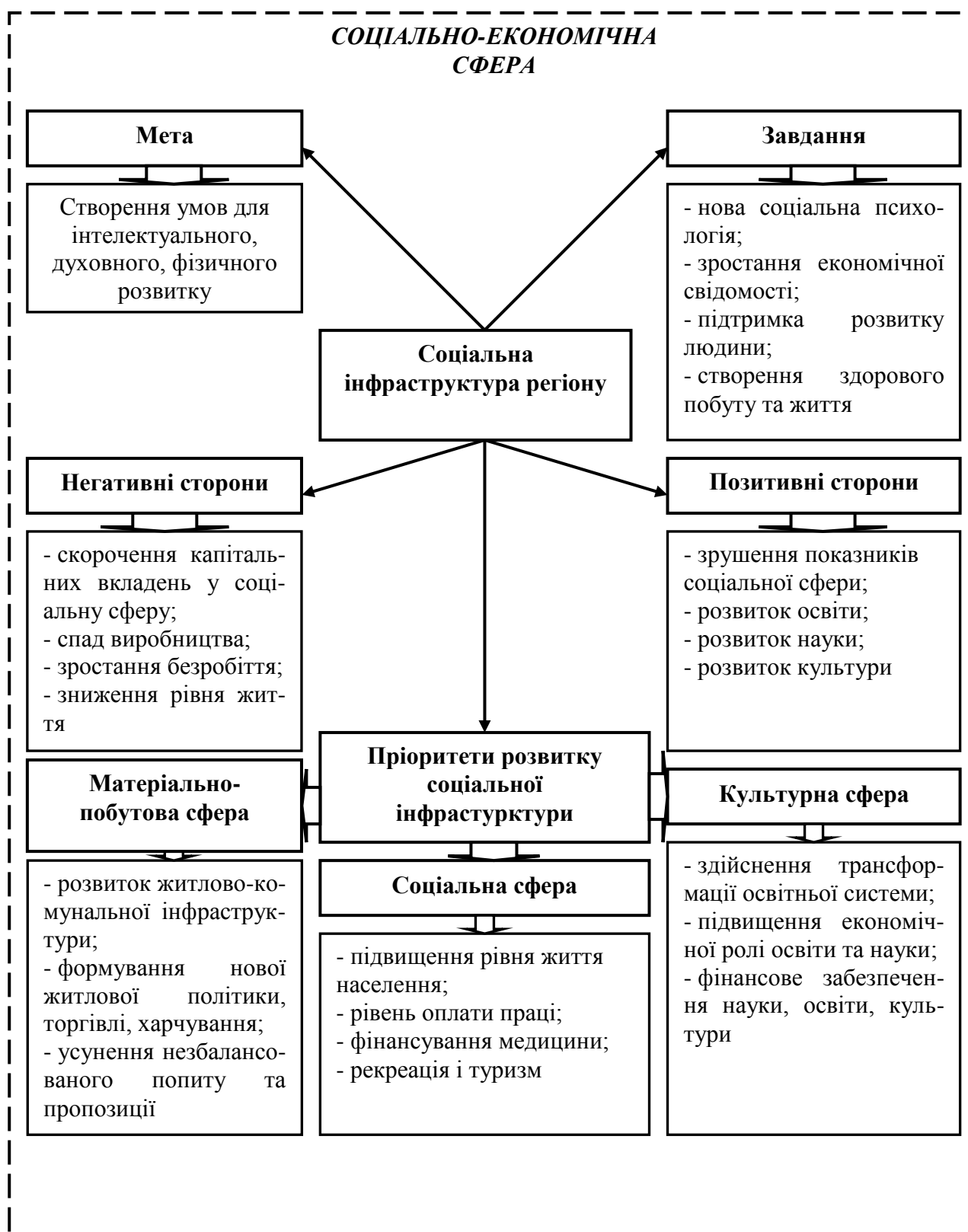


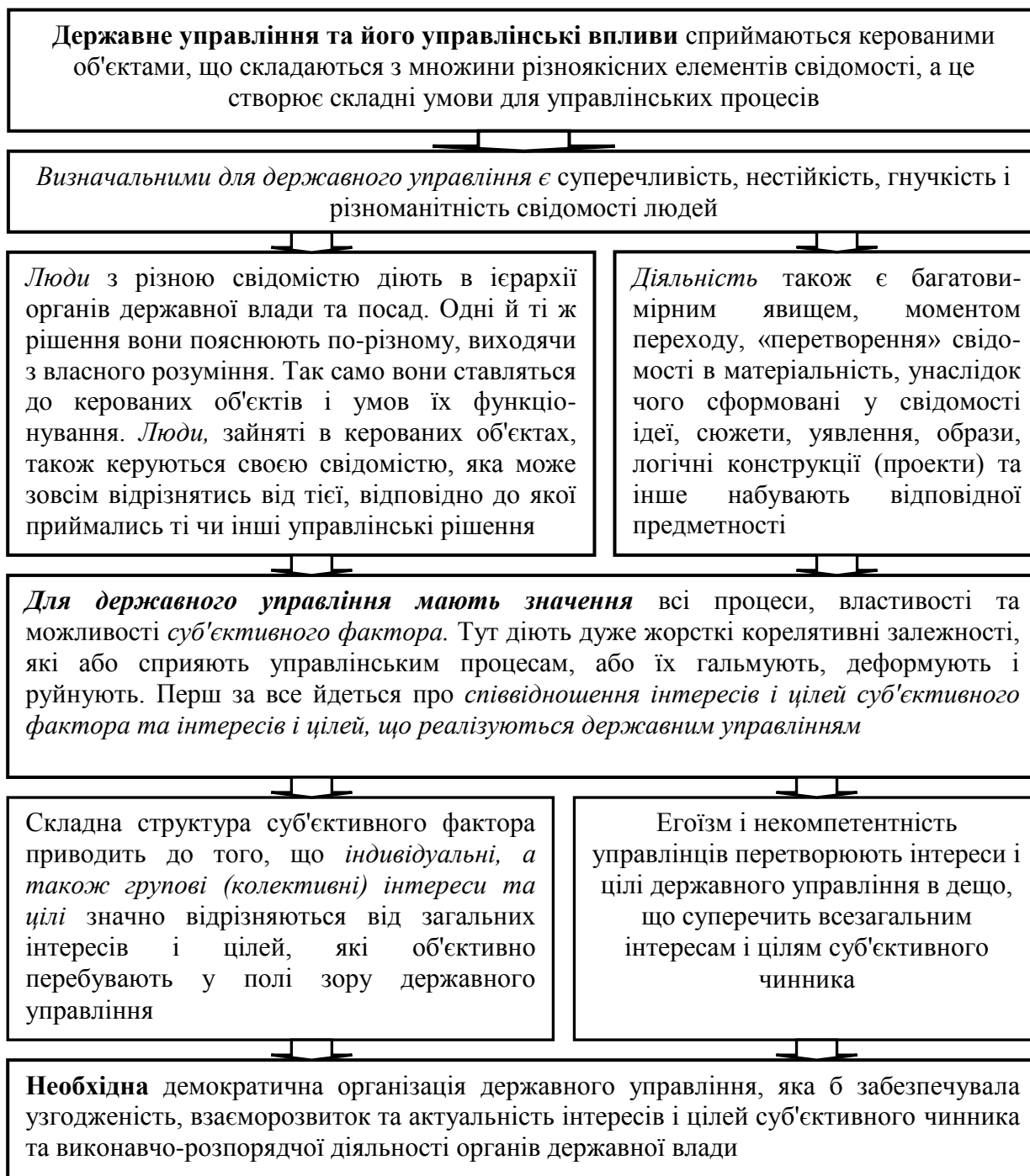
Рисунок 5.56 – Структура пріоритетів соціальної інфраструктури



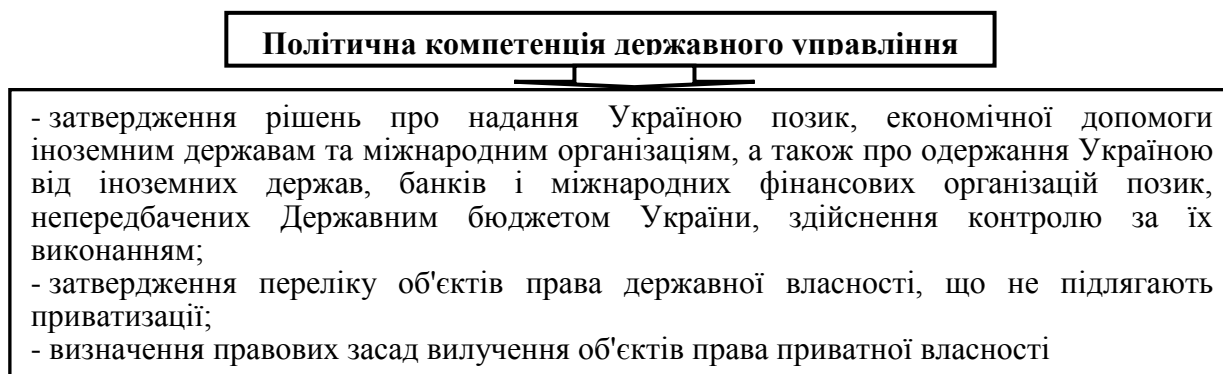
**5.5. Державне управління в адміністративно-політичній сфері.  
Національна безпека**



**Рисунок 5.57 – Об'єктивні основи адміністративного аспекту державного управління**



**Рисунок 5.58 – Управлінські впливи державного управління**



**Рисунок 5.59 – Політична компетенція державного управління**

**Національна безпека** – це захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам

*Національна безпека* виступає концентрованим виразом сукупності умов, що виробляються у військовій, внутрішньо- та зовнішньополітичній сфері, інформаційному, екологічному, науково-технічному та інших напрямках суспільного розвитку. Відповідно розрізняють технологічні, політичні, екологічні, інтелектуальні, криміногенні, правові та інші підвиди національної безпеки. Водночас є дві сфери національної безпеки, які визначають об'єктивні можливості розвитку всіх інших її підвидів (економічна та соціальна сфери формування загального рівня безпеки)

*Національні інтереси* – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності, визначальні потреби суспільства й держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток

**Рисунок 5.60 – Національна безпека та національні інтереси**

**Економічна безпека** – це складна багатофакторна динамічна система, що виражається в її масштабах, структурі й технічному рівні, за яких вона здатна створювати матеріальні та фінансові ресурси, що є достатнім:

для захисту національних інтересів у внутрішньополітичній, міжнародній, інформаційній, екологічній сферах, у сфері здоров'я людей, захисту від тероризму, корупції тощо

для забезпечення рівня та якості життя населення, що гарантує можливість підтримки соціального миру та суспільну стабільність, а також створює умови для економічного зростання

**Суб'єкти економічної безпеки держави**

- держава в цілому та її структури, що забезпечують захист об'єктів безпеки;
- підприємства як первинний елемент економічної системи;
- людина, що описується категорією «особистість»

**Складові економічної безпеки**

макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча безпека

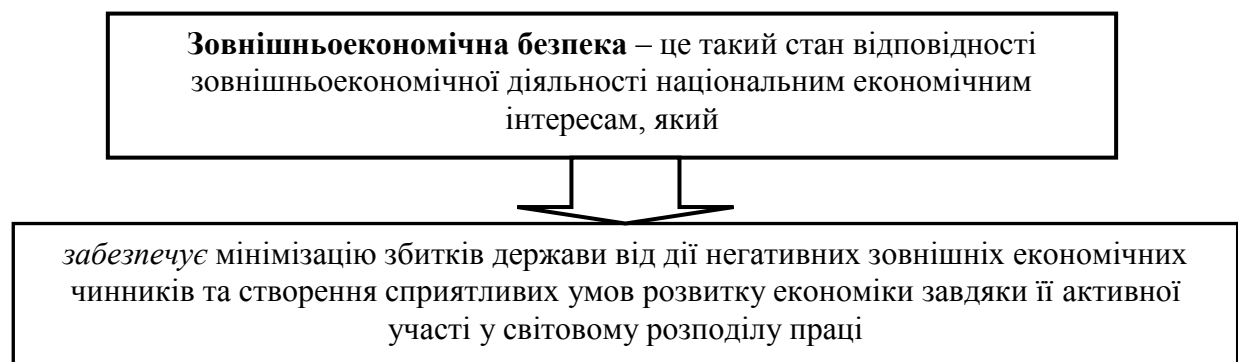
**Рисунок 5.61 – Економічна безпека**

**Соціальна безпека** – це стан суспільства, у тому числі всіх основних сфер виробництва, соціальної сфери, охорони внутрішнього конституційного порядку, зовнішньої безпеки, культури, за якого гарантується забезпечення номінального рівня соціальних умов та благ – матеріальних, санітарно-епідеміологічних, екологічних, психологічних тощо, що визначають якість життя людини й суспільства в цілому

**Соціальні інтереси** – це усвідомлена інтегрована система потреб у благополучному існуванні, відтворенні й розвитку людини, суспільства й держави. Соціальні інтереси базуються на фундаментальних цінностях, прагненнях та потребах народу

*На основі соціальних інтересів з урахуванням конкретно-історичних внутрішніх і зовнішніх чинників формуються цілі та завдання держави щодо забезпечення її соціальної безпеки. З усіх соціальних інтересів слід виділяти пріоритетні (або життєво важливі), задоволення яких забезпечує існування та можливості прогресивного розвитку людини, суспільства й держави*

**Рисунок 5.62 – Соціальна безпека та соціальні інтереси**



**Рисунок 5.63 – Зовнішньоекономічна безпека**

## **5.6. Державне управління соціально-культурного комплексу та ідеології**

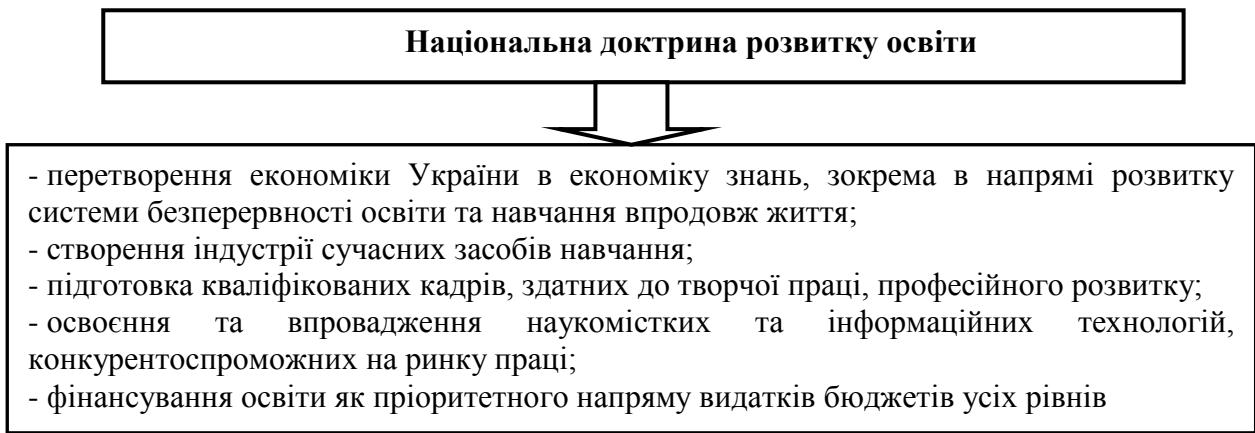
**Соціально-культурний комплекс** (комплекс соціально-культурних галузей) являє собою сукупність видів діяльності, що надають населенню соціально-економічні послуги: освіта, культура, охорона здоров'я, фізична культура та спорт, соціальне обслуговування та ін.

*Освітня діяльність* – це процес навчання та виховання в інтересах людини, суспільства, держави, спрямований на збереження, примноження й передання знань новим поколінням, задоволення потреб особистості в інтелектуальному, культурному та фізичному розвитку, підготовку кваліфікованих кадрів для галузей національної економіки

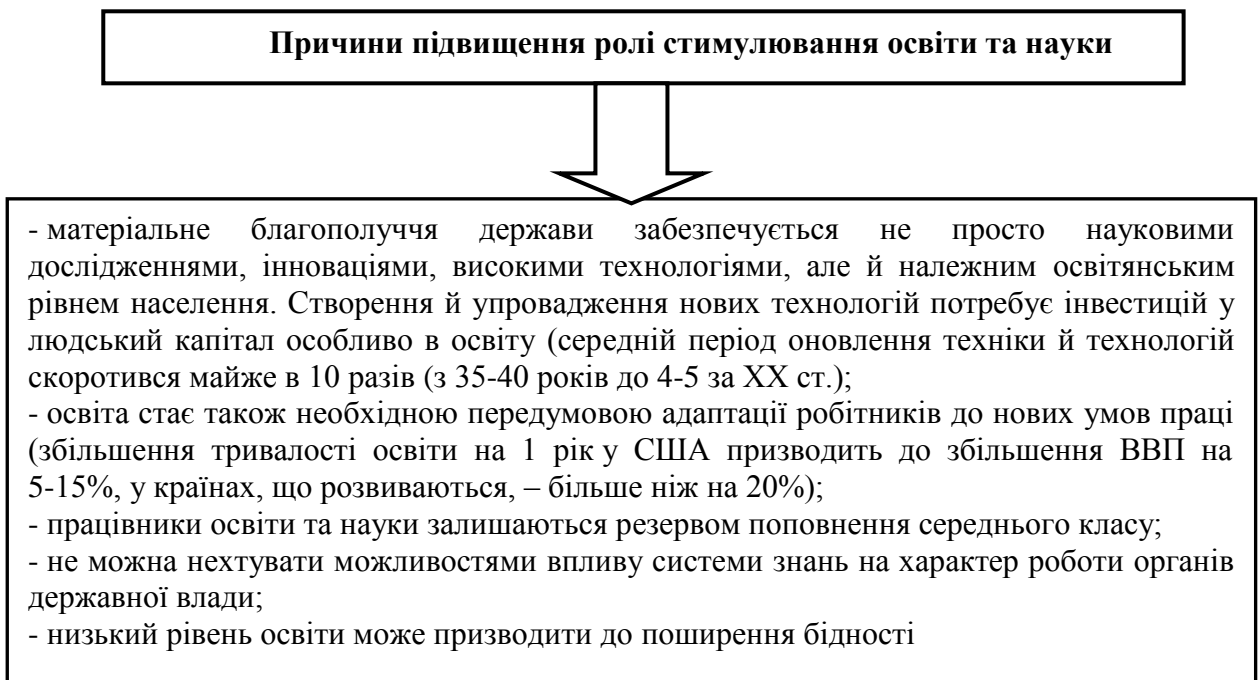
**Рисунок 5.64 – Соціально-культурний комплекс та освітня діяльність**



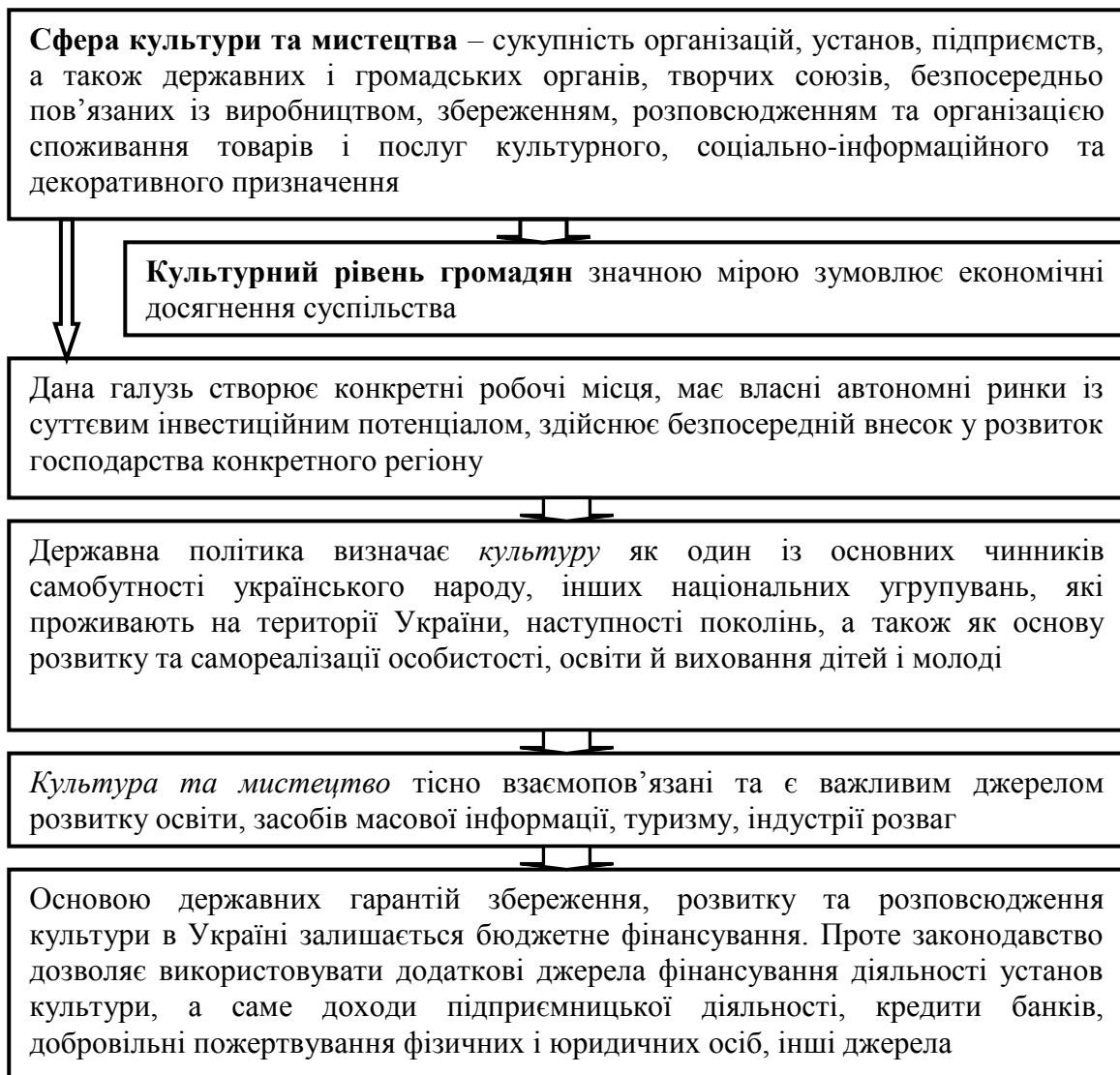
**Рисунок 5.65 – Принципи державної політики України у сфері освіти**



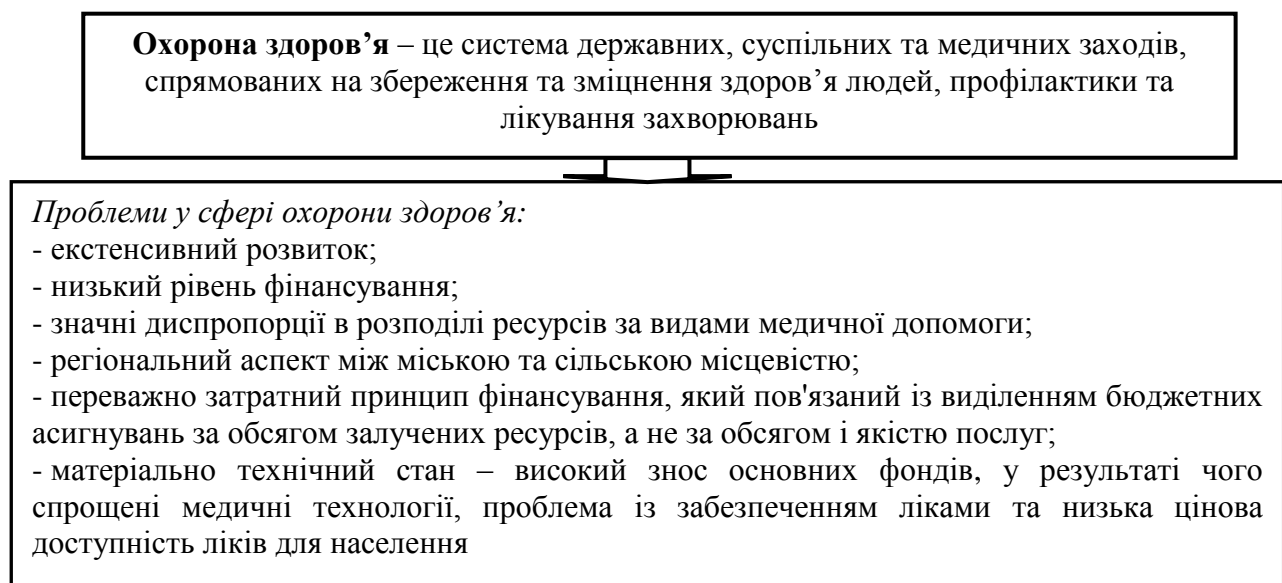
**Рисунок 5.66 – Національна доктрина розвитку освіти**



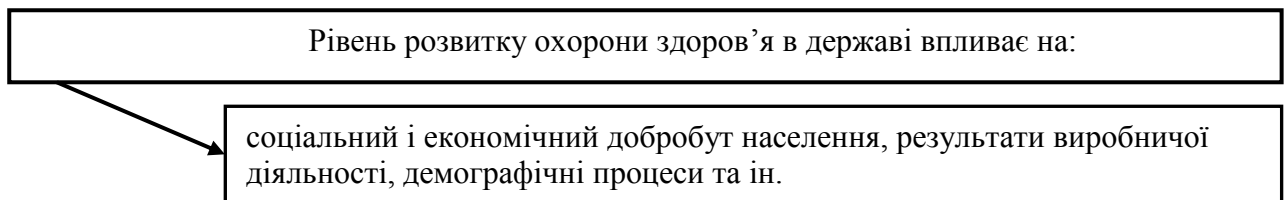
**Рисунок 5.67 – Причини підвищення ролі стимулювання освіти та науки**



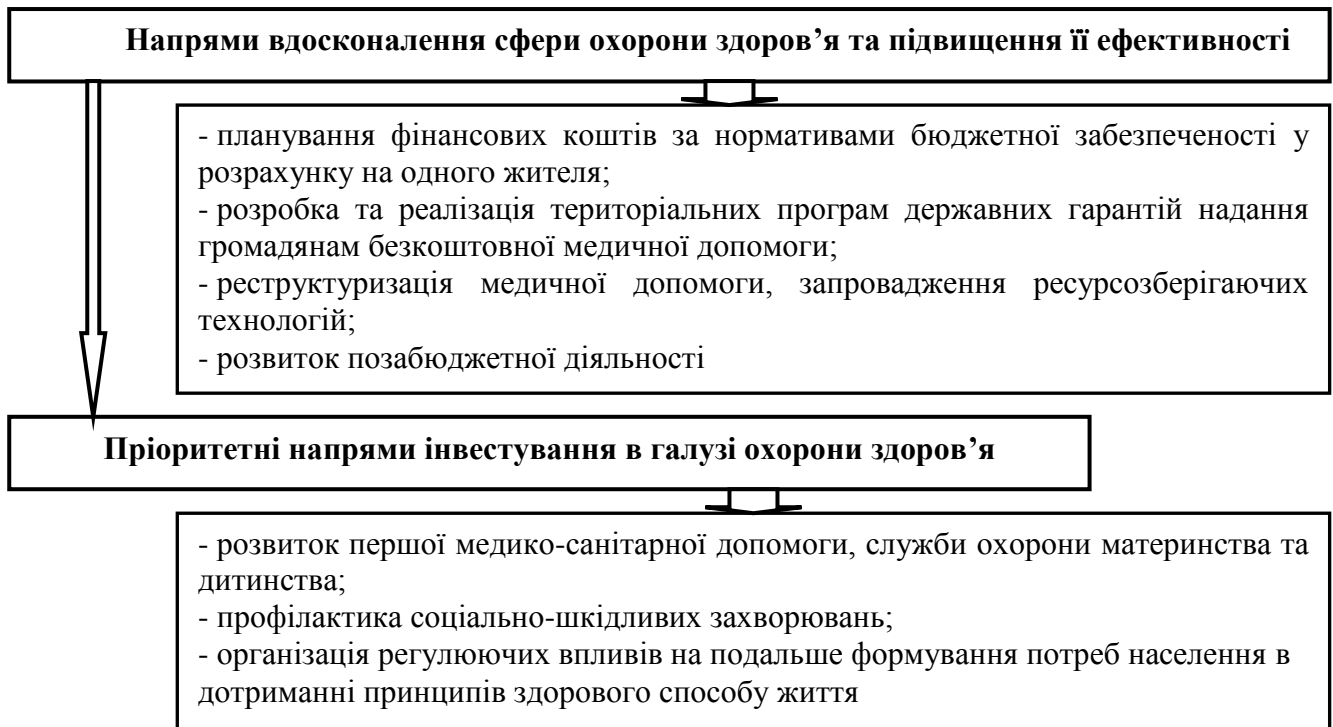
**Рисунок 5.68 – Сфера культури та мистецтва**



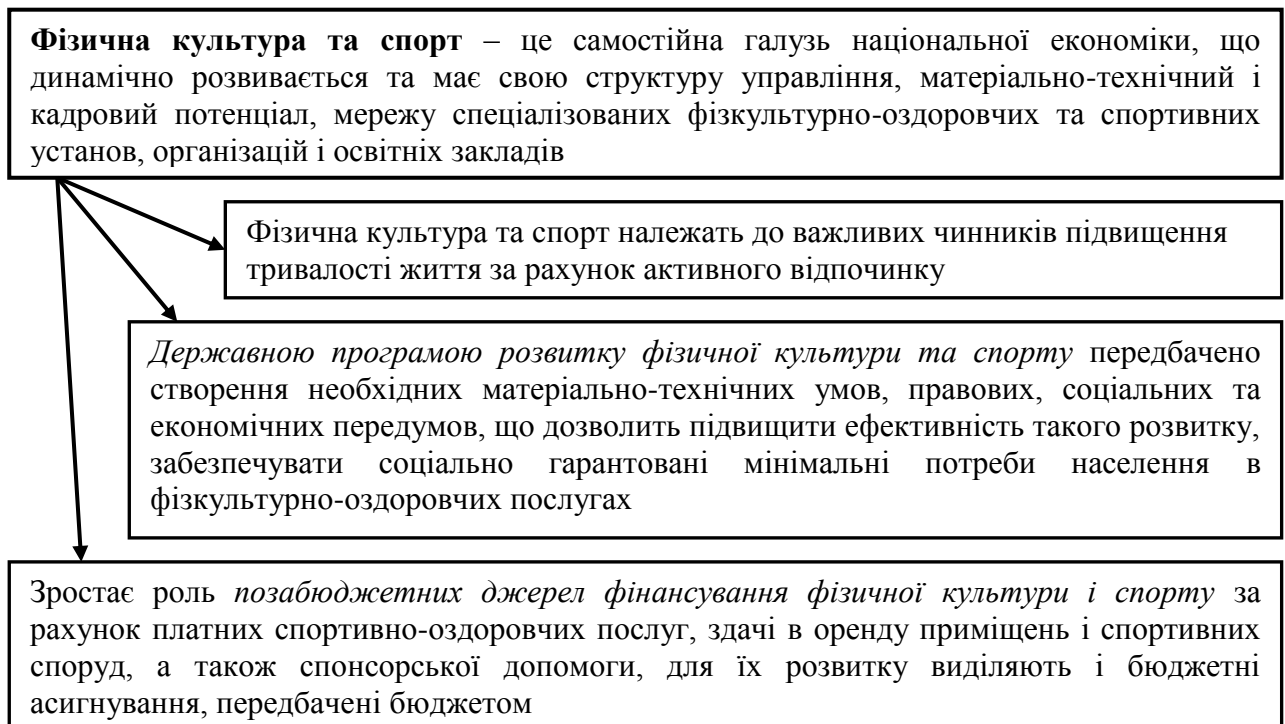
**Рисунок 5.69 – Охорона здоров'я та проблеми розвитку**



**Рисунок 5.70 – Вплив охорони здоров'я на стан населення й держави**



**Рисунок 5.71 – Напрями вдосконалення та інвестування галузі охорони здоров'я**



**Рисунок 5.72 – Розвиток фізичної культури та спорту**

Основним орієнтиром організації та діяльності апарату державного управління є розвиток **особистості** за рахунок забезпечення співвідношення прав/обов'язків громадян з компетенцією органів державного управління, тобто критерієм ефективності державного управління є охорона прав і свобод особистості тощо

Управлінський процес, управлінські відносини в цілому зводяться до відносин між суб'єктом і об'єктом управління, а забезпечення його ефективності залежить значною мірою від управлінської ланки, якою виступає відповідний орган державного управління або конкретна посадова особа, яка подібно органу управління діє виключно в межах своєї компетенції. *Умови*, що сприяють якісній діяльності суб'єкта управління, із точки зору належного забезпечення прав і законних інтересів громадян такі:

умови загального порядку, тобто ті, які мають значення в разі вирішення всіх питань або більшої їх частини

умови, які сприяють вирішенню питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян, кожної конкретної людини

високі професійні знання суб'єктів державного управління (державних службовців) та їхнє вміння реалізовувати на практиці, у своїй роботі загальні завдання та принципи державної служби, принципи служіння народу України, законності, демократизму, гуманності та поваги до особистості, гласності, відкритості та підконтрольності, компетентності та ініціативності, дисципліни та персональної відповідальності та ін.

позитивні етичні якості державних службовців, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням прав і свобод, законних інтересів громадян; вміння державного службовця стримувати свої особисті політичні переконання в ім'я закону, сумлінного виконання своїх службових обов'язків

питання, пов'язані із самою організацією суб'єкта управління (відповідного державного органу), втіленням у практику наукових основ його структурної побудови, запровадженням ефективних методів праці, перевірки виконання тощо

**Рисунок 5.73 – Умови належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, що сприяють якісній діяльності суб'єкта управління**

Із поглибленням демократичних засад у сфері здійснення прав і свобод людини пов'язане й питання щодо розподілу компетенції в системі органів, які мають забезпечити реалізацію конституційних та інших прав і свобод. Одним із важливих напрямів такого забезпечення є **розвиток місцевого самоврядування**. Саме місцеве самоврядування допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами виконавчої влади, вирішувати низку питань, пов'язаних із реалізацією прав і свобод громадян. У преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування зазначається: місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного устрою; право громадян на участь в управлінні громадськими справами належить до демократичних принципів, які є загальними для всіх держав-членів Європейської Ради; *саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні може здійснюватися найбільш безпосередньо; місцеве самоврядування забезпечує здійснення управління, яке одночасно є ефективним і близьким до громадян*



## Тема 1.6 (6). Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні

### Лекція 1

#### План лекції

- 6.1. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні.
- 6.2. Державна політика у сфері місцевого самоврядування.
- 6.3. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні (самостійне опрацювання студентами).
- 6.4. Міжнародні документи, що регламентують функціонування систем місцевого самоврядування (самостійне опрацювання студентами).
- 6.5. Проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні.

Література, що рекомендована до вивчення теми: [1; 2; 11; 13-19].

**Міні-лексикон:** автономія, депутат, місцеве самоврядування, основи місцевого самоврядування, правова основа місцевого самоврядування, представницькі органи.

#### 6.1. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні

**Місцеве самоврядування** – це один із видів управління певними суспільними справами локального співтовариства людей. Воно являє собою самостійну діяльність населення з метою вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування організується виходячи з інтересів населення, його історичних та інших місцевих традицій. Воно автономне: його органи не входять у систему органів державної влади й не підлягають ієрархічно один одному. **Місцеве самоврядування** – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. **Місцеве самоврядування** є складовою організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, що відрізняється як від держави, так і від об'єднань громадян

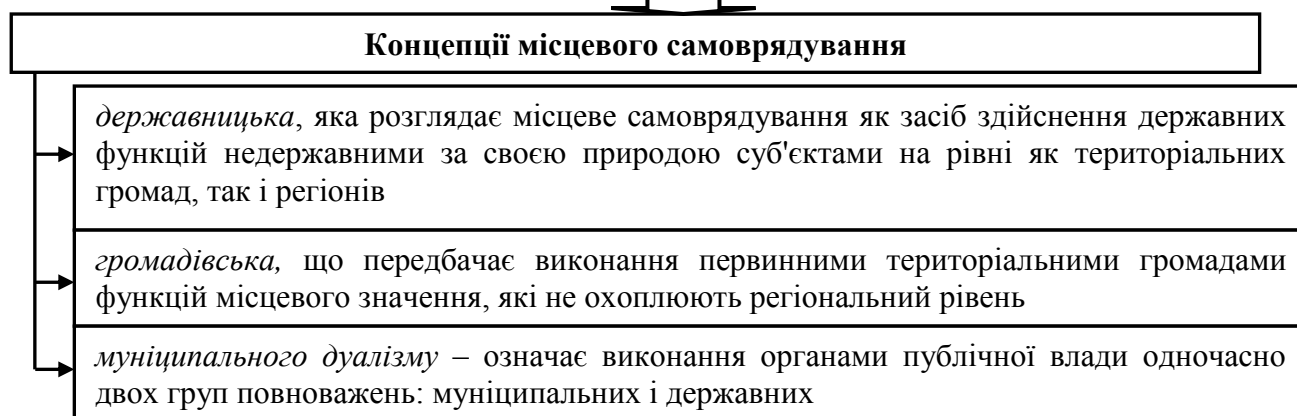


Рисунок 6.1 – Концепції місцевого самоврядування

## Риси автономії місцевого самоврядування

- місцеве самоврядування існує та діє в системі загальних зв'язків і відносин з управління суспільством у рамках даної держави. Як частина цілого, воно відповідно до принципів теорії систем не може не підкорятися загальносистемним якостям;
- юридичні принципи організації та діяльності місцевого самоврядування встановлюються державною владою, прийнятими її органами законами;
- матеріальні основи місцевого самоврядування багато в чому залежать від держави;
- основну частину необхідних органам місцевого самоврядування фінансових засобів вони одержують від держави;
- обрані голови місцевого самоврядування (мери, бургомістри та ін.) у закордонних країнах звичайно затверджуються як представники державної влади на місцях. У цій якості вони виконують деякі загальнодержавні функції та відповідають за це перед органами держави

Рисунок 6.2 – Основні риси місцевого самоврядування

*Органи місцевого самоврядування наділені правовою автономією, суть якої полягає у їхньому юридичному статусі, визначеному Конституціями (національною або суб'єктів федерації чи автономії), а також законами та іншими нормативними актами; організаційною автономією (визначення власної організаційної структури); матеріально-фінансовою автономією, яка дає право на управління місцевим господарством, комунальними службами та місцевими фінансами*

*Органи місцевого самоврядування за функціональними ознаками та походженням виконують такі повноваження:*

- політико-правові;
- фінансово-економічні;
- соціальні;
- забезпечення громадського порядку;
- обов'язкові;
- факультативні та делеговані (державою або регіональними органами)

*Розмежування повноважень і функцій органів державного управління та місцевого самоврядування є однією з найскладніших проблем в управлінській науці й практиці. Її вирішення пов'язано з вибором моделі співвідношення центральної влади та місцевого самоврядування*

Рисунок 6.3 – Повноваження органів місцевого самоврядування

**Під основами місцевого самоврядування** варто розуміти сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування, здійснюється муніципальна влада

**Правова основа місцевого самоврядування** – це сукупність різних нормативних правових актів й окремих правових норм, що регулюють питання місцевого самоврядування

**Організаційні основи** повинні відповідати покладеним на органи муніципального утворення цілям і завданням, вираженим в основному в їхній компетенції. При цьому основи повинні відповідати рівню розвитку країни в цілому і окремо взятого муніципального утворення.

Організаційні основи місцевого самоврядування являють собою *сукупність норм, закріплених у Конституції України й устанавлюють:*

- 1) систему органів місцевого самоврядування (загальні принципи її формування);
- 2) загальні принципи формування структури органів місцевого самоврядування;
- 3) основи організації муніципальної служби;
- 4) особливості організації самоврядування в різних видах муніципальних утворень і на територіях зі спеціальним адміністративно-правовим режимом

**Рисунок 6.4 – Основи місцевого самоврядування**

### Принципи місцевого самоврядування

- 1) місцеве самоврядування визнається й гарантується Конституцією держави, тобто підтримується розгорнутою системою гарантій: правових, організаційних, фінансово-економічних;
- 2) принцип самостійності місцевого самоврядування реалізується за допомогою широкого набору спеціальних юридичних засобів. Місцеве самоврядування наділене власною компетенцією, що складається з предметів ведення й повноважень з їхнього рішення. Самостійність муніципальних органів не безмежна, вона має межі, зумовлені законодавством держави;
- 3) принцип незалежності органів місцевого самоврядування – найбільш невизначений з усіх. Проте він залишається невразливим у силу своєї конституційності;
- 4) відповідальність місцевого самоврядування як принцип його діяльності реалізується в різних передбачених законодавством формах: перед населенням конкретного муніципального утворення, державою, фізичними та юридичними особами. Відповідальність перед населенням настає в результаті втрати його довіри;
- 5) неприпустимість утворення органів місцевого самоврядування й призначення посадових осіб місцевого самоврядування органами й посадовими особами державної влади – принцип, що відбиває сутність місцевого самоврядування;
- 6) принцип судового захисту місцевого самоврядування служить одночасно гарантією від необґрунтованого впливу державної влади. Суб'єктивна думка, наприклад, губернатора про недоцільність муніципального правового акту не може служити підставою для його скасування. Доводити його непотрібність або тим більше незаконність необхідно в судовому порядку. Цей принцип має ще одне більш широке тлумачення. Громадяни, що проживають у муніципальному утворенні, органи й посадові особи місцевого самоврядування вправі пред'являти в суд позови про визнання недійсними актів органів державної влади, що порушують права місцевого самоврядування

**Рисунок 6.5 – Принципи місцевого самоврядування**

**Представницькі органи** – це виборні органи, що мають право представляти інтереси населення й приймати від його імені рішення, що діють на території муніципального утворення. Представницький орган складається з депутатів, чисельність яких визначається уставом територіальної одиниці

*Представницький орган винятково має право:*

- 1) прийняття уставу муніципального утворення, внесення змін і доповнень;
- 2) затвердження місцевого бюджету й звіту про його виконання;
- 3) установлення, зміна й скасування місцевих податків і зборів відповідно до законодавства про податки й збори;
- 4) прийняття планів і програм розвитку муніципального утворення, затвердження звітів про їхнє виконання;
- 5) визначення порядку керування й розпорядження муніципальним майном;
- 6) визначення порядку прийняття рішень про створення, реорганізацію й ліквідацію муніципальних підприємств, установ, а також про встановлення тарифів на їхні послуги;
- 7) визначення порядку участі муніципального утворення в організаціях міжмуніципального співробітництва;
- 8) визначення порядку матеріально-технічного й організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- 9) контроль за виконанням органами місцевого самоврядування й посадовими особами повноважень за вирішення питань місцевого значення

*Структура місцевого представницького органу:*

- керівні органи;
- функціонально-галузеві підрозділи (постійні й тимчасові комісії);
- територіальні органи;
- апарат

*До керівних органів варто віднести:*

- голову. Перебуваючи на чолі представницького органу, *голова* представляє його у відносинах з населенням, органами державної влади, органами місцевого самоврядування інших муніципальних утворень. Але найбільше діяльність голови пов'язана з організацією роботи представницького органу. Він здійснює керівництво підготовкою засідань Ради, скликає їх, координує діяльність постійних комісій і депутатів, дає їм доручення. Голова призначає й звільняє з посади співробітників апарату Ради. У її веденні – розпорядження коштами представницького органу в межах затвердженого в бюджеті муніципального утворення кошторису витрат Ради;
- заступників. Як правило, вони обираються зі складу депутатів представницького органу місцевого самоврядування

**Рисунок 6.6 – Представницькі органи місцевого самоврядування**

**Структура органів місцевого самоврядування** відповідно до *вужького тлумачення* – це система органів, що мають самостійний статус, які на даній території здійснюють функції й повноваження місцевого самоврядування. У *широкому змісті* слова поняття структура органів місцевого самоврядування включає також внутрішні підрозділи представницького органу (наприклад, наявність постійних комісій) і виконавчого (наприклад, відділи, керування, служби в місцевій адміністрації). Структурою органів місцевого самоврядування є насамперед система органів, що мають самостійний статус, співвідношення їхніх повноважень і відповідальності.

За відсутності ініціативи громадян структура органів місцевого самоврядування визначається представницьким органом після його обрання

*Структура визначається населенням:*

- на місцевому референдумі;
- сході громадян;
- представницьким органом місцевого самоврядування.

Той або інший варіант рішення такого питання відбивається в муніципальному уставі. *Зміна структури органів місцевого самоврядування* здійснюється не інакше як шляхом внесення змін в устав муніципального утворення. Рішення місцевого представницького органу про зміну структури муніципальних органів набуває чинності не раніше закінчення строків його повноважень

**Рисунок 6.7 – Структура органів місцевого самоврядування**

**Депутат** – це особа, обрана виборцями відповідного виборчого округу в представницький орган місцевого самоврядування на основі загального рівного й прямого виборчого права під час таємного голосування

#### **Напрями депутатської роботи**

У рамках роботи з виборцями депутат організує прийом громадян, розглядає пропозиції, що надійшли від них, заяви й скарги, вивчає суспільну думку й інформує виборців про свою діяльність. Сучасна мова регіональних законів, що виражає відносини депутата з виборцями, представлена найчастіше обтічними формулюваннями типу «підтримує зв'язок», «інформує», «сприяє»

Формами депутатської діяльності в представницькому органі місцевого самоврядування виступають: участь у його засіданнях, засіданнях постійних комісій, виконання доручень Ради, участь у депутатських слуханнях, робота з депутатськими запитами, підготовка запитів до посадових осіб місцевого самоврядування, правотворча ініціатива депутата у вигляді підготовки проектів правових актів і виправлень до них, пропозиції про розробку й прийняття нових правових актів. Беручи участь у роботі представницького органу, його постійних комісій, депутат користується правом вирішального голосу з усіх питань, що входять до компетенції Ради

**Рисунок 6.8 – Напрями депутатської роботи в представницьких органах місцевого самоврядування**

За принципами організаційної структури муніципальних інститутів світової практики виділяють основні моделі регіонального управління (типи місцевого самоврядування):

1. *Централізована система* передбачає, що на всіх рівнях управління, нижче загальнодержавного, управління здійснюють органи державної влади, які формуються урядом або главою держави та підпорядковуються по вертикалі (тоталітарна модель)

2. *Англосаксонська* (США, Велика Британія, Канада, Бразилія, Швейцарія). *Англосаксонський тип* передбачає детальний перелік прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, поділ їх на сільські та муніципальні, відсутність прямого підпорядкування нижчих органів вищим, відсутність інституту уповноважених представників держави та прямого державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Він найчіткіше пропонується в США, де діють чотири моделі муніципальної влади:

- 1) мер-рада (слабкий мер), де рада обирається прямими виборами та виконує адміністративно-розпорядчі функції, а мер обирається радою та виконує функції її спікера;
- 2) мер-рада (сильний мер), де рада та мер обираються прямими виборами, мер наділений правами, аналогічними правам губернатора штату;
- 3) мер-менеджер, де обрана прямими виборами рада здійснює всі представницькі функції, а також наймає та звільняє менеджера, який керує адміністративним апаратом;
- 4) комісійна модель, де обрані прямими виборами комісари виконують дві функції: функцію ради як колегіального органу та функцію керівництва окремими департаментами

3. *Французька* (континентальна, змішана елітна) ґрунтується на поєднанні прямого державного управління та місцевого самоврядування. При цьому управління на місцевому рівні здійснюють лише органи місцевого самоврядування (Франція, Італія, Бельгія). Особливість континентального типу місцевого самоврядування виявляється в наступному:

- має право здійснювати ті повноваження, які не заборонені законом;
- характеризується одноманітністю муніципального режиму (права муніципалітетів мають сільські та міські комуни);
- існує інститут уповноважених уряду на рівні регіону й департаменту (префектів, а пізніше комісарів), які виконують політичні, юридичні, поліцейні й адміністративні функції, а на рівні комуни такі функції виконує мер, що одночасно є головою ради та місцевої адміністрації;
- існує система різноманітних форм державного контролю

4. *Змішана, або європейська, з розділеною ієрархією система* побудована за аналогічним принципом, що й попередня, але з деякими особливостями. Так, на рівні області та району управління здійснюється лише місцевою державною адміністрацією, а на місцевому – лише органами місцевого самоврядування (ФРН, Японія, Болгарія, Польща)

Рисунок 6.9 – Типи (моделі) місцевого самоврядування

Аналіз існуючих моделей показує, що система територіального управління в будь-якій державі має три *рівні управління*:

1. *Загальнодержавний* (національний) рівень управління вважається головним. Тут визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку країни й регіональної політики щодо сприяння різнобічному розвитку регіонів, урахуваючи їхні відмінності. Держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, регіональні програми на основі державної власності й контролюючих функцій, у яких регламентує основні параметри розвитку регіонів за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної та митної політики, запроваджує спеціальні управлінські заходи для міста Києва, господарських агломерацій і великих господарських вузлів. За центральними органами влади зберігаються функції міждержавних відносин, оборони, екологічного захисту, регулювання грошового обігу, контролю за банківськими операціями, оподаткування, містобудівна політика, розвиток освіти і науки та інші глобальні питання. На цьому рівні переважає державна форма власності

2. *Регіональний рівень* управління охоплює автономну республіку, область, адміністративний район та столичний район. Сюди можна віднести й суспільно-географічний район, який є об'єктом реалізації державної регіональної економічної політики. На цьому рівні узгоджуються регіональні, галузеві та підприємницькі інтереси. Найважливішою одиницею регіонального управління залишається область, оскільки саме на рівні області реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення та через фінансування з бюджету області й держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування

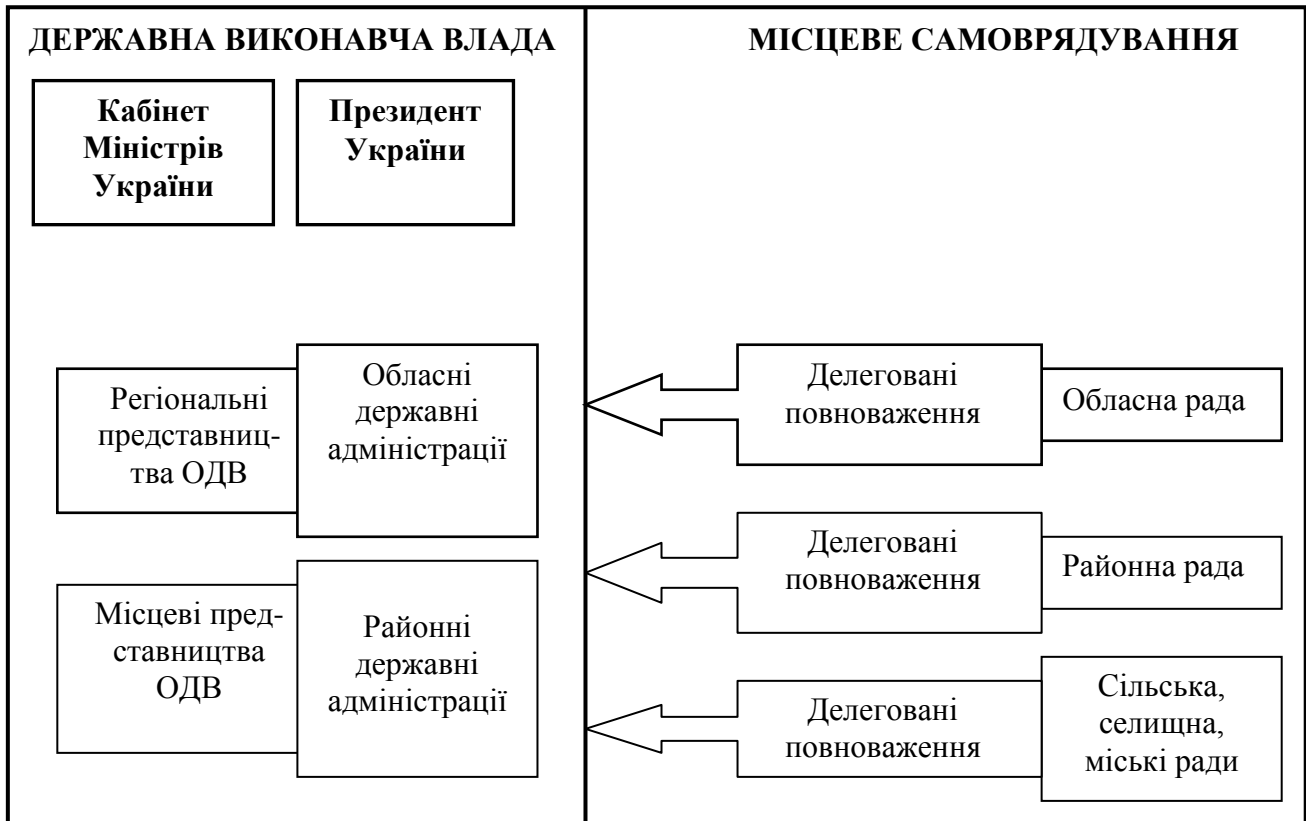
3. *Місцевий* (низовий) рівень управління є найбільш проблематичним і складним. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні та власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст. Саме тут має здійснюватися самоврядування

**Рисунок 6.10 – Рівні управління місцевого самоврядування**

Під **автономією** розуміють самоврядування певної території в унітарній державі, яка має відповідні законодавчі повноваження з питань місцевого значення. Між суб'єктами федерації та автономією існують певні відмінності, а саме:

- форма децентралізованої державної влади в унітарній державі на рівні регіону;
- федерація утворюється внаслідок об'єднання окремих державних утворень, які поступаються частиною свого суверенітету на користь держави (цілого), а автономія є результатом децентралізації держави, яка поступається частиною своїх прав на користь окремих територій;
- автономізація регіонів не порушує унітарної суті держави, бо забезпечує реалізацію тих самих функцій, що властиві суб'єктам федерації;
- юридичний статус суб'єктів федерації здебільшого визначається національною Конституцією, а подібний статус автономії – конституційними законами;
- на рівні автономії існує інститут представників держави (комісарів, префектів, губернаторів), які здійснюють управління всіма державними структурами;
- на рівні автономії відсутня самостійна система судочинства

**Рисунок 6.11 – Автономія та її відмінності від федерації**



**Рисунок 6.12 – Державна виконавча влада та місцеве самоврядування**

*Ради відносно інформаційних процесів системи місцевого самоврядування виконують подвійну роль: вони є суб'єктом інформаційного забезпечення (тими, хто інформує) та одержувачем відомостей як від своїх органів, так і від зовнішніх джерел (зокрема, державних органів, підприємств, організацій, трудових колективів та ін.). Тому інформаційні зв'язки в їх структурі умовно можуть бути поділені на такі напрями (підсистеми): робота з упорядкування відносин системи самоврядування та інформаційне забезпечення діяльності самих рад, їх органів. Певно, що кожен із названих напрямів зумовлює свою організаційну структуру, завдання, функції, форми та методи роботи з інформацією. Відповідна система (підсистема) має бути налагоджена також у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування*

*У Законі про місцеве самоврядування територіальній громаді визначені як первинні суб'єкти, що змінюють не лише природу місцевого самоврядування, але й сам характер взаємозв'язків у його системі, у тому числі інформаційних. Звідси реальна здатність жителів виконувати функції та повноваження самоврядування залежатиме, зокрема, від налагодження результативної діючої системи постійних контактів територіальної громади з представницькими органами, посадовими особами, оскільки їх організація та діяльність повинні розглядатись саме як реалізація повноважень соціальної спільноти жителів відповідної територіальної одиниці в здійсненні самоврядування*

*Оскільки зміст інформаційного забезпечення полягає в реалізації основних завдань та функцій місцевого самоврядування, то його основна мета – створення умов для вирішення питань місцевого значення, налагодження ефективного управління території взагалі*

**Рисунок 6.13 – Інформаційні процеси в системі місцевого самоврядування**



**Організаційні зусилля** органів місцевого самоврядування в інформаційному просторі мають спрямовуватись на:

- централізацію інформації, створення фонду відомостей (банку даних), що підлягають доведенню до відома громадян, визначення їх оптимального обсягу для кожного виду інформаційних зв'язків та режиму використання форм і методів обробки самої інформації;
- установа відповідної інформаційної системи в рамках організаційних структур ради;
- розробку та впровадження механізму обговорення населенням проектів рішень, процедури врахування висловлених при цьому зауважень і пропозицій (оскільки рішення, що приймаються відповідною радою, її головою, мають відображати інтереси як певних соціальних груп, так і всієї територіальної громади), а відповідно визначається зміст напрямів інформаційних потоків, їх структура

**Громадська думка**, виконуючи свою інформаційну функцію, допомагає також органу самоврядування не лише виявляти місцеві проблеми, але і є основою для формування управлінського рішення. На підставі одержаної інформації апарат ради має можливість «виправляти» проекти рішень, інших документів, що мають важливе значення для місцевого життя та забезпечують їх соціальну зумовленість. Зрозуміло, що така можливість стає реальною за умов, коли територіальна громада заздалегідь ознайомена з відповідними проектами. Громадська думка своєрідний зворотний зв'язок, що свідчить про результативність як власне інформаційного, так і управлінського впливу в цілому

Окремо слід зупинитися на питаннях забезпечення законодавчо закріпленого принципу **гласності** сесій представницьких органів. Ради, як органи місцевого самоврядування, які від імені та в інтересах територіальної громади вирішують питання місцевого значення, підзвітні та відповідальні перед нею. Наведене передбачає, що кожний мешканець відповідної території, який бажає бути присутнім на їх засіданні, зможе особисто пересвідчитись, як відбувається обговорення питань, що мають для нього певний інтерес, безпосередньо взяти участь у їх обговоренні

*Підвищується значення технологічних аспектів* процесів збирання, оброблення, надання, зберігання інформації, проведення пов'язаних із цим заходів:

- автоматизація операцій з інформацією;
- підготовка спеціалістів для роботи з інформацією;
- навчання основам інформатики управлінського апарату органів місцевого самоврядування;
- методичне забезпечення інформаційних процесів, розробка і прийняття різноманітних правил, посадових інструкцій тощо

У сучасних умовах існує нагальна потреба комплексного інформаційного забезпечення розвитку територій. Зокрема, важливого значення в теоретичному та практичному аспектах набуває *доцільність розробки структурно-функціональної моделі інформаційної системи*, яка б об'єднувала загальнодержавні центри правової, статистичної, науково-технічної, економічної та інших видів інформації, а також регіональні (територіальні) – на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Це, на наш погляд, забезпечило б необхідні передумови для інтеграції, уніфікації та типізації інформаційних відносин, вироблення єдиної інформаційної стратегії управління територією в цілому

**Рисунок 6.14 – Спрямування інформаційного процесу в системі місцевого самоврядування**

**Інформаційна інфраструктура регіонів** – один із важливих засобів реалізації соціально-економічного розвитку території, основні принципи якого мають бути визначені на законодавчому рівні. Означена доцільність певною мірою могла б бути реалізована через підготовку та прийняття спеціального законодавчого акту, який, наприклад, визначив би основні напрями, принципи організації, використання, зберігання тощо інформаційних ресурсів відповідних територій, зокрема, роль місцевих органів державної влади, формувань місцевого самоврядування в цих процесах, функції, компетенцію, права та обов'язки учасників інформаційних відносин

Поряд із розробкою правового акту щодо *інформаційного забезпечення розвитку територій* доцільно також вирішити першочергові практичні завдання організаційно-правового забезпечення формування та функціонування відповідних територіальних інформаційних систем, серед яких такі:

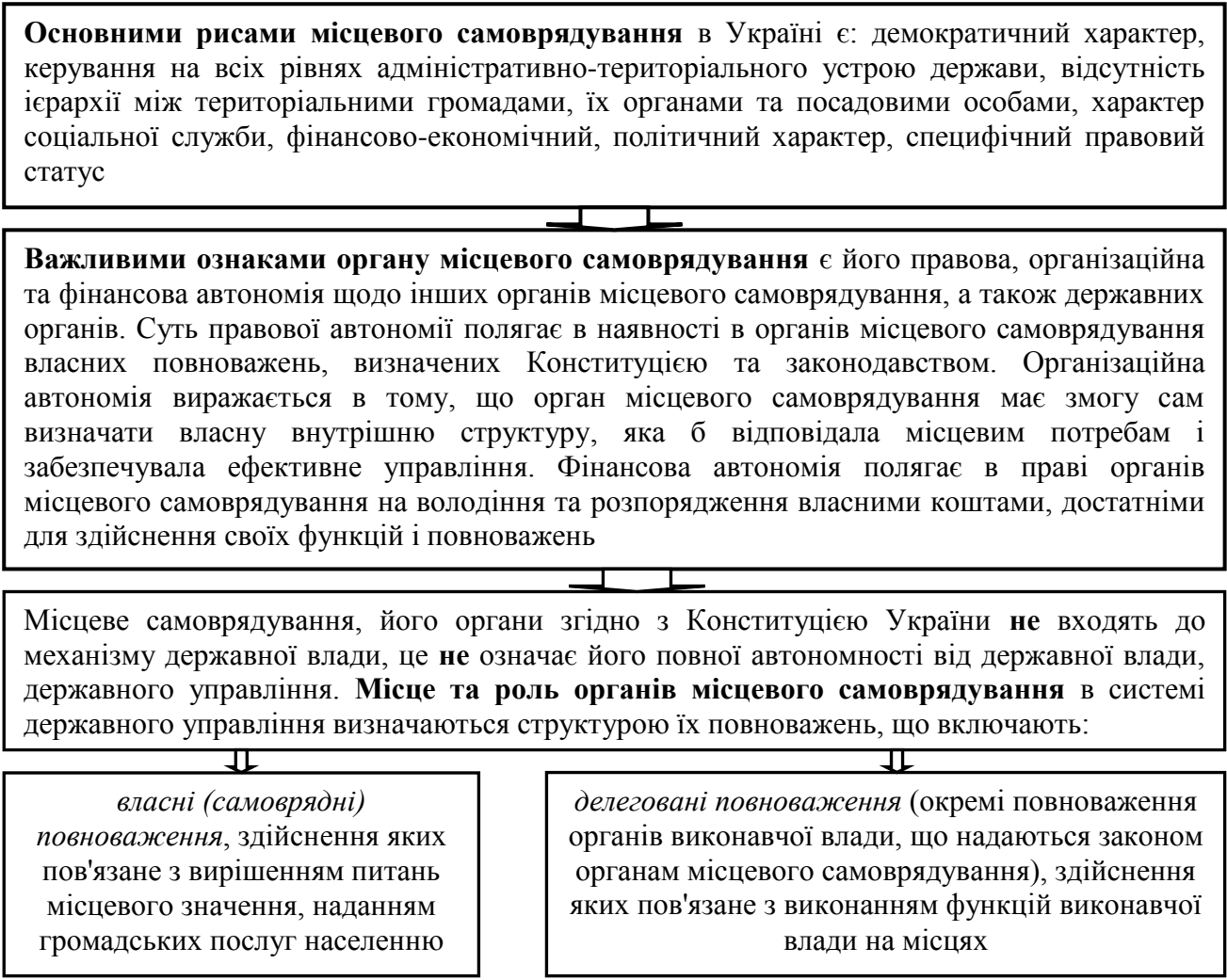
- розробка типових функціонально-цілевих інформаційних систем для регіонів різного рівня;
- визначення територіальної структури баз даних загального користування, розробка та затвердження типових нормативно-правових положень їх використання; формування системи комплексної інформаційної взаємодії різних автоматизованих систем на рівні територій (наприклад, правові відносини власників інформації з користувачами); створення організаційно-правових умов (режиму) доступу громадян, юридичних осіб до баз даних загального користування;
- організаційно-правові заходи захисту конфіденційної інформації; створення системи порівняльної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, діяльності територіальних господарських структур тощо

**Рисунок 6.15 – Інформаційна інфраструктура регіонів у системі місцевого самоврядування**

## **6.2. Державна політика у сфері місцевого самоврядування**

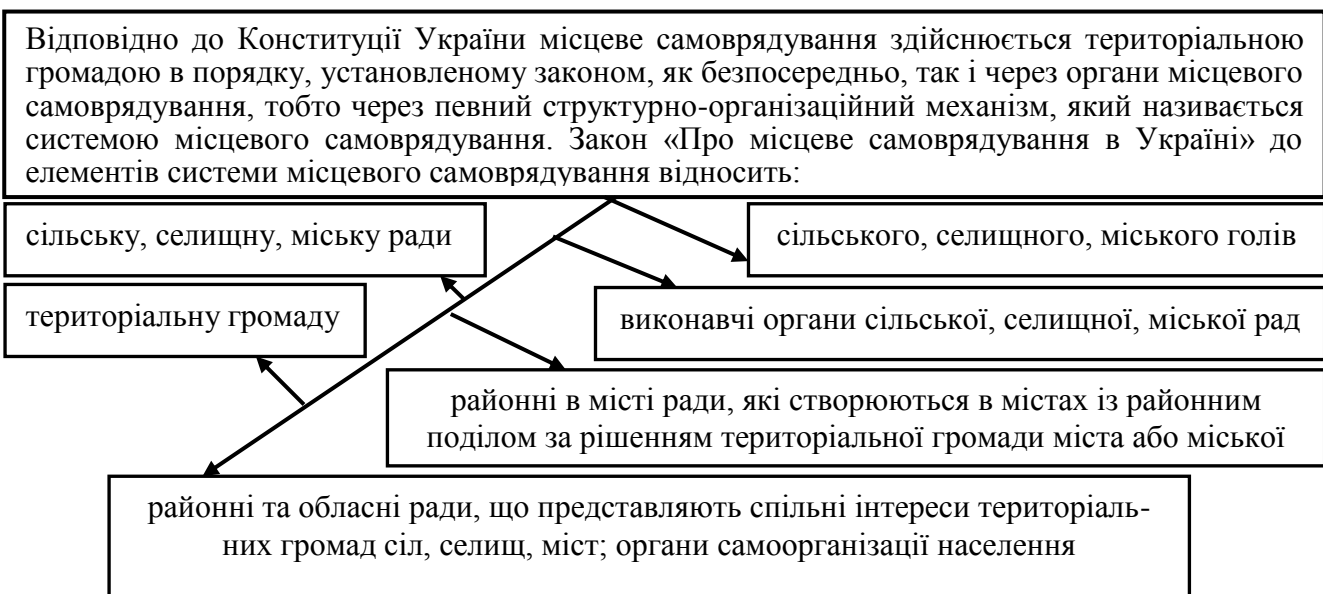


**Рисунок 6.16 – Системи влади на місцях**



**Рисунок 6.17 – Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління**

### **6.3. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні (самостійне опрацювання студентами)**



**Рисунок 6.18 – Елементи системи місцевого самоврядування**

**Суб'єктом і основним носієм функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування є територіальна громада**

**Територіальна громада** – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл, можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду

*Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями та повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки та збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організовують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції*

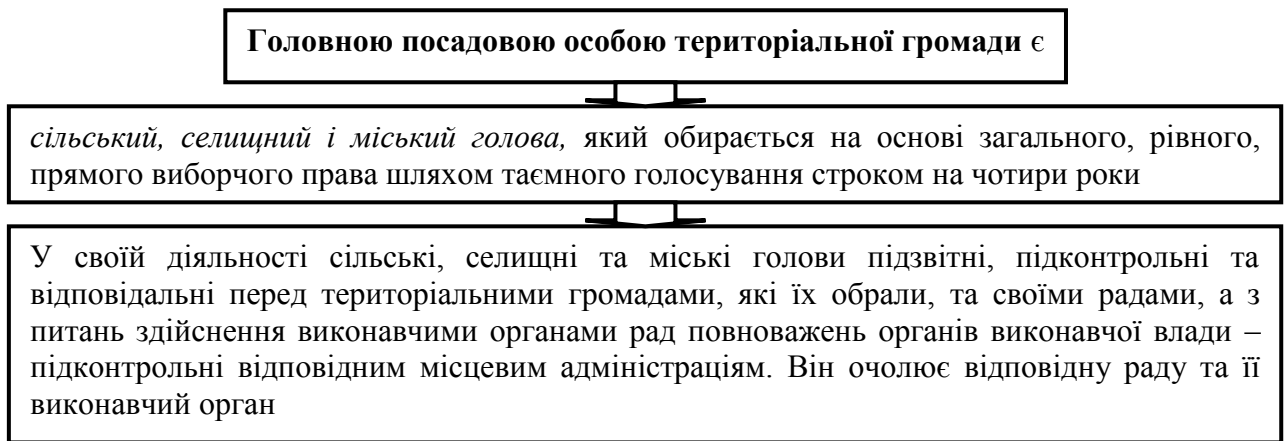
*Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями та повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території*

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено такими повноваженнями:

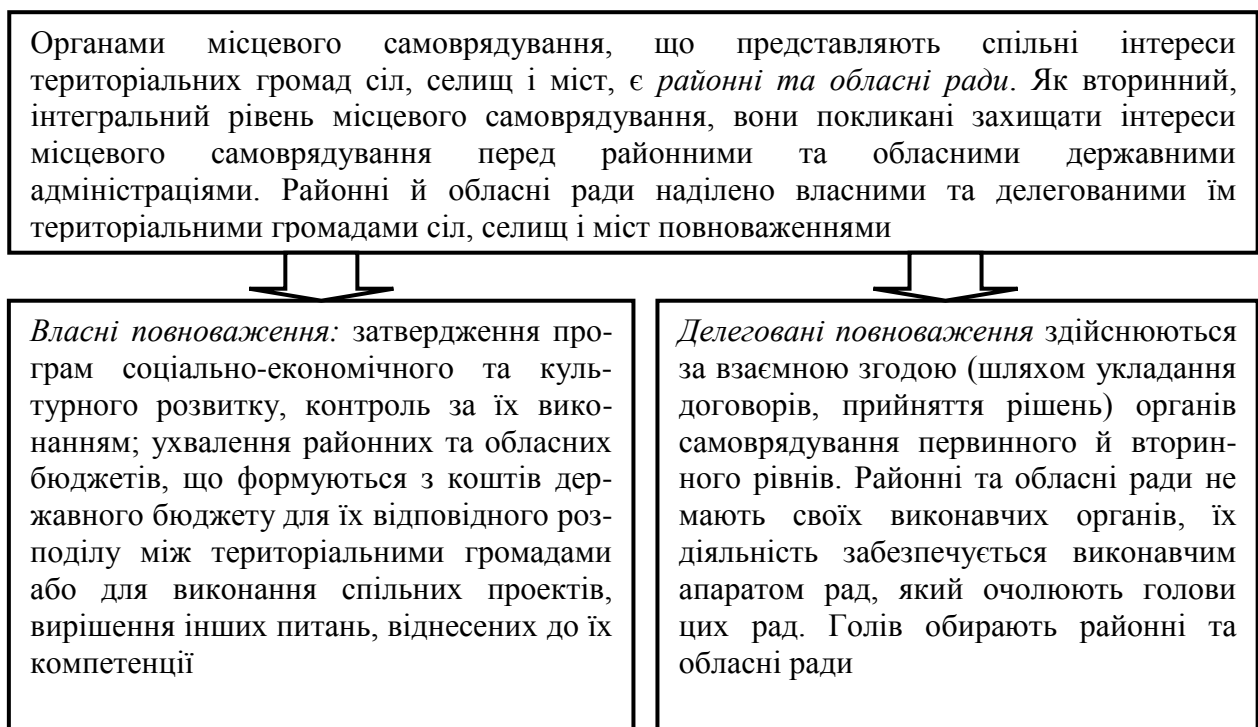
*власними (самоврядними), які стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку фінансів, цін тощо й полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проєктів документів на розгляд відповідної ради та ін.*

*делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, які належать до сфери виконавчої влади та передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій*

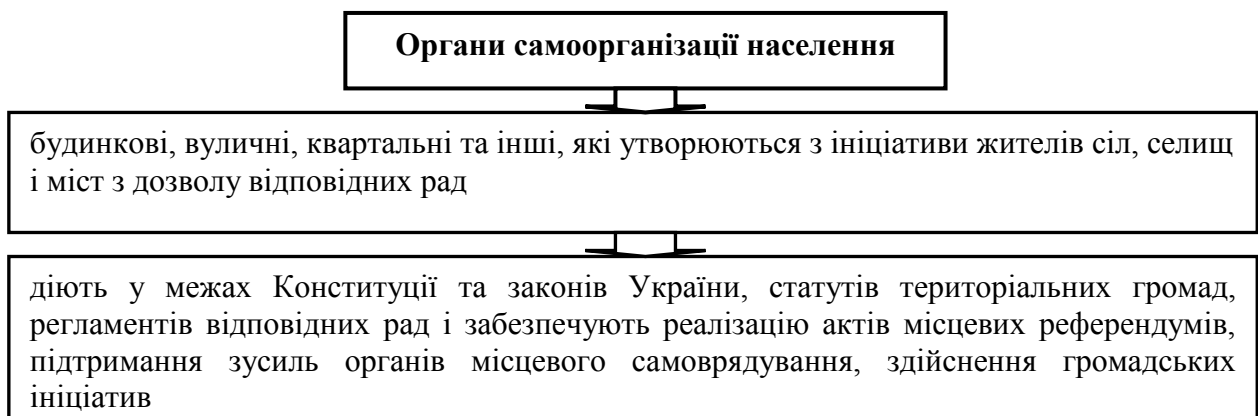
**Рисунок 6.19 – Територіальна громада**



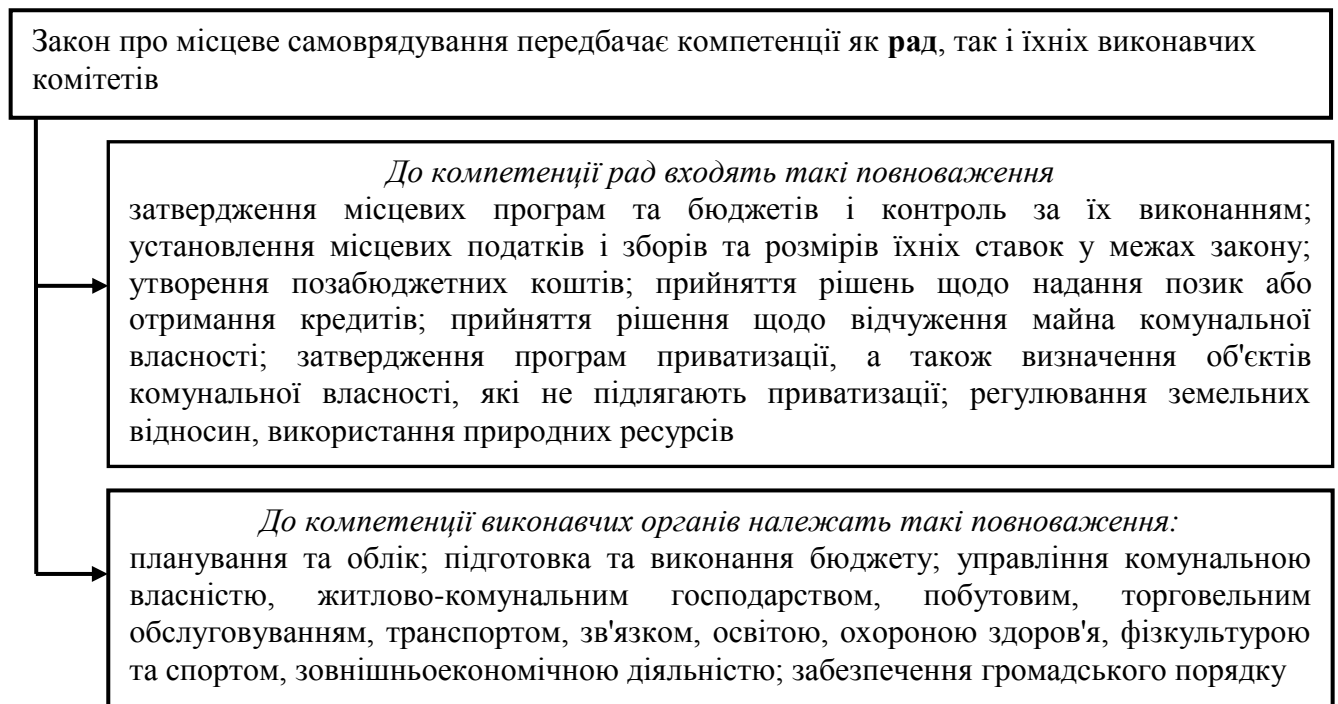
**Рисунок 6.20 – Головна посадова особа територіальної громади**



**Рисунок 6.21 – Районні та обласні ради**



**Рисунок 6.22 – Органи самоорганізації населення**



**Рисунок 6.23 – Компетенції рад і виконавчих органів**

**6.4. Міжнародні документи, що регламентують функціонування систем місцевого самоврядування (самостійне опрацювання студентами)**



**Рисунок 6.24 – Міжнародні документи, що регламентують функціонування систем місцевого самоврядування**

## 6.5. Проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні

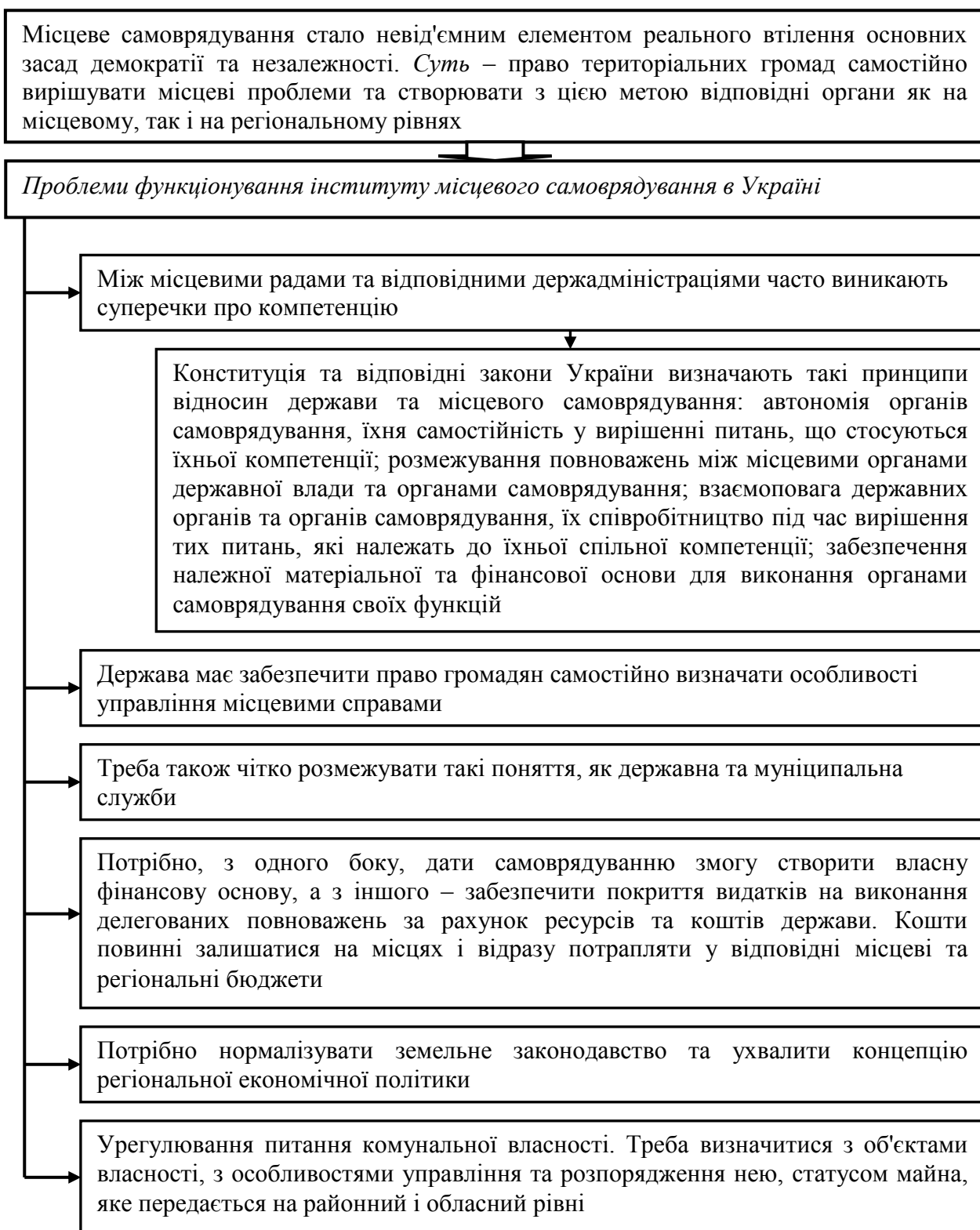


Рисунок 6.25 – Проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні

## Запитання та завдання для самоконтролю

### *ТЕМА 1.3 (3). Роль різних гілок влади в процесі державного управління*

- 3.1. Охарактеризувати сутнісні характеристики (рисни) організаційної структури державного управління.
- 3.2. Навести основи побудови організаційної структури державного управління.
- 3.3. У чому полягають переваги та недоліки лінійної організаційної структури управління?
- 3.4. У чому полягають переваги та недоліки функціональної організаційної структури управління?
- 3.5. У чому полягають переваги та недоліки лінійно-функціональної (штабної) організаційної структури управління?
- 3.6. У чому полягають переваги та недоліки програмно-цільової організаційної структури управління?
- 3.7. У чому полягають переваги та недоліки матричної організаційної структури управління?
- 3.8. Навести порівняльну характеристику понять «державна влада» та «орган державної влади».
- 3.9. Навести ознаки органу державної влади.
- 3.10. Охарактеризувати систему органів державної влади.
- 3.11. У чому полягає адміністративний аспект державного управління?
- 3.12. Обґрунтувати необхідність співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління.
- 3.13. Охарактеризувати державний устрій як визначальний чинник побудови організаційної структури державного управління.
- 3.14. Охарактеризувати форми державного устрою.
- 3.15. Охарактеризувати законодавчу владу в системі державного управління.
- 3.16. Охарактеризувати виконавчу владу в системі державного управління.
- 3.17. Охарактеризувати судову владу в системі державного управління.
- 3.18. Охарактеризувати контрольну владу в системі державного управління.
- 3.19. Навести особливості інституту президентства.
- 3.20. Навести особливості організаційної структури державного управління в Російській Федерації.
- 3.21. Навести особливості організаційної структури державного управління у Федеративній Республіці Німеччині.
- 3.22. Навести особливості організаційної структури державного управління у Франції.
- 3.23. Навести особливості організаційної структури державного управління у Великобританії.
- 3.24. Навести особливості організаційної структури державного управління в Італії та Румунії.



3.25. Визначити особливості відповідальності урядів та інших вищих суб'єктів виконавчої влади в провідних країнах світу (країну студент обирає самостійно).

*ТЕМА 1.4 (4). Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування та роль в управлінні*

4.1. Визначити принципи побудови й діяльності органів державної влади в Україні.

4.2. Навести класифікацію органів державної влади в Україні.

4.3. Охарактеризувати організаційні зв'язки між суб'єктами державного управління в Україні.

4.4. Навести систему повноважень Верховної Ради України.

4.5. Охарактеризувати функції Верховної Ради України.

4.6. Визначити основні стадії законодавчого процесу в Україні.

4.7. Навести систему повноважень Президента України.

4.8. Охарактеризувати функції Президента України.

4.9. Визначити основні стадії законодавчого процесу в Україні.

4.10. Охарактеризувати повноваження та взаємозв'язок функцій дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій Президента України.

4.11. Охарактеризувати повноваження, взаємозв'язок функцій структурних підрозділів Адміністрації Президента України.

4.12. Охарактеризувати систему виконавчої влади України.

4.13. Навести управлінські зв'язки щодо виконавчої влади України.

4.14. Охарактеризувати систему центральних органів виконавчої влади в Україні.

4.15. Навести повноваження керівника центрального органу виконавчої влади в Україні.

4.16. У чому полягає призначення центральних органів виконавчої влади України?

4.17. Охарактеризувати структуру та компетенції Кабінету Міністрів України.

4.18. Навести повноваження Уряду України.

4.19. Навести повноваження міністерств України.

4.20. Охарактеризувати територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

4.21. Поясніть суть місцевих державних адміністрацій та їх роль у державному управлінні.

4.22. У чому полягають повноваження місцевих державних адміністрацій?

4.23. Охарактеризувати відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.

4.24. На чому ґрунтуються відносини місцевих державних адміністрацій із Президентом України?

4.25. На чому ґрунтуються відносини місцевих державних адміністрацій із Кабінетом Міністрів України?

4.26. На чому ґрунтуються відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади України?

4.27. На чому ґрунтуються відносини місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими ЦОВВ України?

4.28. На чому ґрунтуються відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями?

4.29. На чому ґрунтуються відносини між державою та суспільством?

4.30. Навести структуру обласної державної адміністрації.

4.31. Охарактеризувати особливості регіонального управління у Федеративній Республіці Німеччині.

4.32. Охарактеризувати особливості регіонального управління у Франції.

4.33. Охарактеризувати особливості регіонального управління в Польщі.

4.34. У чому полягає роль місцевого самоврядування в управлінні регіональним розвитком?

4.35. Дати визначення понять «регіональна» та «економічна політика», їх об'єкта та суб'єкта.

4.36. Охарактеризувати мету регіональної економічної політики. Стратегія й тактика регіональної економічної політики.

4.37. Сформулюйте зміст регіональної політики. Визначте її основні аспекти.

4.38. Охарактеризувати завдання регіональної економічної політики.

4.39. Сформулювати основні риси стратегічних і тактичних завдань регіональної політики щодо їх реалізації у часі.

4.40. Охарактеризувати принципи регіональної політики щодо їх реалізації у часі.

4.41. Якими, на Вашу думку, є пріоритети регіональної економічної політики. Як ці пріоритети реалізуються в практичних цілях?

4.42. Які Вам відомі організаційно-економічні форми державного регулювання регіонального розвитку?

4.43. Роль регіональної політики з питань реформування міжбюджетних відносин.

4.44. Роль місцевих органів влади в регіональному розвитку.

*ТЕМА 1.5 (5). Державне регулювання економіки та управління в окремих сферах суспільного розвитку*

5.1. Чи може саморегульована економіка досягнути сталої динамічної рівноваги?

5.2. Як практично в довгостроковому аспекті змінюється роль держави в економіці розвинених країн?

5.3. Чим зумовлено підвищення ролі держави в управлінні сучасною економікою?

5.4. Чи є закономірністю постійне зменшення державного сектору в розвинутій ринковій економіці?

5.5. Якими методами держава забезпечує зростання економіки країни?

5.6. Які основні завдання державного регулювання економіки?

- 5.7. Які основні важелі та напрями регулювання економіки державою?
- 5.8. Що таке державне регулювання економіки?
- 5.9. Чим викликана необхідність державного регулювання економіки?
- 5.10. Назвіть основні завдання державного регулювання економіки в розвинених країнах.
- 5.11. Охарактеризуйте механізм державного регулювання в різних економічних системах.
- 5.12. Охарактеризуйте основні теорії державного регулювання економіки.
- 5.13. Назвіть основні функції державного регулювання економіки.
- 5.14. Чому економічним функціям належить особливе місце серед сукупності функцій, які виконує держава?
- 5.15. Назвіть основні принципи державного регулювання.
- 5.16. Поясніть суть і основні чинники формування ефективної держави.
- 5.17. Що включає в себе поняття «методи державного регулювання»?
- 5.18. Яка система методів державного регулювання економіки?
- 5.19. Які інструменти й методи державного регулювання економіки є найбільш ефективними?
- 5.20. Чому розмежування економічних і адміністративних методів державного регулювання часто має умовний характер?
- 5.21. Охарактеризуйте основні інструменти адміністративного регулювання економіки.
- 5.22. Охарактеризуйте випадки, що визначають доцільність застосування адміністративних методів регулювання в ринкових умовах господарювання.
- 5.23. Назвіть відмінності між такими інструментами державного регулювання, як субсидія, субвенція, дотація.
- 5.24. Яке місце займає правова норма в правовому регулюванні економіки?
- 5.25. Охарактеризуйте систему органів державної влади та їх функції у сфері державного регулювання економіки.
- 5.26. Які чинники визначають зміни в структурі економіки?
- 5.27. Які основні недоліки сучасної структури економіки України?
- 5.28. Які основні завдання розвитку структури економіки України?
- 5.29. Які загальні умови розвитку інновацій в економіці?
- 5.30. Що повинна робити держава для створення умов інноваційного розвитку?
- 5.31. Чи може інноваційний розвиток формуватися як результат ринкового саморегулювання без впливу держави?
- 5.32. Назвіть заходи щодо оптимізації структури економіки.
- 5.33. Що являє собою механізм державної структурної політики?
- 5.34. Що таке інноваційна модель розвитку економіки?
- 5.35. Яким чином законодавство України регулює розвиток міжнародних економічних відносин держави?
- 5.36. Яким чином Конституція України визначає основні принципи зовнішньої політики держави?

5.37. Охарактеризувати організаційні та правові механізми зовнішньоекономічної діяльності України.

5.38. Що розуміють під промисловою політикою й чому необхідне державне регулювання промисловості України?

5.39. Які існують найважливіші напрями промислової політики в Україні й чому?

5.40. Які завдання та напрями аграрної політики?

5.41. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми земельної реформи в сільському господарстві України.

5.42. У чому полягають особливості та розвиток фермерських господарств в Україні?

5.43. У чому полягають особливості та розвиток соціально-споживчого комплексу України?

5.44. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання торгівлі в Україні.

5.45. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання ресторанного господарства в Україні.

5.46. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання житлово-комунального комплексу в Україні.

5.47. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання розвитку підприємництва в Україні.

5.48. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання торгівлі в Україні.

5.49. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми регулювання розвитку малого бізнесу в Україні.

5.50. Охарактеризуйте спрямованість та основні проблеми формування конкурентного середовища в Україні.

5.51. У чому полягають особливості та розвиток зовнішньоекономічної діяльності в Україні?

5.52. Які основні завдання соціальної політики держави?

5.53. Які основні показники рівня життя населення України?

5.54. Які основні напрями соціальної політики держави?

5.55. Які основні заходи подолання та пом'якшення наслідків безробіття?

5.56. Як визначається рівень бідності?

5.57. Які основні заходи щодо подолання бідності?

5.58. Що створює економічну основу підвищення рівня доходів населення?

5.59. Із чого складається сума доходів населення?

5.60. Якими методами держава регулює заробітну платню?

5.61. Які основні форми пенсійного забезпечення?

5.62. Які показники нерівномірності доходів?

5.63. Поняття «соціальна інфраструктура», його інтерпретація.

5.64. Які функціонально взаємопов'язані підсистеми формують соціальну інфраструктуру?

5.65. Мета й основні завдання соціальної інфраструктури.

- 5.66. Сформулюйте функції соціальної інфраструктури.
- 5.67. Які негативні тенденції зумовила криза в соціальній інфраструктурі України?
- 5.68. Структура матеріально-побутової підсистеми соціальної інфраструктури. Сформулюйте пропозиції щодо поліпшення житлово-комунального господарства.
- 5.69. Тенденції розвитку торгівлі та ресторанного господарства. Напрями розвитку цієї сфери.
- 5.70. Структура соціально-культурної сфери. Охарактеризуйте життєвий рівень населення, охорони здоров'я.
- 5.71. Охарактеризуйте рівень освіти й культури та пріоритети їх розвитку.
- 5.72. Поняття «рекреаційні ресурси». Охарактеризуйте напрями розвитку рекреації.
- 5.73. Поняття туристичної сфери. Охарактеризуйте напрями розвитку туризму в Україні.
- 5.74. У чому полягають особливості державного управління в адміністративно-політичній сфері?
- 5.75. Охарактеризуйте політику як науку, мистецтво й вид діяльності.
- 5.76. Назвіть види політики держави, їх цілі, принципи формування, інструменти реалізації.
- 5.77. У яких ситуаціях людина стає суб'єктом політики?
- 5.78. За яких умов політика може бути моральною, а за яких – аморальною?
- 5.79. Як співвідносяться засоби політики (сила, мораль, право)?
- 5.80. Чим відрізняються політичні закономірності від природних?
- 5.81. Розкрийте зміст поняття «політика» в різних значеннях.
- 5.82. У чому полягає відмінність між національною та економічною безпекою?
- 5.83. Назвіть складові економічної безпеки.
- 5.84. Назвіть основні риси економічної безпеки.
- 5.85. Що таке соціальна безпека?
- 5.86. Шляхи підвищення рівня соціальної безпеки держави.
- 5.87. Як впливають інтеграційні процеси України у світове господарство на її економічну безпеку?
- 5.88. Охарактеризуйте механізм гарантування економічної безпеки держави.
- 5.89. Охарактеризуйте особливості управління соціально-культурним комплексом України.
- 5.90. У чому полягає відмінність регулювання освітньої діяльності в Україні?
- 5.91. У чому полягає відмінність регулювання діяльності комплексу фізичної культури та спорту в Україні?
- 5.92. У чому полягає відмінність регулювання діяльності комплексу охорони здоров'я в Україні?

5.93. У чому полягає відмінність формування та регулювання сфери ідеології в Україні?

5.94. Яким чином впливає держава на розвиток інформаційного простору, формування суспільної свідомості в Україні?

5.95. Яким чином здійснюється державне управління у сфері особистого життя людини в Україні?

*ТЕМА 1.6 (6). Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні*

6.1. Що ви розумієте під поняттям «місцеве самоврядування»?

6.2. Яка відмінність між базовим і регіональним рівнями місцевого самоврядування?

6.3. Що Ви розумієте під поняттями «адміністративно-територіальна автономія» і «національно-територіальна автономія»?

6.4. Чим англосаксонський тип місцевого самоврядування відрізняється від континентального?

6.5. У чому полягає суть американських муніципальних моделей «мер-рада (сильний мер)» і «мер-рада (слабкий мер)»?

6.6. Чим комісійна форма муніципальної моделі відрізняється від моделі «рада-менеджер»?

6.7. У чому полягає суть концепції муніципальної моделі, вираженої в Положенні про бургомістра?

6.8. Яка відмінність між німецькими муніципальними моделями, вираженими в північнонімецькому та південнонімецькому положеннях?

6.9. Яка відмінність між базовим і регіональним рівнями самоврядування в Україні?

6.10. Яка відмінність між представницькими й виконавчими компетенціями органів місцевого самоврядування в Україні?

6.11. Які Ви знаєте шляхи забезпечення управлінської ефективності органів місцевого самоврядування в Україні?

6.12. Які Ви знаєте моделі німецької системи самоврядування?

6.13. Назвіть основні риси англосаксонської моделі самоврядування.

6.14. Яких Ви знаєте представників уряду на рівні регіональної та місцевої влади?

6.15. У чому полягає особливість виконання державою функцій щодо забезпечення прав і свобод громадян України?

6.16. Навести поняття й основні характеристики громадянства в Україні.

6.17. Яким чином організовано систему закріплення прав, свобод та обов'язків громадян в Україні?

6.18. Які основні засади відносин громадян і органів державного управління в Україні?

**МОДУЛЬ № 2**  
**Взаємодія центральних і регіональних органів державного управління**  
**та менеджмент органу державної влади**

**Розділ 3**  
**МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**Тема 2.1 (7). Внутрішня організація та ефективність управління**  
**органу державної влади**

*Лекція 1*

*План лекції*

7.1. Організація роботи органів державної влади в Україні.

7.2. Формування програми стратегічного управління діяльністю органу державної влади.

7.3. Контролінг діяльності органу державної влади (самостійне опрацювання студентами).

7.4. Прийняття рішень в органах державної влади (самостійне опрацювання студентами).

*Лекція 2*

*План лекції*

7.5. Керівник в управлінні органами державної влади (самостійне опрацювання студентами).

7.6. Забезпечення законності та юридична відповідальність у державному управлінні (самостійне опрацювання студентами).

7.7. Ефективність в управлінні.

7.8. Економічна ефективність функціонального органу державної влади та посадових осіб.

**Література, що рекомендована до вивчення теми: [1; 3-7; 9; 13].**

**Міні-лексикон:** адміністративна відповідальність, адміністрація, відповідальність, відповідальність державних службовців, дисципліна, дисципліна в державному управлінні, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарні стягнення, інформація, інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади, інформаційна система, законність, комунікації, контролінг, менеджмент, орган державної влади, орган Української Держави, організація, правопорушення, соціальна ефективність державного управління, стратегічне управління, стиль, структура органу державної влади, технологія, цілі, ефективність управління, юридична відповідальність.

## Лекція 1

### 7.1 Організація роботи органів державної влади в Україні

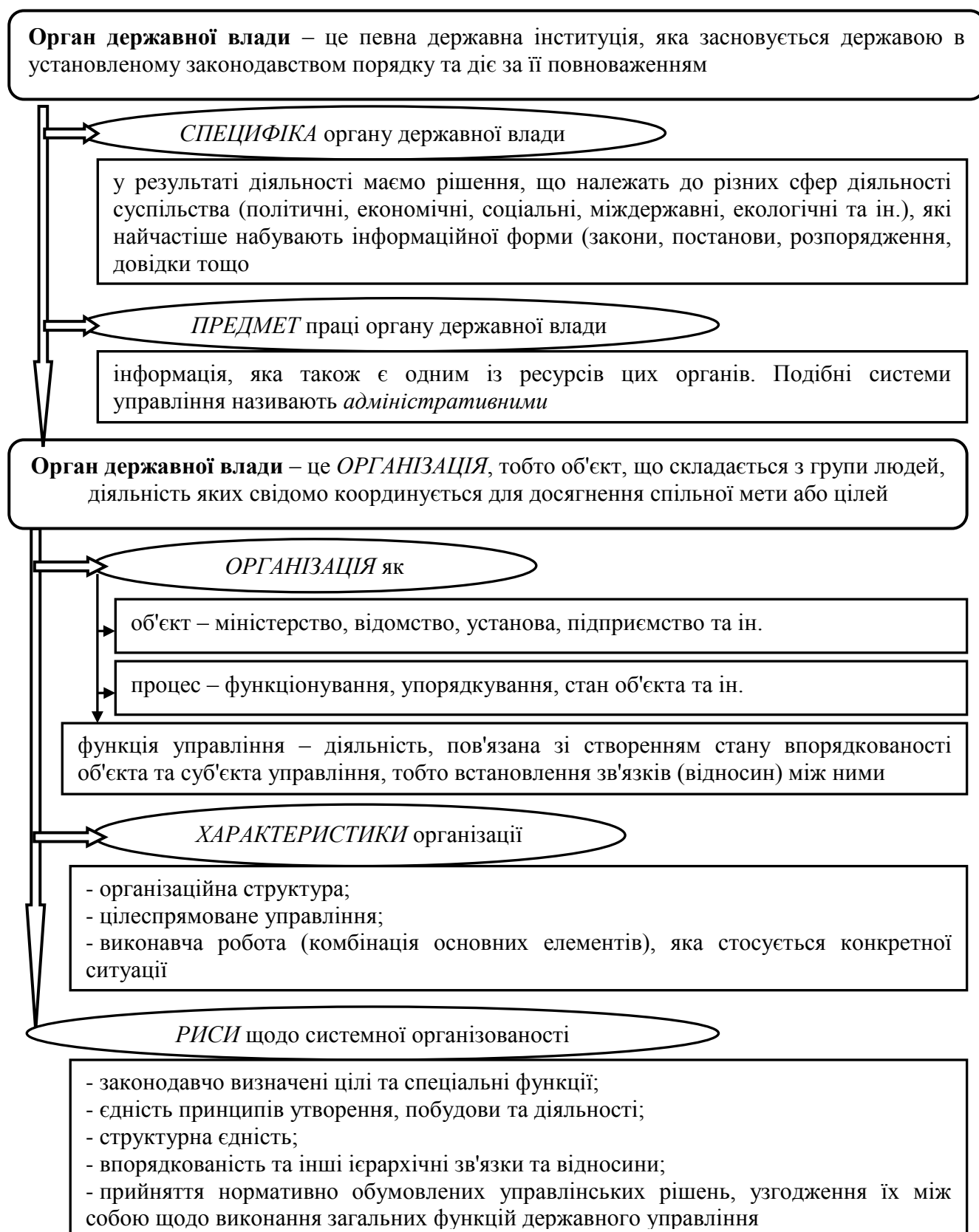


Рисунок 7.1 – Організаційні аспекти органу державної влади



**Орган держави в Україні** є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, яка будується за принципом розподілу влади. Він виступає від імені держави й водночас від власного імені та посідає цілком визначене місце в державному апараті

### *ХАРАКТЕРНІ РИСИ*

- представляє Україну як державу як усередині країни, так і за її межами та діє за дорученням держави, яка законодавчо визначає його правовий статус;
- є відносно відокремленою частиною однієї єдиної системи державного апарату, являє собою певним чином організований колектив громадян України (Кабінет Міністрів України) або одну особу, що належить до громадянства України (Президент України, Генеральний Прокурор України);
- матеріальну основу становлять кошти державного бюджету

### *УТВОРЮЄТЬСЯ*

у порядку, установленому Конституцією та відповідними законами. Зокрема, Верховна Рада України та Президент України обираються шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Президентом України за поданням Прем'єр-

### *ОЗНАКИ*

- правові зв'язки, що об'єднують особистий склад органу держави в одне ціле. Вони виражають: службову супідрядність між працівниками; покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність; призначення керівників нижчих державних органів керівниками вищих органів

### *ЗАЛЕЖНО ВІД ВЛАСНОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ*

кожний з органів державної влади здійснює притаманні йому завдання та функції держави. У межах статусу орган виступає від імені держави та за її дорученням, є її офіційним представником

**Рисунок 7.2 – Характеристики органу державної влади в Україні**

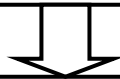
**ПОВНОВАЖЕННЯ** органу державної влади в Україні закріплюються в окремому нормативному правовому акті й дають змогу здійснювати державну владу в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права й обов'язки цих органів, у межах яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, обов'язкові до виконання підпорядкованими органами, службовими особами та громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням

*Владні повноваження* передбачають: утворення органу державної влади в установленому порядку; вид його державної діяльності; загальнообов'язкову силу його актів. Владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, проте вони не мають державного характеру й не здійснюються від імені Української Держави

*Державно-владні повноваження*, що закріплюються в компетенції відповідних органів державної влади, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності. Компетенція визначається Конституцією України, законами України, указами Президента України, окремими постановами Кабінету Міністрів України, нормативними актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідними нормативними актами місцевих державних адміністрацій та передбачає чітке й вичерпне право та обов'язки певного органу держави. За допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави. Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності

**Рисунок 7.3 – Повноваження органу державної влади**

**ГОЛОВНОЮ ОЗНАКОЮ** органів державної влади є те, що кожний має притаманну лише йому внутрішню структуру, тобто територіальний масштаб, межі його діяльності. Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу. Відповідному виду органів державної влади притаманні власні форми організації, методи діяльності. Кожний із державних органів має власне майно. Усі органи державної влади мають статус юридичної особи



**ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ** розглядається як процес його структурного впорядкування та функціонування, який відбувається залежно від цілей та завдань, що йому притаманні. Таким чином, орган державної влади є системно організованим. Йому притаманні: цілі та загальні функції; єдність принципів утворення, побудови й діяльності; структурна єдність; співпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки й відносини; прийняття нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою

**Рисунок 7.4 – Внутрішня організація органу державної влади**

**ОРГАНІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС** передбачає створення структури об'єкта (об'єкт – органи державної влади або органи місцевого самоврядування), яка надає можливість людям (державним службовцям) ефективно спільно працювати для досягнення цілей, що стоять перед об'єктом, та здійснення систематичної координації завдань, формальних відносин людей, що їх виконують. Без відповідної формальної координації різні рівні, функціональні зони й окремі особи (державні службовці) легко можуть зосередитись на забезпеченні власних інтересів, а не інтересів організації в цілому, що особливо небезпечно для державних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування. Можливість поділу та координації завдань забезпечується обома аспектами організаційного процесу: поділом організації на підрозділи; визначенням відносин повноважень

Напрямок поділу праці в організації – формулювання завдань. *Завдання* – це наперед нормативно визначена низка робіт або частина роботи, яка має бути виконана заздалегідь установленим способом у заздалегідь обумовлені строки. Із технічного погляду *завдання визначаються* не для працівника, а для конкретної посади. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада містить певний перелік завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Якщо *завдання виконується* таким способом і в такі строки, як це визначено, то організація буде діяти успішно. *Особливість завдань* органів державної влади полягає в тому, що вони характеризуються не трьома, а двома категоріями: людьми й інформацією

#### АСПЕКТИ організаційного процесу

**Поділ організації на підрозділи** цілей і стратегій є структурним упорядкуванням об'єкта (державного органу), відображає процес побудови його організаційної структури. У процесі внутрішньої побудови організації здійснюється спеціалізований поділ праці, наявний у державній організації, як і в будь-якій іншій. Під *спеціалізованим поділом праці* розуміють закріплення певної роботи за фахівцями, тобто за тими, хто здатний виконати її краще за інших з погляду організації як єдиного цілого. Ураховуючи, що в органах державної влади в основному працюють адміністративні менеджери та фахівці з виконання конкретних функцій управління (фінансисти, економісти, юристи, соціологи, політологи та ін.), *спеціалізований поділ праці відбувається* залежно від специфіки виконання розумової діяльності, в основному за функціональною ознакою або завданнями, що вирішуються

*Вертикальний поділ праці*, тобто відокремлення роботи з координації від безпосереднього виконання завдань, необхідний для успішної групової роботи, а також для здійснення контролю виконання. Кількість осіб, підпорядкованих одному керівникові, являє собою сферу контролю. *Сфера контролю* – це важливий аспект організаційної структури органу державної влади

**Повноваження**, які пов'язують вище керівництво з найнижчими рівнями працюючих, забезпечують можливість розподілу та координації завдань. Засобом, за допомогою якого керівництво встановлює відносини між рівнями повноважень, є делегування. Неможливо зрозуміти організаційний процес без попереднього розуміння делегування й пов'язаних із ним повноважень і відповідальності

Рисунок 7.5 – Організація як процес

*Делегування* означає передачу завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання

**Зобов'язання** – це коли від індивіда, що обіймає визначену посаду в організації, очікується виконання конкретних робочих вимог. Фактично індивід укладає контракт з організацією на виконання завдань певної посади в обмін на одержання визначеної винагороди

**Повноваження** – обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співпрацівників на виконання визначених завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивідові, який займає її цієї миті. Коли індивід змінює роботу, він втрачає повноваження старої посади й одержує повноваження нової. Ліміти повноважень усередині організації, як правило, визначаються політикою, процедурами, правилами. *Повноваження* визначають як делеговане, обмежене право використати ресурси організації, що притаманне даній посаді

**Відповідальність** – зобов'язання виконувати поставлені завдання й відповідати за їх задовільне виконання

**Влада** – це реальна здатність діяти або можливість впливати на ситуацію. *Влада* визначає, що особа дійсно може робити

Рисунок 7.6 – Терміни в системі менеджменту органу державного управління

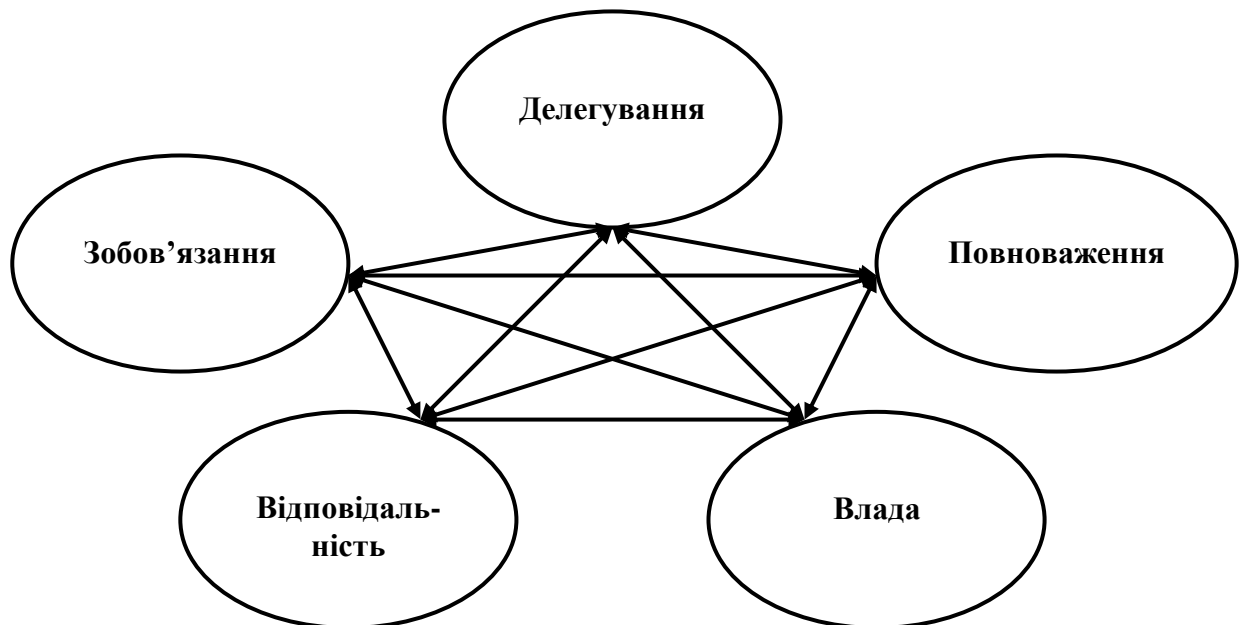
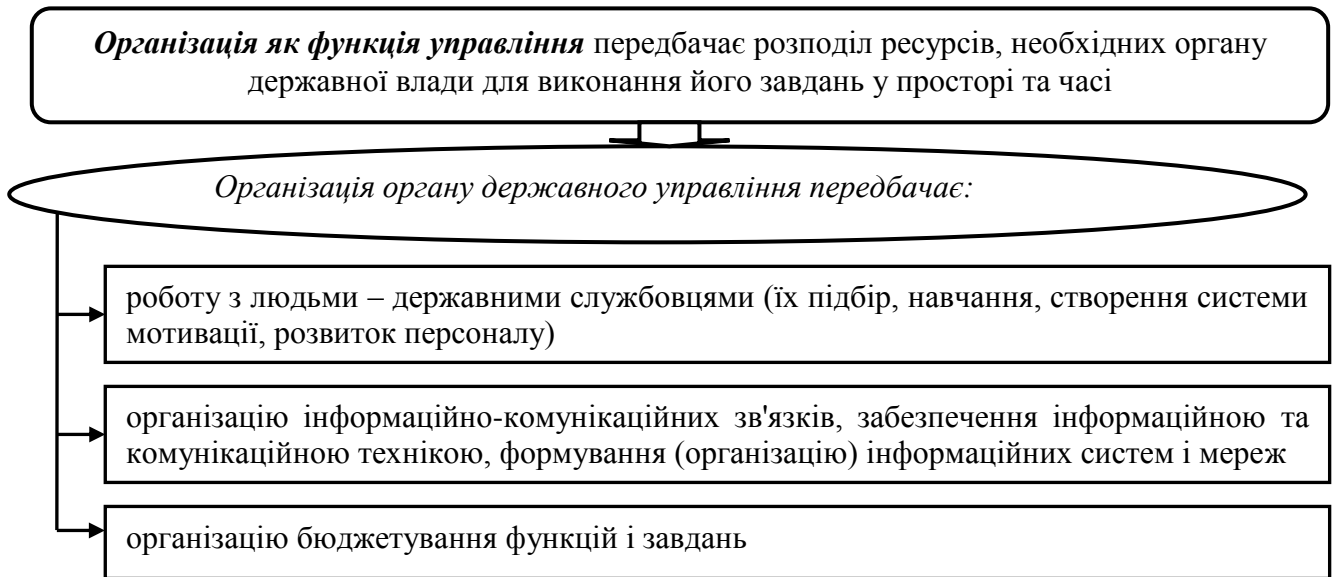
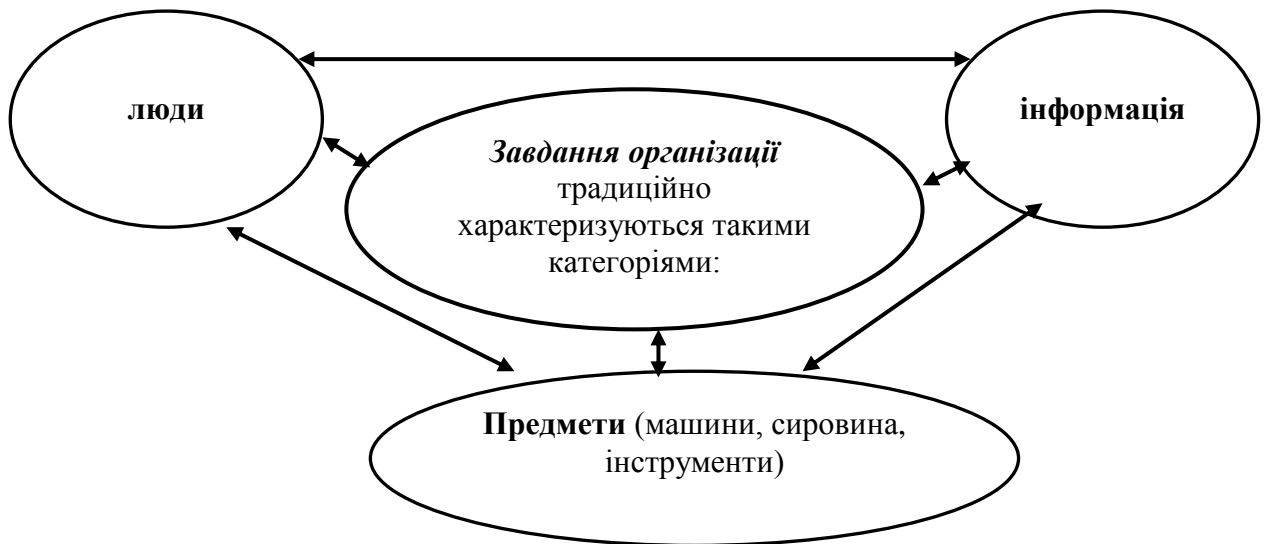


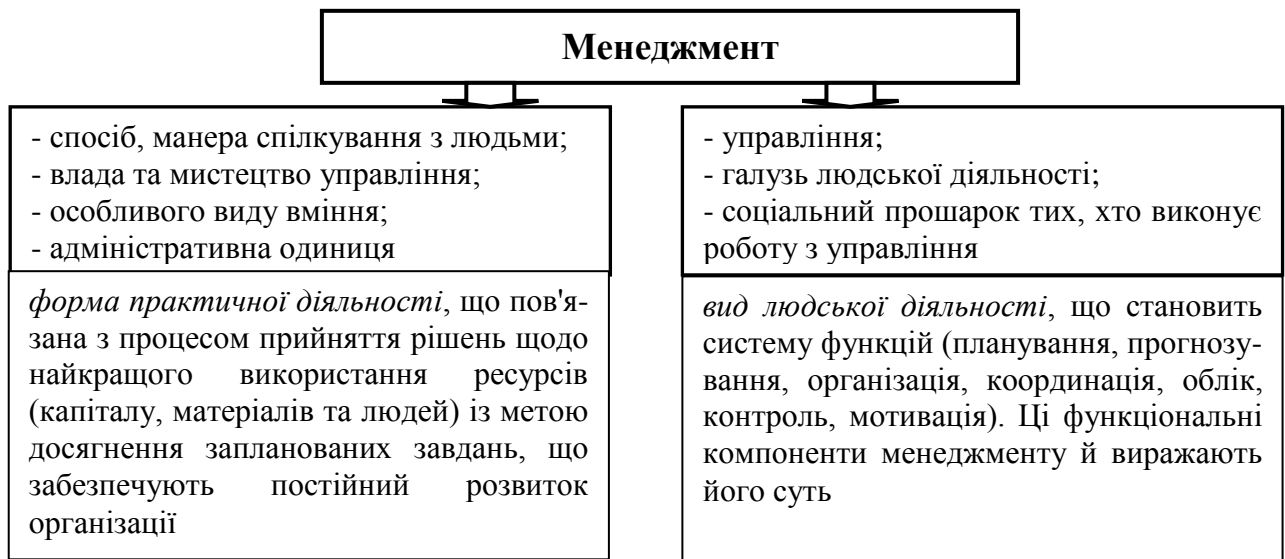
Рисунок 7.7 – Взаємозв'язки термінів у системі менеджменту органу державного управління



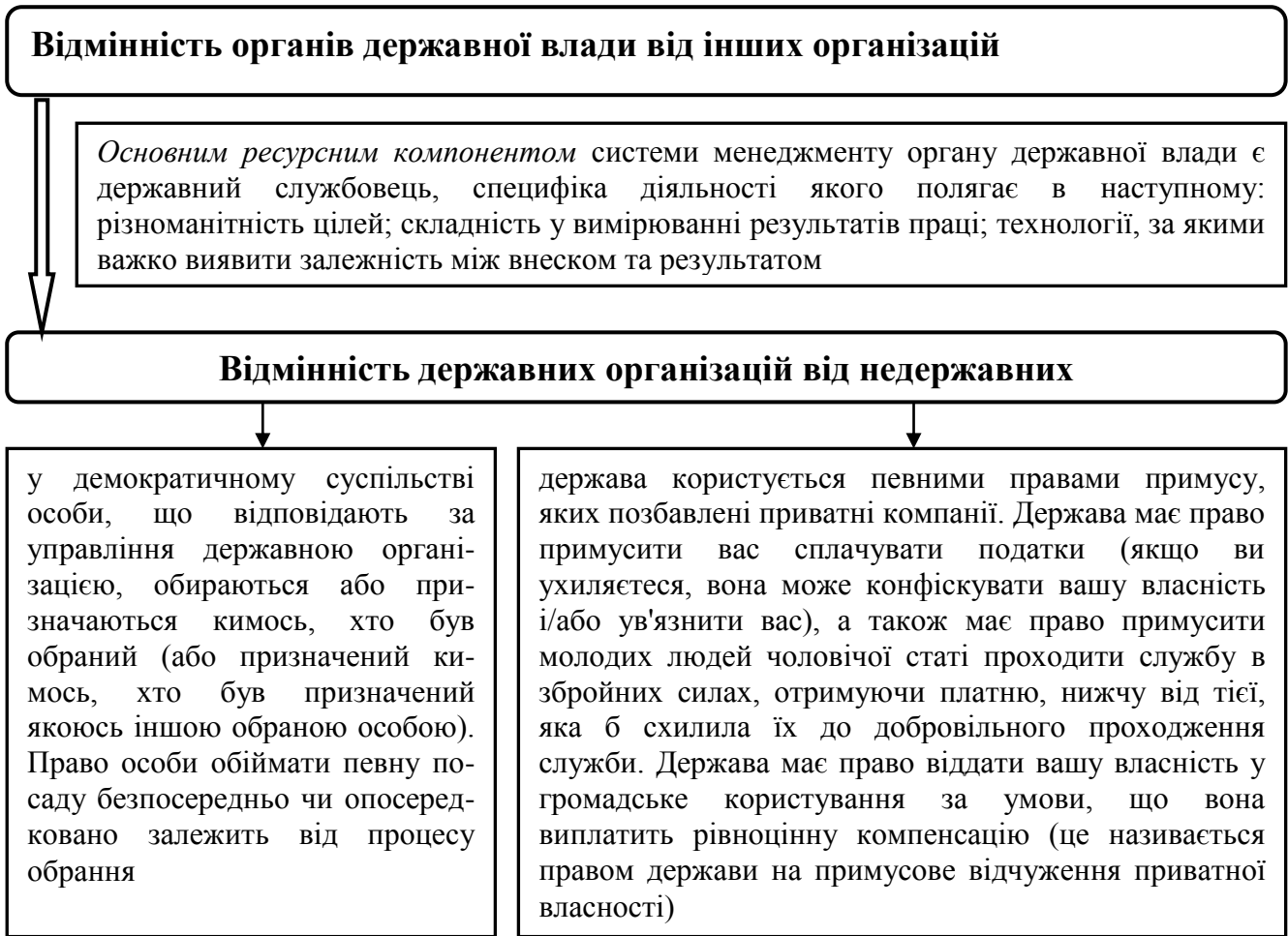
**Рисунок 7.8 – Організація як функція управління**



**Рисунок 7.9 – Завдання організації**



**Рисунок 7.10 – Визначення менеджменту**



**Рисунок 7.11 – Відмінність органів державної влади від інших організацій**



**Рисунок 7.12 – Внутрішнє середовище органу державної влади**

## Елементи внутрішнього середовища органу державної влади

**Цілі органу державної влади** – це те, заради чого він створюється та функціонує

Орієнтація, що визначається цілями, пронизує всі наступні рішення адміністративного менеджменту

Сукупність цілей органів державної влади становить *державну політику*

*В органах державної влади цілі можуть бути встановлені вищим за організаційно-правовим статусом органом управління або формуватися цим органом*

*Особливістю встановлення цілей системи державного управління, зокрема конкретних органів виконавчої влади, є безперечно використання нормативних документів (Конституції держави, законів про органи влади, програм діяльності Кабінету Міністрів України, національних і державних програм тощо). Як правило, у цих документах цілі системи чи її окремих елементів визначаються досить чітко та ясно. До того ж є можливість звернутися до матеріалів з історії системи та виявити за їх допомогою ті реальні суспільні проблеми, що зумовили створення того чи іншого органу, а також простежити генеральну тенденцію його розвитку*

Найбільш придатний серед *методів формування цілей в органах державної влади* й органах місцевого самоврядування є метод управління, який дає змогу об'єднати планування та контроль у складній галузі людських ресурсів (метод управління за цілями – скорочено МВО (англ. management by objectives – МВО). МВО – спосіб мотивації, який допомагає перебороти деякі негативні впливи контролю на поведінку працівника

**Структура органу державної влади** – це логічні відносини рівнів управління та функціональних сфер, побудовані в такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти його цілей

На основі рішення керівництва про структуру кожна посада має низку завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. **Завдання**, що закріплюються за особою в організації (державним службовцем органу) набирають форми приписаної роботи, низки робочих функцій, які мають бути виконані в установленій формі в обмежений термін часу

**Люди** – найважливіша змінна для органу державної влади. Сучасний менеджмент ставиться до людей, що працюють в органах, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей

Рисунок 7.13 – Елементи внутрішнього середовища органу державної влади

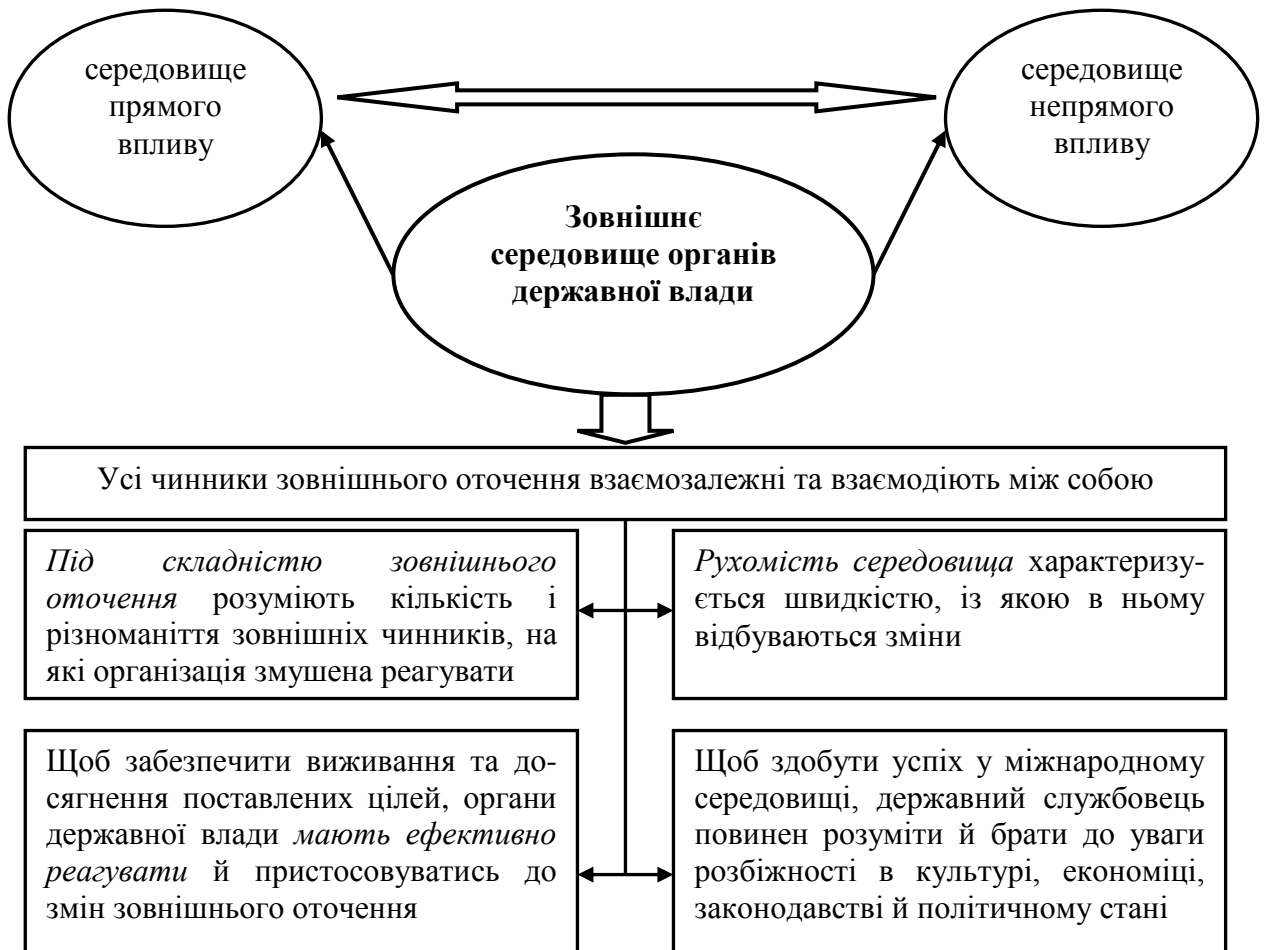


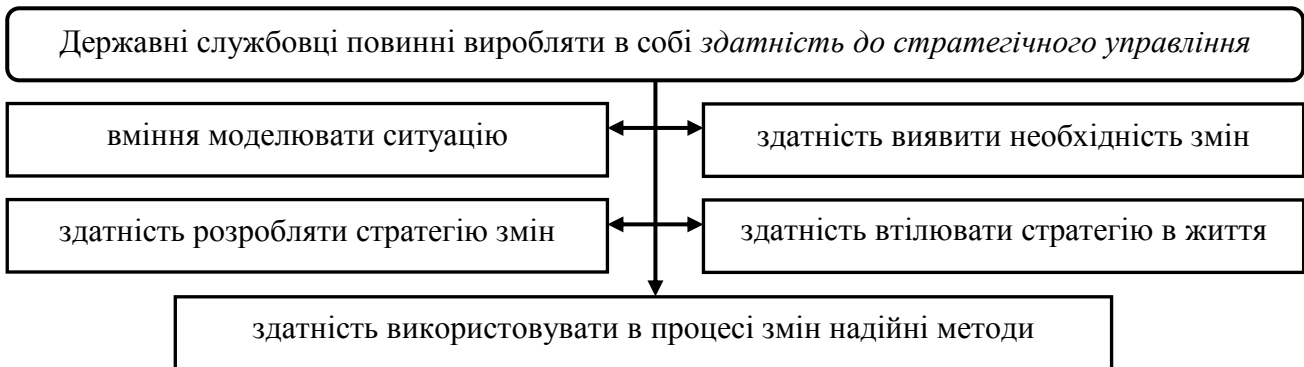
Рисунок 7.14 – Зовнішнє середовище органу державної влади



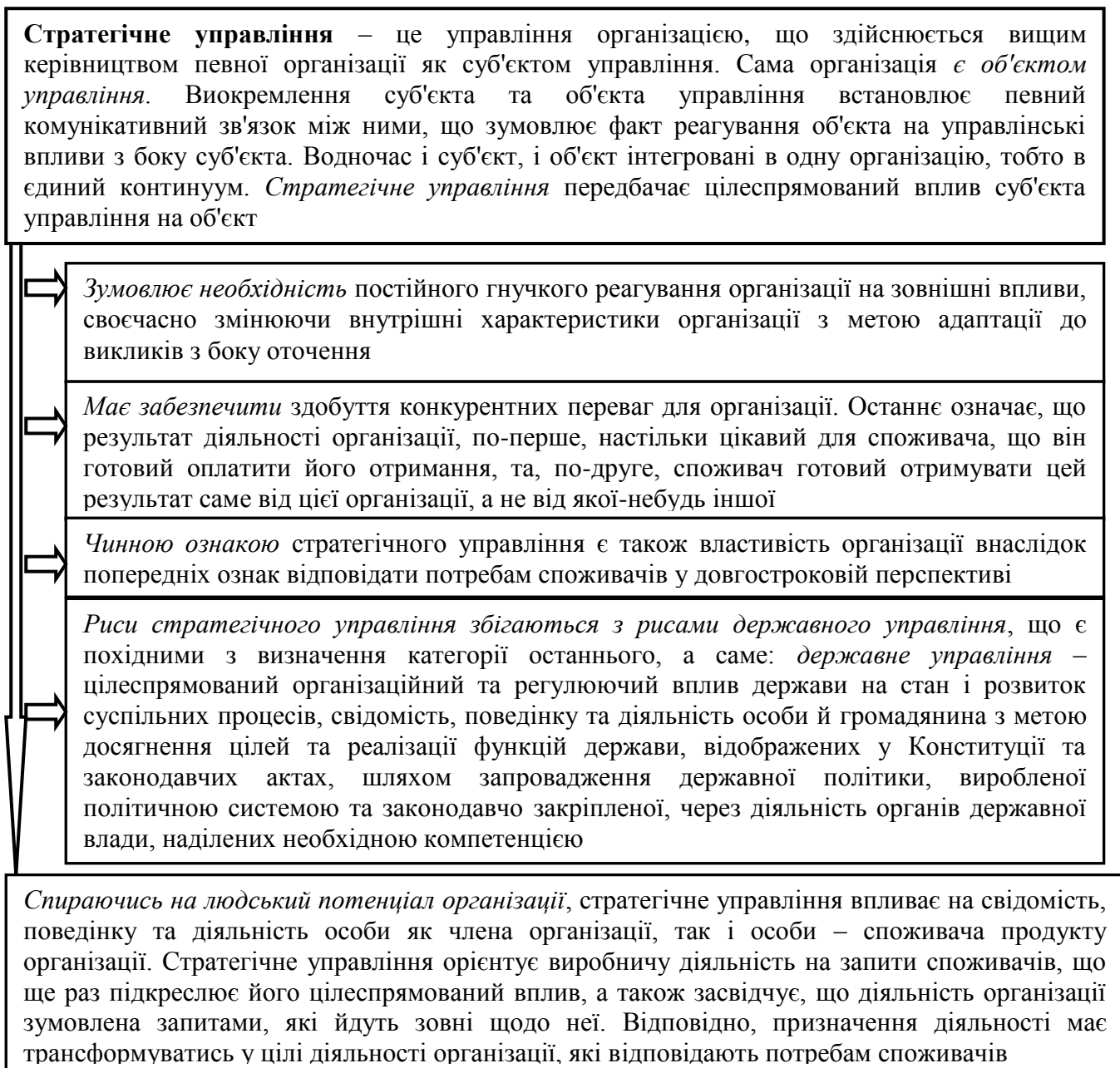
Рисунок 7.15 – Менеджмент як управлінська діяльність



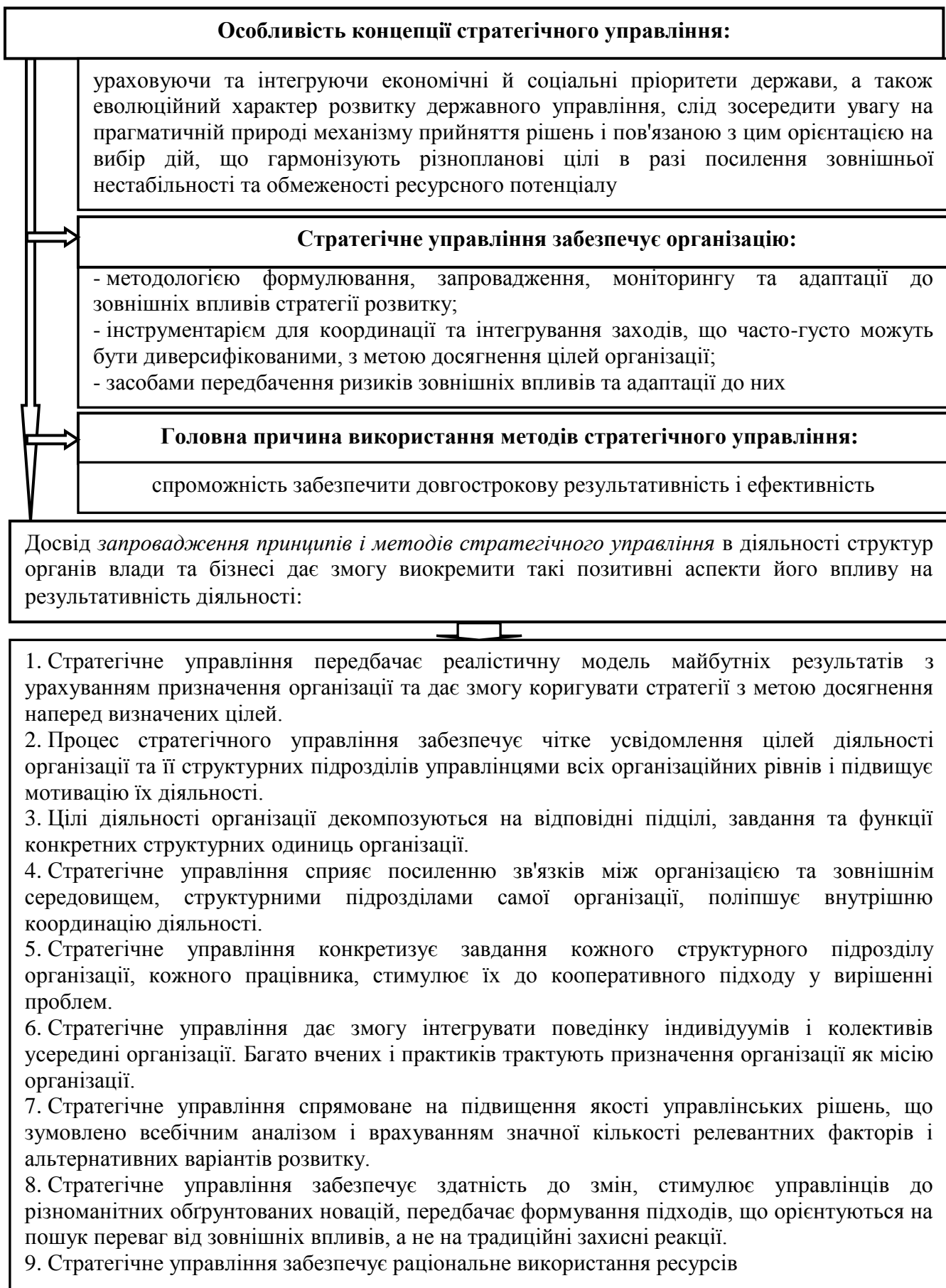
## 7.2. Формування програми стратегічного управління діяльністю органу державної влади



**Рисунок 7.16 – Риси здатності до стратегічного управління в державних службовців**



**Рисунок 7.17 – Стратегічне управління**



**Рисунок 7.18 – Особливості стратегічного управління**

**Етапи запровадження методології стратегічного управління органами державної влади та місцевого самоврядування:**

1. Визначення призначення (місії) органу.
2. Оцінювання умов і факторів зовнішнього середовища.
3. Цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналіз діяльності органу.
4. Формулювання цілей діяльності органу.
5. Формування стратегії.
6. Реалізація стратегії з одночасним моніторингом.
7. Оцінка досягнення результатів

**Рисунок 7.19 – Етапи запровадження методології стратегічного управління**

**Розробка місії** органу влади чи місцевого самоврядування є першим етапом стратегічного управління та *визначається положеннями Конституції* держави та відповідними законодавчими актами

***Зміст місії базується на таких складових:***

- має бути сформульоване на підставі конституційних і законодавчих положень у достатньо простій і сприйнятній формі;
- основою призначення є задоволення певних інтересів і потреб споживачів, надання управлінських послуг на рівні держави або відповідної громади;
- має базуватися на цінностях суспільства та держави, урахувати напрями розвитку цивілізації;
- має віддзеркалювати довгострокову перспективу розвитку надання зазначених послуг;
- має дати відповідь, чому саме ці послуги повинні надаватися органами державної влади або органами місцевого самоврядування та не можуть бути делеговані недержавним організаціям

***Роль місії (призначення) полягає в тому, що вона:***

- орієнтує в одному напрямі інтереси та очікування споживачів послуг і їх виробників;
- визначає цілеспрямованість діяльності органу, що віддзеркалює, на реалізацію яких конституційних або законодавчих положень вона спрямовується;
- установлює філософію органу, що виявляється в цінностях, принципах, методах діяльності органу;
- підпорядковує «внутрішні» інтереси потребам споживачів послуг;
- установлюється відповідність між очікуваннями споживачів, які сприймають орган зовні, та очікуваннями співробітників органу

**Розуміння місії полягає у визначенні філософії та змісту існування органу**

*Філософія органу* визначає цінності, принципи та методи діяльності, а також організаційно-правовий статус органу. Наведене обмеження винятково важливе для забезпечення інформування широких верств населення та забезпечення прозорості діяльності органу

*Існування* – сформульоване положення про те, для чого та чому існує орган, у чому відмінність цього органу від інших

**Рисунок 7.20 – Місія органу влади чи органу місцевого самоврядування**

### Аналіз зовнішнього середовища складається з:

*аналізу цільового середовища (task environment),*  
що ґрунтується на результатах розробки призначення органу. Це означає, що цілі діяльності органу визначаються у формалізованому вигляді, без конкретизації діагностичності критеріїв їх досягнення. Діагностика передбачає аналіз цілей на пріоритетність і доцільність, тобто необхідність задоволення відповідних інтересів та потреб юридичних і фізичних осіб на відповідному організаційно-правовому рівні державного управління

*аналізу макросередовища (macro-environment),*  
що охоплює політичні, економічні, соціальні, культурні, технологічні, екологічні та інші чинники, що можуть сприяти або загрожувати розвитку відповідної сфери управління

**Цільовий аналіз** має засвідчити наявність і правильність визначення діагностованих (тобто таких, що мають чітко виражений критерій оцінки діяльності), науково обґрунтованих (перспективні напрями діяльності органу влади, визначені на підставі прийнятих результатів наукових досліджень) і підтриманих громадськістю (наявність, зокрема, результатів незалежних соціологічних досліджень або інших методів вивчення громадської думки) цілей функціонування органу

**Функціональний аналіз органів державної влади** здійснюється на основі відповідного функціонального обстеження апаратів цих органів усіх рівнів згідно з методичними рекомендаціями, схваленими Постановою Колегії голів держслужби. Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу полягають у тому, щоб визначити:

- які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед конкретним органом виконавчої влади та чи охоплюють їх завдання, передбачені в положенні про цей орган;
- які функції закріплено в положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;
- якою мірою положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;
- якою мірою посадові інструкції відповідають положенням про орган та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваний роботі;
- чи потребують уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату та кадровий склад

Здійснюючи *функціональне обстеження*, керуються визначеннями цілей, завдань та функцій державного органу:

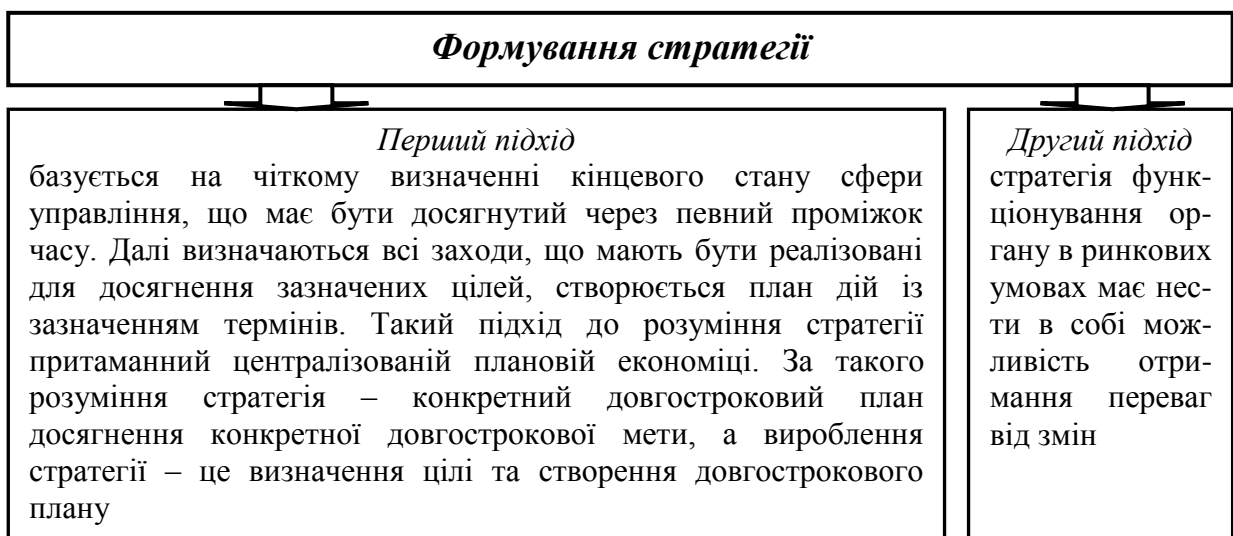
- цілі діяльності органу виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України;
- завдання конкретизують цілі органу і, як правило, становлять цільову функцію структурного підрозділу. Їх реалізація має забезпечити досягнення мети діяльності органу;
- функцією слід вважати діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення завдань органу виконавчої влади

Рисунок 7.21 – Методи аналізу зовнішнього середовища

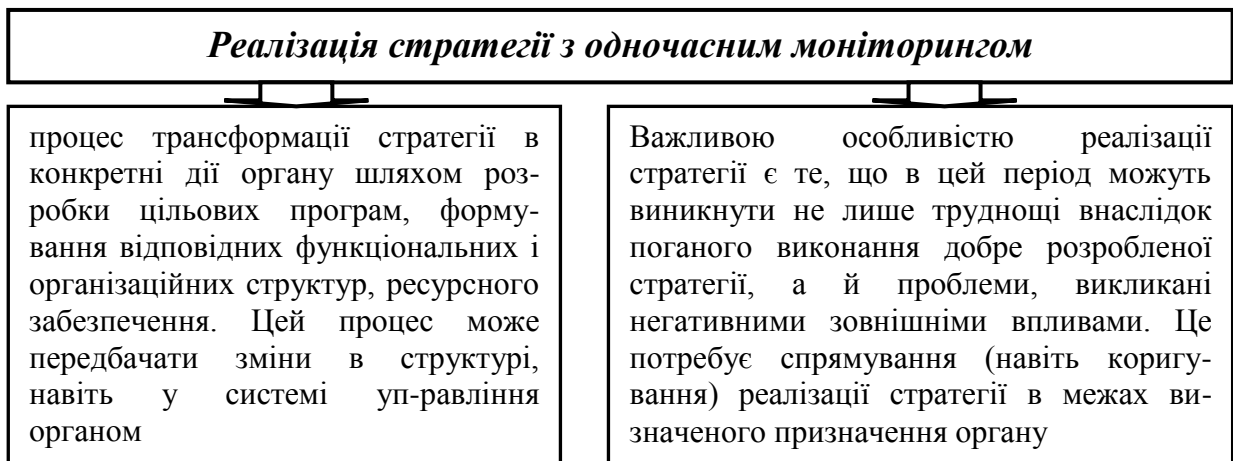
Відповідно до Методичних рекомендацій із проведення **функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади** всіх рівнів функціональне обстеження здійснюється за такими етапами:

1. Організація роботи з проведення функціонального обстеження.
2. Функціональне обстеження апарату органу виконавчої влади.
3. Функціональне обстеження структурних підрозділів апарату.
4. Аналіз розподілу обов'язків між керівником та заступниками керівника органу виконавчої влади.
5. Підсумки функціонального обстеження

**Рисунок 7.22 – Етапи функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади**



**Рисунок 7.23 – Підходи до формування стратегії**



**Рисунок 7.24 – Реалізація стратегії з одночасним моніторингом**

**Оцінка досягнення результатів** передбачає застосування наперед визначених критеріїв результативності, порівняння фактичної результативності з цільовою. За наявності відхилень результативності (коли цільова перевищує фактичну) передбачається запровадження заходів щодо усунення цих відхилень

**Оцінка досягнення результатів** передбачає проведення моніторингу заходів реалізації стратегії. Тим самим можуть бути виявлені слабкі місця або неефективні заходи в процесі реалізації стратегії на попередніх етапах. Це дає змогу своєчасного усунення або вжиття заходів щодо мінімізації впливу негативних чинників на досягнення цілей діяльності органу

**Рисунок 7.25 – Оцінка досягнення результатів**

**Процес трансформації стратегії в конкретні дії органу актуалізує проблему формування програми діяльності органу виконавчої влади**

*Програма діяльності Кабінету Міністрів України* інтегрує програми діяльності центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, урахує пріоритетність виконання загальнодержавних програм

Необхідною *передумовою вироблення проекту програми діяльності* органу виконавчої влади є врахування інтересів усіх основних економічних суб'єктів, діяльність або певна складова майна яких перебуває у сфері впливу цього органу, та можливих реакцій на неї. Дієвим засобом такого врахування є формування корпоративних інтересів інституціоналізованими об'єднаннями економічних суб'єктів – створеними об'єднаннями суб'єктів господарювання на рівні галузі чи економіки в цілому

*Розробка проектів програм діяльності* органу має базуватися також на аналізі соціальних і економічних проблем сфери впливу, консультаціях між зацікавленими органами, визначенні пропозицій щодо цілей діяльності конкретного органу, основних параметрів їх діагностування та шляхів досягнення

Перед поданням проекту програми діяльності органу до Кабінету Міністрів України доцільно його узгодити із зацікавленими структурами державного апарату, Міністерством економіки та іншими щодо відповідності пріоритетним напрямам, державним програмам і Міністерством фінансів України щодо забезпечення фінансової можливості його реалізації

*Схвалення Програми* діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою є підґрунтям для розробки проекту бюджету та оцінки його щодо відповідності визначеним пріоритетам і прийнятності для виконання з фінансового погляду

*Після прийняття Верховною Радою Закону України «Про державний бюджет України»* настає період реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів. Серед актуальних є проблеми узгодження дій різних центральних органів виконавчої влади, нівелювання негативних зовнішніх і внутрішніх впливів, раціонального та своєчасного ресурсного забезпечення заходів Програми діяльності органу виконавчої влади

**Рисунок 7.26 – Формування Програми діяльності органу виконавчої влади**

*Етапи процесу формування та закріплення державної політики* проходять у структурах державного апарату – органах державної влади – та виконуються державними службовцями. Це вимагає високого професіоналізму щодо діяльності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також нормативного врегулювання процесуальних регламентів формування, закріплення та реалізації положень державної економічної політики

Нормативне врегулювання діяльності на різних рівнях виконавчої влади дає змогу залучити механізми, що включають не лише правові (юридичні) норми, а й квазі-правові засоби – норми пруденціального (справедливого) характеру, які унормовуються процесуальними регламентами. Завдяки цьому діяльність державного апарату кожного організаційно-правового рівня з формування та реалізації державної економічної політики підпадає під правове врегулювання та контроль, що дає змогу об'єктивно оцінювати її ефективність. Такий захід отримав назву «принципу заміни ненормативних заборон (норм пруденціального характеру) процесуальними нормами»

Особливій процесуальній регламентації підлягають **процеси прийняття рішень** щодо реалізації проголошеної державної економічної політики. Це стосується механізмів висунення та юридичного закріплення цілей, підготовки альтернатив, їх оцінки та вибору за чітко визначеними та наперед заданими критеріями

Застосування та поширення використання цього принципу сприятиме вирішенню загального та важливого **завдання забезпечення ефективності** діяльності державного апарату, зміни іміджу державної служби, формування нової управлінської культури державних службовців

**Рисунок 7.27 – Процес формування та закріплення державної політики**

Регулювання економічного й соціального розвитку здійснюється на основі **цілісної системи прогнозних і програмних документів розвитку країни, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць**

Законом України «Про державне прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України» установлений загальний порядок розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування й розроблення програм

**Рисунок 7.28 – Цілісна система прогнозних і програмних документів**

**Система прогнозних і програмних документів** соціально-економічного розвитку поєднує групи документів

**Перша група** – прогнози економічного й соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий період.

Прогноз соціально-економічного розвитку України на середньостроковий період розробляється на 5 років. Він містить:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період і характеристику головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінку впливу можливих заходів державної політики в прогнозному періоді на розвиток економіки й соціальної сфери;
- цілі та пріоритети економічного й соціального розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції за напрямками державної політики в цей період;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники та баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі за галузями економіки, областей, міста Києва;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом п'яти років, альтернативні сценарії розвитку країни.

Прогноз соціально-економічного розвитку України на короткостроковий період (1 рік) містить:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки й характеристику головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- основні макроекономічні й інші необхідні показники та баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі за галузями економіки, областей, міста Києва;
- висновки щодо розвитку економіки країни в наступному році.

Показники прогнозу економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного й соціального розвитку України, а також для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України

**Другу групу** прогнозних і програмних документів становить Державна програма економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період, що розробляється щорічно з урахуванням проекту Державного бюджету України. У цій програмі конкретизуються заходи, передбачені в програмі діяльності Кабінету Міністрів України, і завдання, сформульовані в щорічному Посланні Президента України Верховній Раді України про внутрішнє й зовнішнє становище України.

У Державній програмі також міститься перелік державних цільових програм, фінансованих за рахунок коштів державного бюджету

**Рисунок 7.29 – Система прогнозних і програмних документів (початок)**



**Третю групу** прогнозних і програмних документів становлять *прогнози і програми економічного й соціального розвитку областей, районів, міст* на середньо- та короткостроковий період.

У прогнозі на середньостроковий період відображається аналіз соціально-економічної ситуації в адміністративно-територіальних одиницях за попередній період, аналізується стан використання природного, виробничого, науково-технічного й трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Прогноз містить можливі шляхи вирішення головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці, цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період і пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для їх досягнення.

Програми економічного й соціального розвитку областей, районів, міст складаються щорічно й погоджуються з проектом Державної програми економічного й соціального розвитку України на відповідний рік.

Структурно річна програма економічного й соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці складається з 11 розділів:

- аналіз економічного й соціального розвитку за попередній період;
- цілі й пріоритети економічного й соціального розвитку наступного року;
- шляхи вирішення головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери і досягнення поставлених цілей;
- фінансові ресурси (джерела формування, фінансування заходів, фінансовий стан суб'єктів господарювання);
- ринкові перетворення (реформування відносин власності, розвиток підприємництва, формування конкурентного середовища на регіональних ринках);
- механізми регулювання (управління об'єктами комунальної власності, інвестиційна діяльність, реалізація державних цільових програм і регіональних програм);
- розвиток реального сектору економіки (структурні зрушення, паливно-енергетичний комплекс, промисловість, агропромисловий комплекс, транспорт і зв'язок, науково-технічна сфера, виробництво споживчих товарів і послуг);
- зовнішньополітична діяльність;
- соціальна сфера (демографічна ситуація, зайнятість населення й ринок праці, грошові доходи населення й заробітна платня, соціальне забезпечення, пенсійна реформа, житлово-комунальне господарство);
- гуманітарна сфера (охорона здоров'я, освіта, культура, туристсько-рекреаційна галузь);
- природокористування й безпека життєдіяльності людини (розвиток мінерально-сировинної бази, охорона навколишнього природного середовища, техногенна безпека, охорона праці).

Крім зазначених розділів, програми економічного й соціального розвитку областей, районів містять перелік об'єктів будівництва, які будуть фінансуватися наступного року за рахунок бюджетних коштів, показники розвитку підприємств і організацій комунальної власності

**Четверта група** прогнозних і програмних документів містить прогнози та програми розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період. На галузевому рівні прогнози розвитку галузей економіки розробляються на 5 років, а період дії програм залежить від специфіки галузі й поставлених завдань та визначається Кабінетом Міністрів України

Рисунок 7.29 – Система прогнозних і програмних документів (кінець)

### 7.3. Контролінг діяльності органу державної влади (самостійне опрацювання студентами)

**Контролінг** – управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності. *Контролінг* не можна ототожнювати з контролем. Він є способом мислення, орієнтований у майбутнє та пов'язаний з процесами, а контроль спрямований у минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем, «розподіляє» провину та орієнтується на поодинокі випадки. *Контролінг можна розглядати як управлінську філософію, яка базується на такій організації управління, за якої факт не констатується, а роз'яснюється та проводяться консультації з метою досягнення поставлених цілей та запобігання помилок*

#### **Завдання контролінгу:**

- надати керівництву інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей;
- координація системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту;
- створення системи автоматичного регулювання, яка забезпечує процеси керування та навчання.

#### **Сфери завдань контролінгу:**

- планування – визначення цілей організації;
- контроль – порівняння «план – факт» та аналіз відхилень;
- керування – здійснення зустрічних заходів.

#### **Завдання в системі державної адміністрації:**

- визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва;
- з'ясувати та вдосконалювати інформаційні засади;
- координувати планування, контроль та інформаційне забезпечення;
- надавати підтримку адміністрації під час визначення інформативних (змістовних) планових параметрів;
- коментувати порівняння планових і фактичних показників;
- визначати потребу щодо прийняття рішень;
- указувати керівникам на альтернативні можливості рішення

Рисунок 7.30 – Контролінг та сфера його завдань

*У менеджменті стосовно органу державної влади* виділяються сфери, якими необхідно керувати (функціональні сфери у своїй сукупності та взаємозв'язку утворюють систему управління):

- управління кадрами;
- управління фінансами (управління ресурсами);
- управління сферою дій, пов'язаних із наданням послуг громадянам і виробленням державних рішень (операційний процес і операційна система);
- процеси, які забезпечують виконання функцій управління ресурсами та операціями: маркетинговий, інформаційний, інноваційний

Рисунок 7.31 – Сфери керування в менеджменті органу державної влади



**Рисунок 7.32 – Взаємозв’язок адміністративного менеджменту та адміністративного контролінгу**

**Контролінг означає** управління через інформацію. Необхідно розпочинати контролінг із побудови та розбудови інформаційної системи менеджменту організації

**Об’єкт контролінгу** – процеси, що відбуваються в організації

**Мета контролінгу** – надання адміністративному менеджменту сервісної послуги щодо економіки, організації та управління основною діяльністю, для чого використовують різні *форми та методи адміністративного контролінгу*, які залежать від конкретних завдань

**Ефективний адміністративний контролінг** організовується стосовно різних сфер управління організацією. До сфер, де *абсолютно необхідним* є набуття контролінгом активної ролі, належать:

- ресурсний контролінг (фінанси та кадри),
- проектний контролінг,
- контрольний управління портфелем акцій
- інвестиційний контролінг,
- контролінг якості;

**Форми контролінгу**

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

**децентралізований** – надає підтримку децентралізованим фаховим підрозділам; відповідає за оперативне планування та управління роботами в них. Залежно від розміру фахових підрозділів може здійснюватись на рівні керівництва або на рівень нижче

**Рисунок 7.33 – Об’єкт, мета та форми контролінгу**

Зростаюча швидкість змін соціально-економічного оточення та необхідність своєчасного розпізнавання й урахування шансів і ризиків у далекому майбутньому привели до появи стратегічного контролінгу та переосмислення масштабів планування

**Стратегічний контролінг** надає політично-адміністративній системі здатність систематично враховувати процеси суспільного розвитку для того, щоб керівництво та політики могли якомога раніше адаптувати свої політичні цілі, програми та плани до нових або змінених умов, розробляти довгострокові плани та включати в ці плани майбутні процеси, що розвиваються. *Стратегічний контролінг* надає підтримку керівництву та політикам у формулюванні й перевірці цілей та стратегій на довший строк для різних адміністративних підрозділів. *Стратегічний контролінг* переводить стратегічні планувальні проекти в категорію оперативних планувальних розробок і допомагає керівникам визначити етапні цілі та реалізувати їх відповідно до планів

**Оперативний контролінг** надає підтримку адміністративному керівництву під час короткострокового управління адміністрацією. *Оперативний контролінг* стосується вже визначених сфер завдань, цілей та програмних заходів. *Оперативний контролінг* забезпечує інформацією та методами, які необхідні для винайдення рішень, і розробляє інструменти, які дають змогу здійснювати поточну перевірку економічності та працездатності (потужності) адміністрації

Рисунок 7.34 – Стратегічний та оперативний контролінг

Передумови впровадження контролінгової системи в системі державної адміністрації:

- завдання та цілі мають плануватися стратегічно;
- цілі щодо результатів визначаються як цілі щодо видатків, часу та якості;
- продуктивність планується з орієнтацією на результат;
- для створення результату задається певний бюджет;
- керівники безперервно забезпечуються інформацією стосовно ступеня досягнення цілей

**Шляхи впровадження контролінгу у сфері управління:**

визначення цілей щодо продуктивності управління; упорядкування бюджету; вибір ефективних шляхів досягнення цілей; деталізація завдань; надання послуг у системі управління в умовах ринкової економіки (за принципом конкуренції у виробництві, створення ринку управлінської праці, вивчення попиту клієнтів); делегування відповідальності, розподіл зобов'язань та повноважень; визначення кінцевого продукту управлінської діяльності; упровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції видатків та надходжень або калькуляції витрат і результатів; сучасний кадровий менеджмент, мотивація працівників, робота з персоналом (кадри – найважливіший ресурс держави); створення команд зі співробітників, які підвищили кваліфікацію

Рисунок 7.35 – Передумови та шляхи впровадження контролінгу у сфері управління

#### 7.4. Прийняття рішень в органах державної влади

**Вироблення управлінського рішення в державному управлінні** — це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроєктованій ситуації

*Потреба в прийнятті рішення* виникає у зв'язку із зовнішніми та внутрішніми обставинами. Управлінські рішення в державному управлінні є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на вирішення проблем і максимальне наближення до заданої цілі

*До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень у державному управлінні належать:* 1) об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення; 2) чітке формулювання цілі; 3) обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення; 4) термін розробки управлінського рішення; 5) організаційні структури управління та форми і методи здійснення управлінської діяльності; 6) методи й методики розробки та реалізації управлінських рішень; 7) суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення; 8) стан управлінської та керованої системи; 9) система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень

**Рисунок 7.36 – Чинники, що визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень у державному управлінні**



**Рисунок 7.37 – Вимоги до управлінських рішень у державному управлінні**

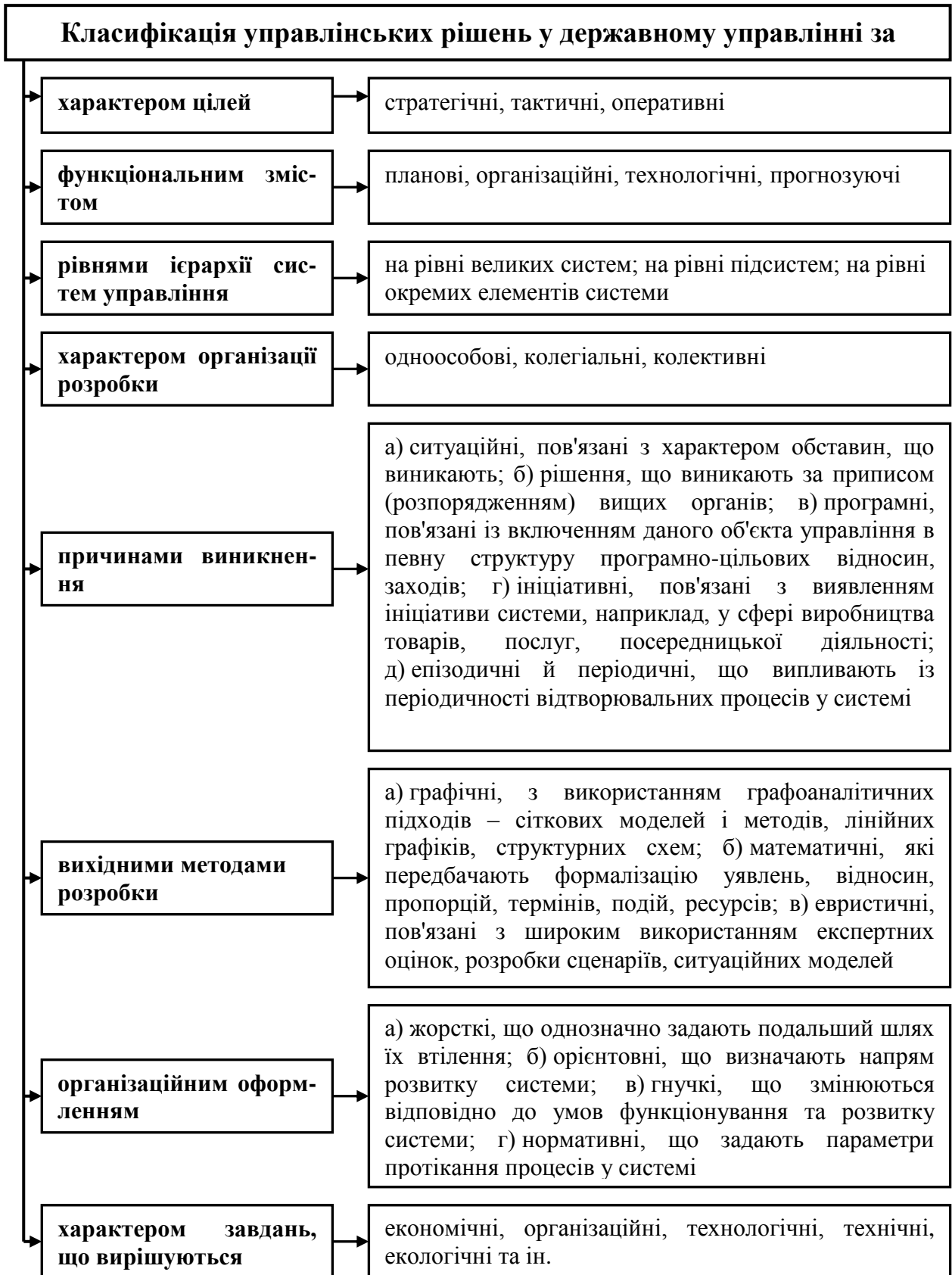


Рисунок 7.38 – Класифікація управлінських рішень у державному управлінні

Процес підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення включає:

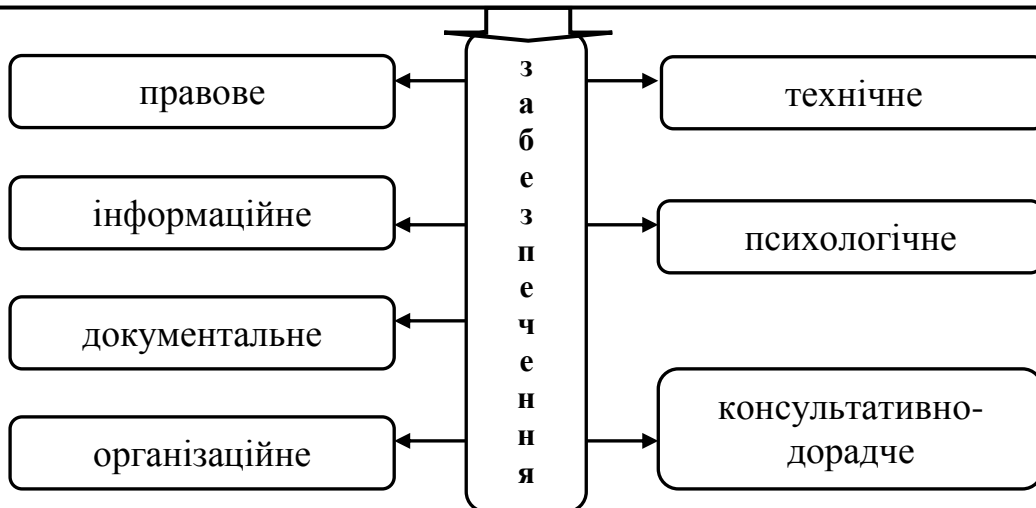
- *етап підготовки управлінського рішення*. Об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації та формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень;
- *етап прийняття та реалізації управлінського рішення* охоплює: прийняття рішення (вибір одного, найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення

За характером проміжного результату процес прийняття та реалізації управлінського рішення можна поділити на три етапи:

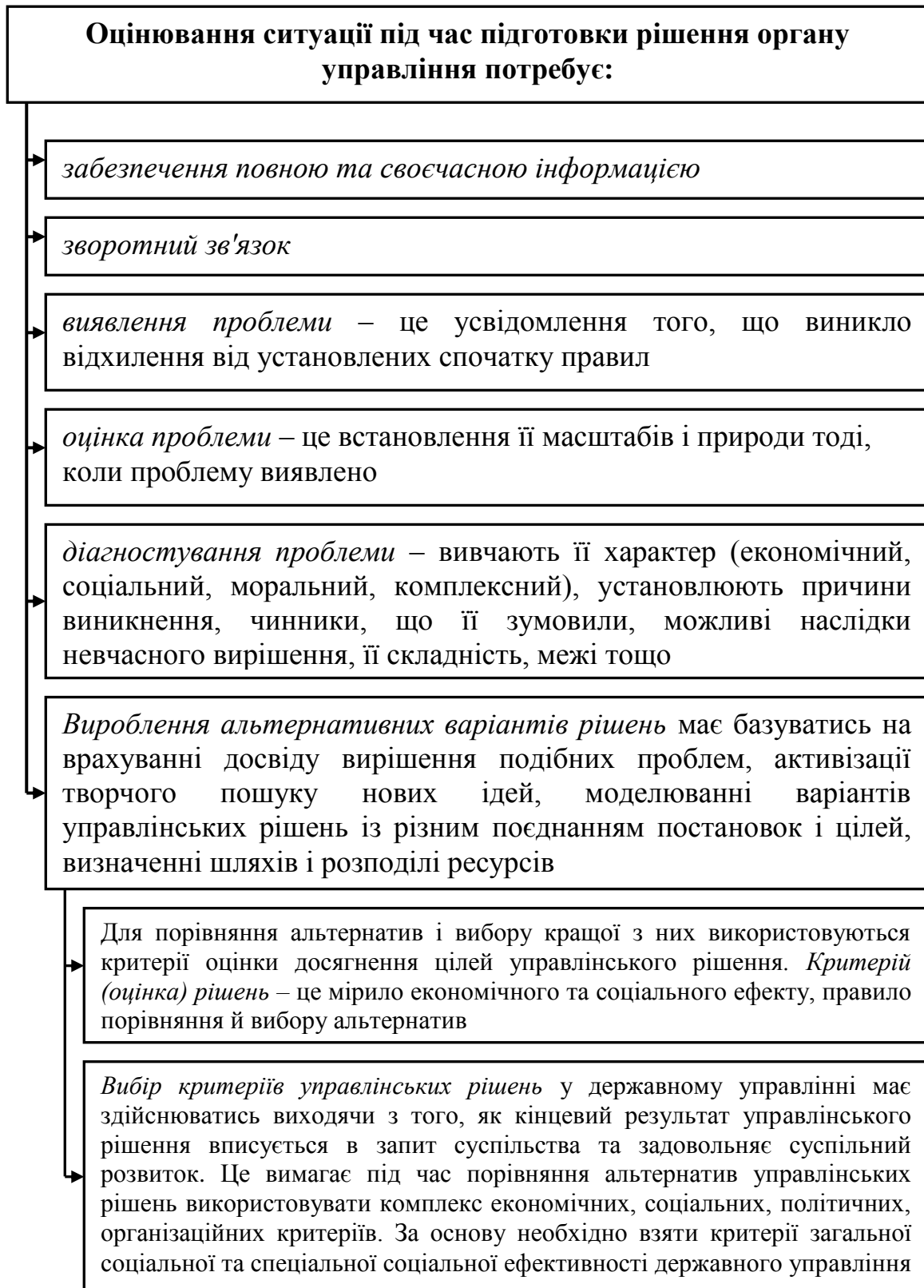
1. Цілевиявлення (вибір мети).
2. Розробка та прийняття рішень.
3. Організація виконання та контроль

**Рисунок 7.39 – Етапи підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення**

*Системний підхід до підготовки та реалізації управлінських рішень вимагає не лише структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту*



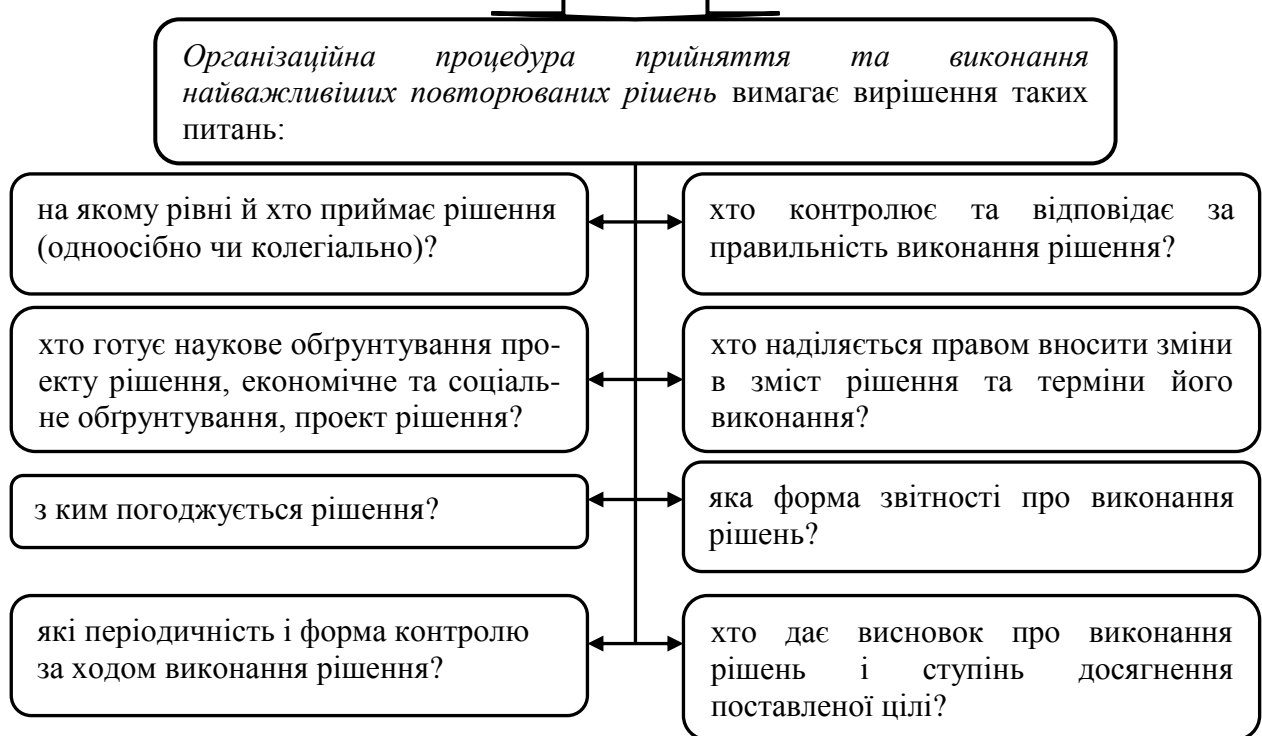
**Рисунок 7.40 – Складові забезпечення системного підходу до підготовки та реалізації управлінських рішень**



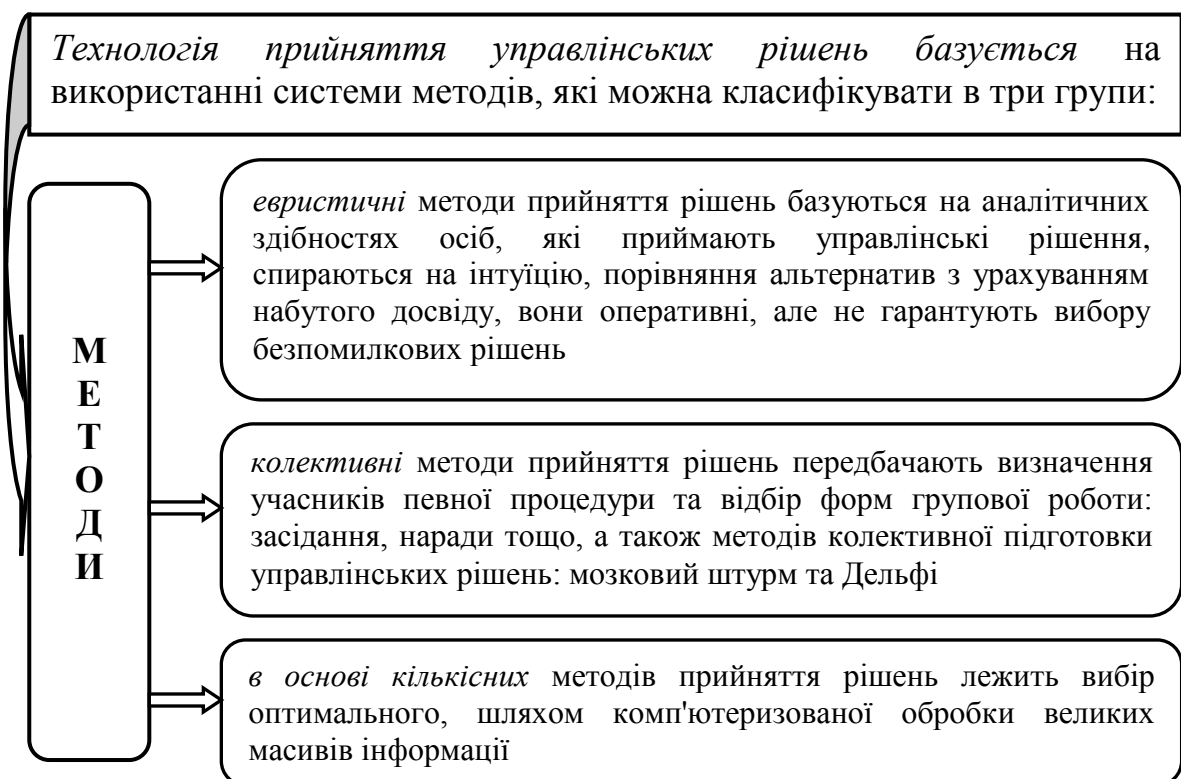
**Рисунок 7.41 – Підготовка рішення органу управління**



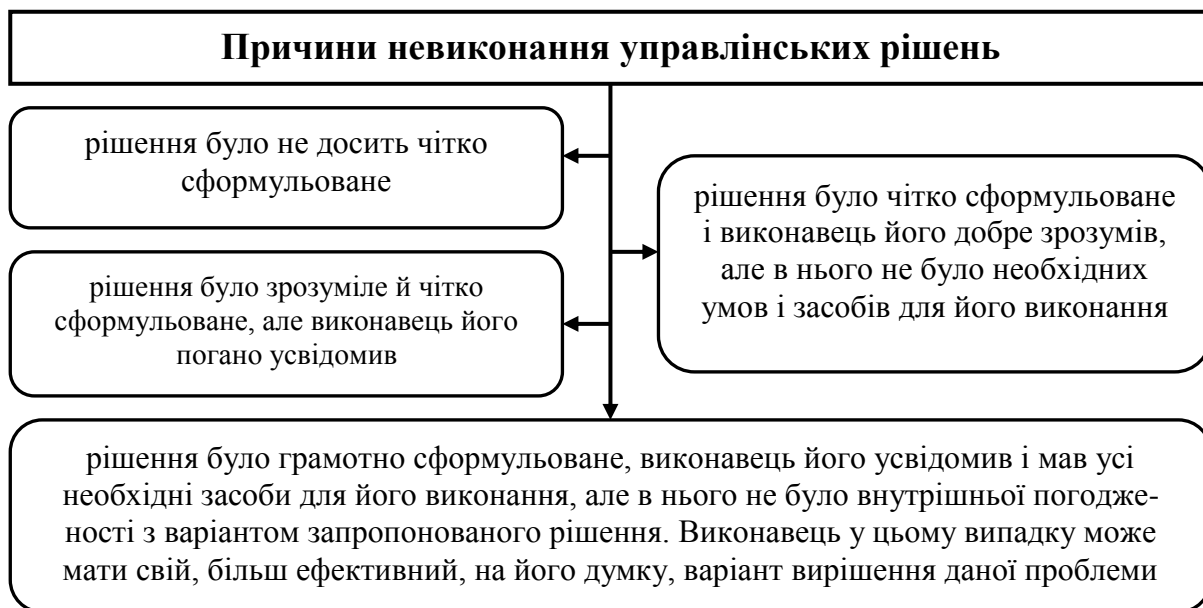
**Процедура прийняття рішень** передбачає висунення на перший план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дається оцінка альтернативних варіантів і відбирається альтернатива з найбільш сприятливими загальними наслідками



**Рисунок 7.42 – Організаційна процедура прийняття і виконання управлінських рішень та основні проблемні питання, що вона дозволяє вирішити**



**Рисунок 7.43 – Методи прийняття управлінських рішень**



**Рисунок 7.44 – Причини невиконання управлінських рішень**

## Лекція 2

### *План лекції*

7.5. Керівник в управлінні органами державної влади.

7.6. Забезпечення законності та юридична відповідальність у державному управлінні (самостійне опрацювання студентами).

7.7. Ефективність функціонального органу державної влади та посадових осіб.

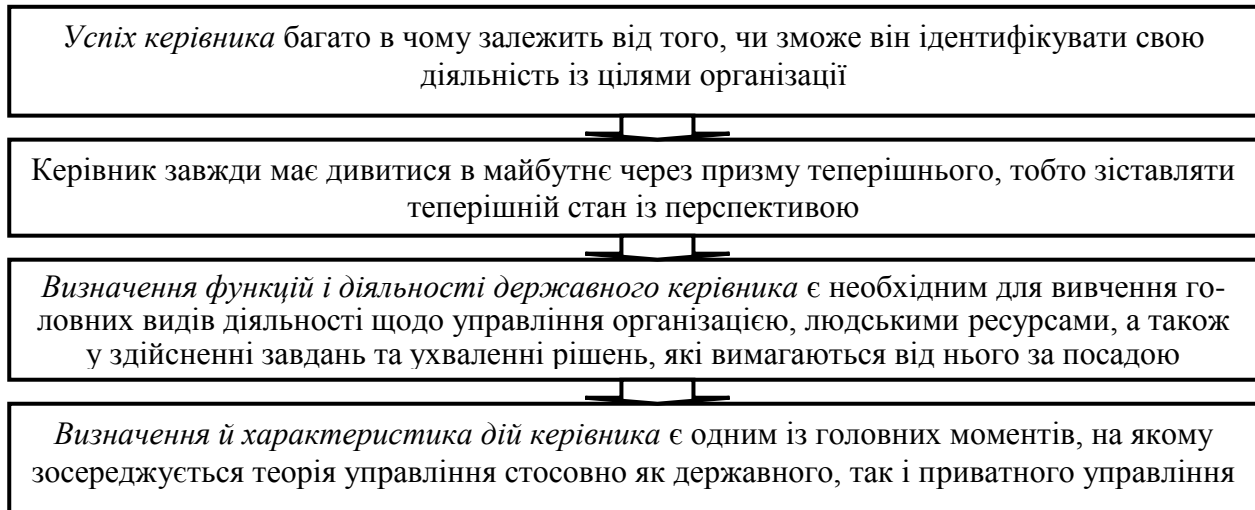
7.8. Інформаційне та комунікативне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади (самостійне опрацювання студентами).

### ***7.5. Керівник в управлінні органами державної влади***

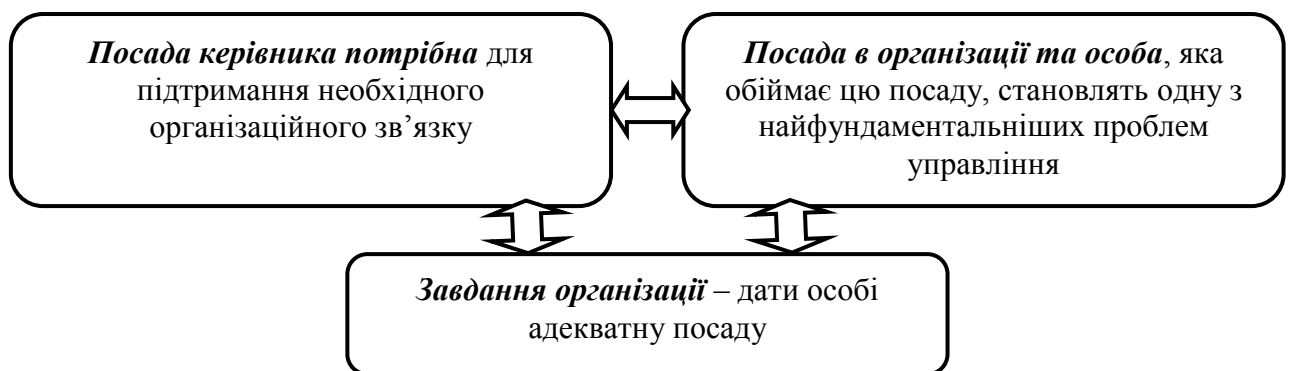
*Важлива роль у підвищенні культури та якості управлінської діяльності належить **керівникові**, який завжди має бути інтелектуально розвинутим, розумово енергійним, вимогливим, мати високе почуття обов'язку та відповідальності, вміти постійно здійснювати самоконтроль і самовдосконалення, набувати тих якостей і знань, які будуть підвищувати ефективність діяльності організації*

*Важливо для діяльності керівника мати струнку та гнучку систему управління, і ця система має являти собою єдине ціле*

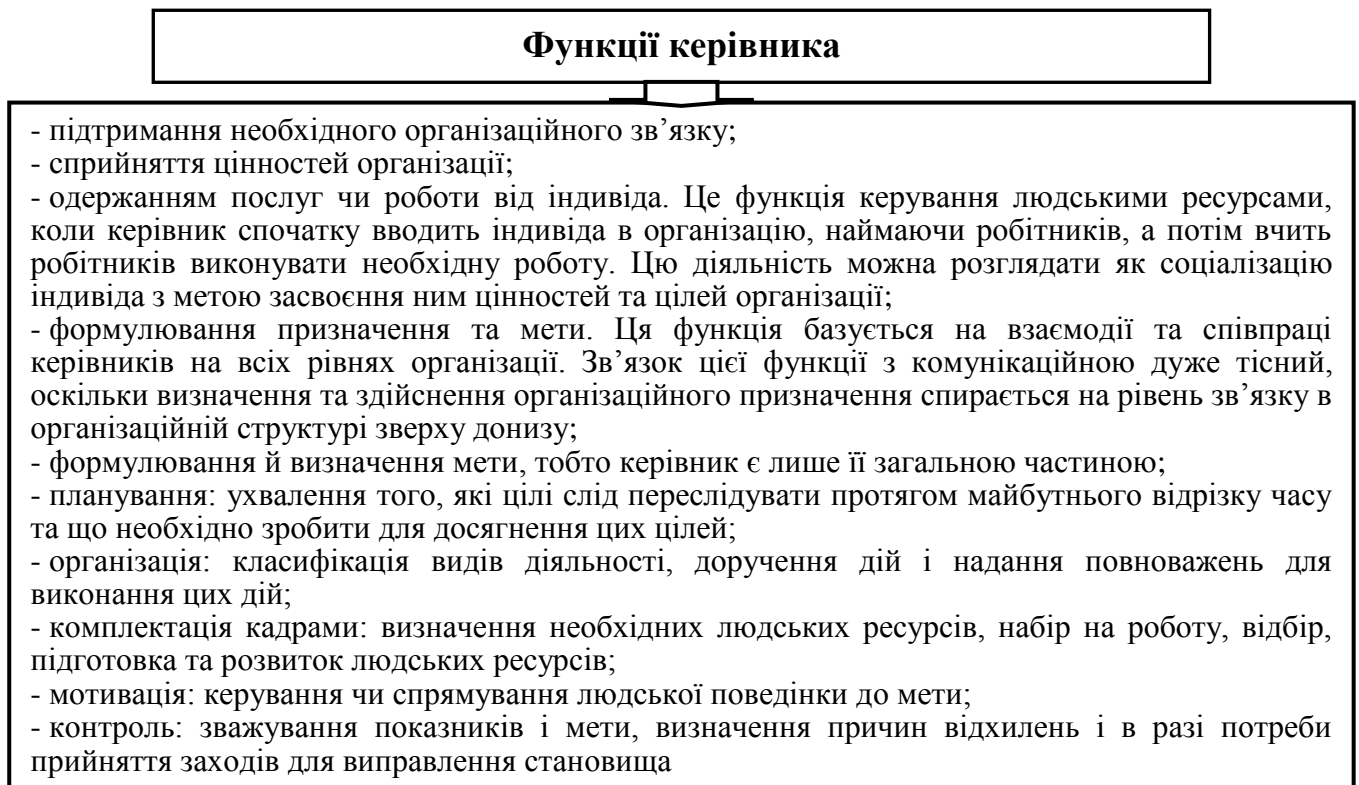
**Рисунок 7.45 – Роль керівника в забезпеченні якості управлінської діяльності**



**Рисунок 7.46 – Спрямування визначення функцій та характеристики дій керівника**



**Рисунок 7.47 – Посада в організації та особа**



**Рисунок 7.48 – Функції керівника**

**Державний керівник має репрезентувати організацію.** Усі державні працівники здійснюють функцію представництва організації. Будь-яка дія, що її державний керівник виконує або неспроможний виконати, впливає на те, як сприймається державна організація. Це впливає на розвиток рівня довіри між громадськістю та урядом, без чого не може функціонувати жодне суспільство. Представництво організації має віддзеркалювати ті вимоги правдивості, чесності, цілісності й служіння, які ставляться до професійної державної служби. Це має бути частиною обов'язків кожного державного службовця. Представництво організації передбачає як спілкування, так і зв'язки з громадськістю. Центр цієї функції управління знаходиться в зовнішньому середовищі організації:

**Державний керівник має усвідомлювати** кожен із зовнішніх чинників і сприймати методи та засоби забезпечення того, що організація державного керівника буде визнана й репрезентована в процесі ухвалення рішень. **Представництво організації** передбачає діяльність, спрямовану на зовнішні складові.

1. *Зовнішні структури організації*, які перебувають під спільним керівництвом. Це інші підрозділи більшої організації, з якою дана організація має співпрацювати, планувати та координувати свою діяльність.
2. *Незалежні організації* – належать до інших міністерств, відомств або репрезентують зацікавлені організації, на яких впливає діяльність організації, або такі, які самі прагнуть впливати на цю діяльність.
3. *Преса та громадськість* – хочуть бути поінформованими й коментувати або впливати на діяльність організацій

**Функція зв'язку з громадськістю має кілька призначень, а саме:**

- спрямування внутрішньої організації на її ширші цілі та утримання цих цілей у центрі уваги;
- зосередження уваги працівників на цілях, плануванні програм та клієнтах організації;
- підтримка освіти й забезпечення доступу до інформації про організацію;
- забезпечення успіху та впливу організації в найширшому політичному середовищі

**Державний керівник зобов'язаний** звітувати перед громадськістю й нести перед нею відповідальність

Рисунок 7.49 – Функція представництва державного керівника

**Стиль** – сукупність прийомів впливу керівника в його діяльності; манера поведінки щодо підлеглих, щоб зробити на них вплив із метою досягнення цілей організації

**Поняття стилю доцільно застосовувати** насамперед стосовно особистості керівника. Причому *індивідуальний стиль* є особливою формою поєднання виробничої функції керівника з його функцією регулювання особистих відносин між членами підпорядкованого йому колективу. До *суб'єктивних якостей керівника*, які визначають стиль його керівництва, відносять: інтелект, загальну культуру, рівень професійної майстерності, особливості характеру й темпераменту, моральні якості та ін.

Рисунок 7.50 – Керівник і його стиль

**Об'єктивно стиль керівника** диктується насамперед усвідомленою метою, яка визначає спосіб і характер його дій і якій він повинен підпорядковувати свою волю. **Складові стилю визначають** особливості поєднання в діяльності керівника господарської системи виробничої функції та функції регулювання відносин у колективі, природу традицій і прийоми спілкування, що склалися в ньому, а тим самим і стиль роботи. **Об'єктивні складові стилю:**

- закономірності управління;
- рівень ієрархії управління;
- специфіка (функціональне призначення) сфери конкретної діяльності;
- вимоги, які висуваються до керівників суспільством щодо їхньої компетенції, діловитості, відповідальності, особистих якостей, моралі, темпераменту, характеру тощо;
- соціально-психологічні риси виконавців (вік, стать, кваліфікація, професія, інтереси та потреби тощо);
- специфіка системи (її цілі та завдання, управлінські структури й технологія управління, функціональний зміст діяльності керівника);
- виробниче середовище (технологічний рівень виробництва, форми організації праці, забезпеченість виробничими ресурсами);
- особливості керованого колективу (структура та рівень підготовленості, характер формальних і неформальних відносин, традиції та ціннісні орієнтації);
- способи та прийоми управління, які використовуються вищими керівниками

**Стиль, якого дотримується керівник**, постійно перебуває в полі зору його підлеглих. Він певним чином оцінюється та сприймається ними. Багато підлеглих наслідують свого керівника, намагаються його копіювати

**Стиль керівництва залежно від ступеня делегування повноважень** можна поділити на:

- директивний (вказівний) – негайне виконання підлеглими вказівок керівника без прислухання до їхніх міркувань;
- авторитарний – керівник сам вирішує, що і як необхідно зробити;
- демократичний – рішення приймаються після обговорення;
- делегуючий (який наділяє повноваженням) – члени групи працюють практично самостійно. Вони забезпечують високу гнучкість у визначенні цілей і завдань, визначають шляхи та способи виконання завдань і вирішення проблем

**Рисунок 7.51 – Стиль керівництва**

**Таблиця 7.1 – Переваги та недоліки стилю управління**

Стиль	Підходить коли:	Перевага	Недолік
1	2	3	4
<b>Директивний</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- працівник неохоче береться за виконання роботи;</li> <li>- завдання значною мірою орієнтоване на результат;</li> <li>- треба негайно виконати роботу;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- короткотермінова ефективність, швидкість;</li> <li>- може бути дуже продуктивним, особливо на короткі терміни;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- працівникам цей стиль не подобається;</li> <li>- стримує професійне зростання та розвиток;</li> <li>- може призвести до високої плинності кадрів;</li> </ul>

Продовження табл. 7.1

1	2	3	4
	- виникають нові завдання, без вирішення яких цілей не досягнути	- чітко підпорядкування – працівники знають, хто керівник і що треба зробити	- можна втратити потенційно вагомій ідеї з боку працівників
<b>Авторитарний</b>	- набуває досвіду та знань; - певною мірою обізнаний у своїй роботі	- ефективність і своєчасність; - зрозуміло, хто є відповідальним; - можна здійснювати владні повноваження без залякування; - розвиває працівників, які не мають достатнього досвіду; - дає більше гарантії прийняття правильного рішення	- не сприяє професійному зростанню освічених працівників; - деяким досвідченим працівникам може не подобатись або викликати в них образу; - може призвести до плінності кадрів, коли працівники набудуть достатнього досвіду роботи
<b>Демократичний</b>	- висококомпетентний; - керівник поділяє ідеї та рішення	- сприяє залученню працівників до вирішення виробничих проблем; - є можливість для професійного зростання працівників; - підтримує певний час відчуття задоволення в працівників	- забирає в менеджера багато часу; - той, хто не справляється зі своїми обов'язками, може саботувати цілі організації, у якій працює; - думка більшості не завжди найкраще відповідає інтересам організації; - зміни стають джерелом конфліктів, і працівники можуть намагатись уникнути змін
<b>Делегуючий</b>	- працівник здатний взяти відповідальність за прийняття та реалізацію рішень на себе; - у працівника є інтерес та бажання приймати рішення і виконувати його	- стимулює професійне зростання та набуття досвіду працівниками; - підтримує тривалий час продуктивність праці; - позитивно сприймається досвідченими працівниками; - ефективний, якщо підлеглі є вашими послідовниками-однотумцями; - максимально стимулює творчі зусилля; - вивільняє час для менеджера	- не буде ефективним, якщо підлеглі або не мають бажання, або не можуть виконувати роботу; - можуть виникнути проблеми в стосунках із сильними особистостями, які зловживають владою

**Методи управління** – це засоби та прийоми впливу керівника на колектив для більш повного використання можливостей, які є для вирішення поставлених перед ним завдань

за способами впливу на колектив

**примусові** (примушують виконувати те, що від нього потрібно),  
**стимулюючі** (мотиваційні) – колектив практично сам виконує необхідне, оскільки в цьому зацікавлений

залежно від переважання тих чи інших способів

**регламентуючі** створюють групу адміністративно-організуючих методів (їх називають організаційно-розпорядчими, директивними, правовими та ін.);  
**стимулюючі** можна розділити на дві групи: економічні (матеріально стимулюючі) і соціально-психологічні методи (морально стимулюючі)

**Стимулюючі методи** засновані на керівництві за допомогою мотивації (задоволення вимог, інтересів, настрою, особистих цілей співробітників, а також можливість інтеграції потреб людини з цілями організації, яка стає для неї рідною домівкою); керівництві, яке націлене на результати (завдання результатів за децентралізованої системи керівництва, тобто кожному підрозділу пропонується досягнення конкретних результатів. Керівник такого підрозділу повинен взяти на себе такі обов'язки: робити відповідний внесок в одержання економічних результатів; брати на себе відповідальність за концентрацію зусиль у використанні сприятливих можливостей для одержання значних результатів; бути прихильним систематичному, цілеспрямованому та органічному виконанню завдань у своїй галузі та організації в цілому)

за причинами виникнення

**організаційно-адміністративні** передбачають прямий вольовий вплив керівників на колектив. При цьому повинно бути забезпечене беззаперечне виконання наказів, розпоряджень і вказівок керівників у межах закону;  
**економічні та соціально-психологічні** носять характер побічного (не прямого) впливу на колектив;  
**організаційно-адміністративні** базуються на двох методах:  
- *керівництво на основі інструкції та контролю* (керівники не делегують свої повноваження підлеглим. Це яскравий приклад авторитарного стилю керівництва. Активність підлеглих пригнічена й не розвивається. Але і цей метод може дати хороший результат у тому разі, коли цілі чітко визначені, є ресурси, технологія відпрацьована. Потрібна лише чітка та якісна робота);  
- *керівництво на основі делегування* (перевести керівництво і відповідальність на більш низький рівень. Те, що може вирішуватись на нижніх рівнях, повинно там і виконуватись. Але система контролю повинна працювати. Делегування має три складові: чітка постановка завдання; суворе визначення меж прийняття рішень, зокрема фінансових; чітке розмежування відповідальності)

Рисунок 7.52 – Методи управління керівника

## Керівник: умови ефективного управління

**Колегіальність.** При колегіальності керівництва найбільш багатогранно розкривається та розвивається ініціатива працівників, панує спокійна трудова обстановка, свідомо дисципліна. Відносини членів колективу, у тому числі з керівником, мають діловий характер, а якщо виникають конфлікти, керівник вирішує їх, не порушуючи добрих відносин. За сучасних умов замість вольового підходу дедалі більшого значення й застосування набуває інтелектуальний підхід до вирішення проблем, який ґрунтується на довірі до людей, ураховує їхні завдання, досвід, творчий потенціал

**Вміння втілювати в життя розроблені програми.** Діяльність керівника завжди перебуває у сфері прискіпливої уваги громадськості, особливо тоді, коли він виступає на зборах, нарадах чи в іншій формі публічно висловлює своє ставлення до певних політичних, економічних чи виробничих питань. При цьому важливо не лише правильно формулювати положення, а й зрозуміло та переконливо донести їх до слухачів

**Єдність слова й діла в діяльності керівника.** Відповідальне ставлення до власних планів господарської діяльності, вірність узятим зобов'язанням, обов'язкове доведення початої справи до кінця

**Компетентність керівника в дорученій справі**

**Моральні якості.** Безумовною вимогою до кадрів управління є їхня чесність і правдивість перед колективом і окремими його членами. Намагання обдурити членів колективу чи ділових контрагентів, заплутування звітності, несвоєчасне подання даних вносять елементи хаосу в управління, завдають економічної шкоди організації та моральних збитків членам колективу. Неухильне позбавлення подібних явищ – важлива умова сучасного стилю керівництва

**Якість керівництва** багато в чому залежить від творчого підходу до справи. Керівник повинен генерувати ідеї, виявляти самостійність, сміливо вести пошук

**Суттєвою рисою керівника** є його постійне прагнення вдосконалювати всі сторони своєї діяльності. Кожний керівник повинен пам'ятати, що систематична робота над собою, оволодіння новими методами організації й управління, вивчення та впровадження передового досвіду, досягнень науки й техніки – його найважливіший обов'язок. Сучасний стиль керівництва забезпечується діловитістю, знаннями, досвідом, умінням працювати з людьми, завойовувати їхню довіру, очолювати їх працю

Рисунок 7.53 – Умови ефективного управління керівника



## Вимоги до сучасного стилю керівництва

- обґрунтований розподіл повноважень і відповідальності між окремими ланками та працівниками апарату управління, у тому числі й між заступниками керівника;
- завчасне інформування членів колективу про потребу та критерії прийняття рішення з того чи іншого питання, а також всебічне залучення їх до підготовки та реалізації рішень;
- доручення виконання конкретних завдань працівникам з урахуванням їх здібностей, навичок та знань;
- уважне ставлення до пропозицій, прохань підлеглих;
- згуртування колективу, підкріплення існуючих між його членами ділових відносин позитивними неформальними зв'язками;
- створення в колективі негативного ставлення до порушників дисципліни та спроб приховати недоліки в роботі, виховання в людях добросовісності та принциповості;
- прояв волі та надокучливості з метою своєчасного та якісного виконання завдань

Рисунок 7.54 – Вимоги до стилю керівництва

## Помилки та негативні якості керівника

**Керівник не повинен** чекати рішення всіх питань зверху, а повинен проявити ініціативу, самостійно діючи в межах наданих йому прав, у межах законності. Нічого не може бути гіршим для справи, ніж прояв у керівника пасивності, нерішучості, перестраховки, страху відповідальності.

**Керівник не повинен** переоцінювати свої достоїнства, він має критично ставитися до результатів роботи, значення своєї особистості та ролі в успіхах колективу, не зазнаватися, не хвалитися особистими успіхами, не вважати себе незамінним.

**Невміння передавати частину обов'язків підлеглому.** Передача повноважень – це вміння, і необхідно розвинути його.

**Відкладення роботи.** Один зі шляхів вирішення цієї проблеми – виділити одну годину в день і присвятити її саме цій роботі, яку вам би хотілось відкласти.

**Невміння виконувати канцелярську роботу.**

**Безлад створює зайву роботу та забирає час.**

**Проведення непотрібних зборів.** Питання, які керівнику необхідно вирішити з нагоди кожних зборів, пам'ятаючи, що збори забирають час у нього та інших.

Необхідно визначити відповіді на запитання. Що сталося б, якби не провели збори? Для чого збиратись? Яка мета зборів? Скільки часу необхідно продовжувати збори? Хто повинен бути присутній? Який оптимальний хід зборів? Який час обрати для проведення зборів? Коли краще проводити збори?

**Пристрасне бажання звітувати** на вищому рівні керівництва. Такий керівник турбується не про справу, а про власний престиж.

**Небажання мати поряд із собою сильних підлеглих.** Без сильних підлеглих важко досягти хорошого результату. Керівники з досвідом роботи спираються на сильних і компетентних підлеглих

Рисунок 7.55 – Типові помилки та негативні якості керівника

*Державному керівникові доводиться виконувати багато ролей у різний час. Керівникові майбутнього доведеться бути координатором, каталізатором, передвісником змін. Відповідно, керівник буде радше моральним лідером, посередником, координатором, а не тим, хто видає накази*

*Характерні риси та навички гарного державного керівника (за Чейзом):*

- хороші навички ведення переговорів і здатність переконувати;
- завоювання та збереження довіри громадськості, зокрема через використання ЗМІ;
- мобільність у навчанні та прийнятті рішень, оскільки час перебування на посаді може бути коротким;
- хороші навички в керівництві та управлінні персоналом для підвищення продуктивності та якості праці підлеглих

*Якщо керівник має такі риси, то він може (за Чейзом):*

- здобувати й зберігати підтримку політичного лідера;
- підбирати потрібних людей;
- вирішувати, які програми слід виконувати та як саме (планування);
- бути впевненим у наявності коштів;
- повною мірою використовувати підлеглих;
- користуватися підтримкою тих осіб в уряді, які від нього не залежать;
- використовувати тих осіб поза урядом, які від нього не залежать;
- адекватно оцінювати свої програми

*Європейська асоціація директорів служб персоналу запропонувала такий ідеальний портрет керівника, що виконує поряд з іншими функціями управління персоналом: «Він повинен бути пунктуальним і методичним, динамічним і наполегливим, товариським, здатним переконувати, справедливим, суворим, доступним, широкоосвіченим, здатним до роздумів, дипломатом, психологом, добрим порадиником, має володіти інтуїцією, бути гуманним. Він повинен уміти слухати і викликати довіру»*

**Рисунок 7.56 – Характерні риси та навички гарного державного керівника**

## 7.6. Забезпечення законності та юридична відповідальність у державному управлінні (самостійне опрацювання студентами)

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

*Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування* визначається тим, наскільки вони забезпечують:

практичну доцільність влади, не допускаючи її відриву від реальних інтересів, потреб і думки нації

законність дій влади, не допускаючи її до яких-небудь помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії

силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою

*Реальна проблема* полягає в тому, щоб навчитись, з одного боку, розробляти актуальні та перспективні закони (об'єктивізувати законотворчість), а з іншого – послідовно та наполегливо втілювати закони в життя (об'єктивізувати законодавство)

**Рисунок 7.57 – Модель державного управління**

**Під законністю в державному управлінні** розуміють метод і режим діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Законність має відповідати певним властивостям:

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

**Рисунок 7.58 – Властивості законності щодо державного управління**

Визначальна роль у забезпеченні законності в державному управлінні відводиться **судовій владі**. Вагому роль у забезпеченні законності в державному управлінні саме демократичної держави має *відігравати саме суспільство*

Особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні відводиться **органам виконавчої влади**

**засоби** забезпечення законності в державному управлінні (їх сутність зводиться до того, що в даній системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам)

*зовнішній контроль*, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють стосовно інших (*загальний контроль*, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом; *спеціалізований зовнішній контроль* за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування)

*внутрішній контроль*, який здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є *дисципліна*

**Рисунок 7.59 – Законність у державному управлінні**

**Дисципліна** є формою суспільного зв'язку, яка свідчить про визнання та дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ

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

*Дисципліна в державному управлінні розглядається* як фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні. Вона формує такі основні показники державного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність

**Рисунок 7.60 – Дисципліна в державному управлінні**

**Характерною ознакою дисципліни є виконавчий зміст, який виражається в тому, що службовці органу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень**

За критерієм спрямованості й змісту дисципліну в державному управлінні поділяють на:

**ПЛАНОВУ ДИСЦИПЛІНУ:** державне управління, у якому б інформаційному суспільстві воно не здійснювалось, не може бути поза планомірністю і *плановою дисципліною*, яка його підтримує. Це означає, що необхідно дотримуватися встановленого порядку складання та доведення до виконавців планів і окремих планових завдань, ресурсного забезпечення, стійкості та виконання планових завдань, показників і нормативів, узгодження строків і порядку діяльності між різними управлінськими компонентами й об'єктами управління

**ДОГОВІРНА ДИСЦИПЛІНА** полягає в дотриманні договірних зобов'язань між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо

**ФІНАНСОВА ДИСЦИПЛІНА** пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави й суспільства. Вона відіграє важливу роль у державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів

**СЛУЖБОВА ДИСЦИПЛІНА** – це добросовісне та відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень державним службовцем, який обіймає посаду. У складному, багаторівневому, ієрархічно організованому державному апараті лише поведінка державного службовця згідно з юридично встановленими та морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень може забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування

**ШТАТНА ДИСЦИПЛІНА**, яка стосується в основному керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів

**ОБЛІКОВО-СТАТИСТИЧНА ДИСЦИПЛІНА** зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне й типове ведення численних документів. Якість статистики залежить перш за все від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості й збігу, то не можна зробити узагальнення, що має об'єктивний інформаційний характер

**НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА** передбачає дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, під час навчання персоналу державного апарату

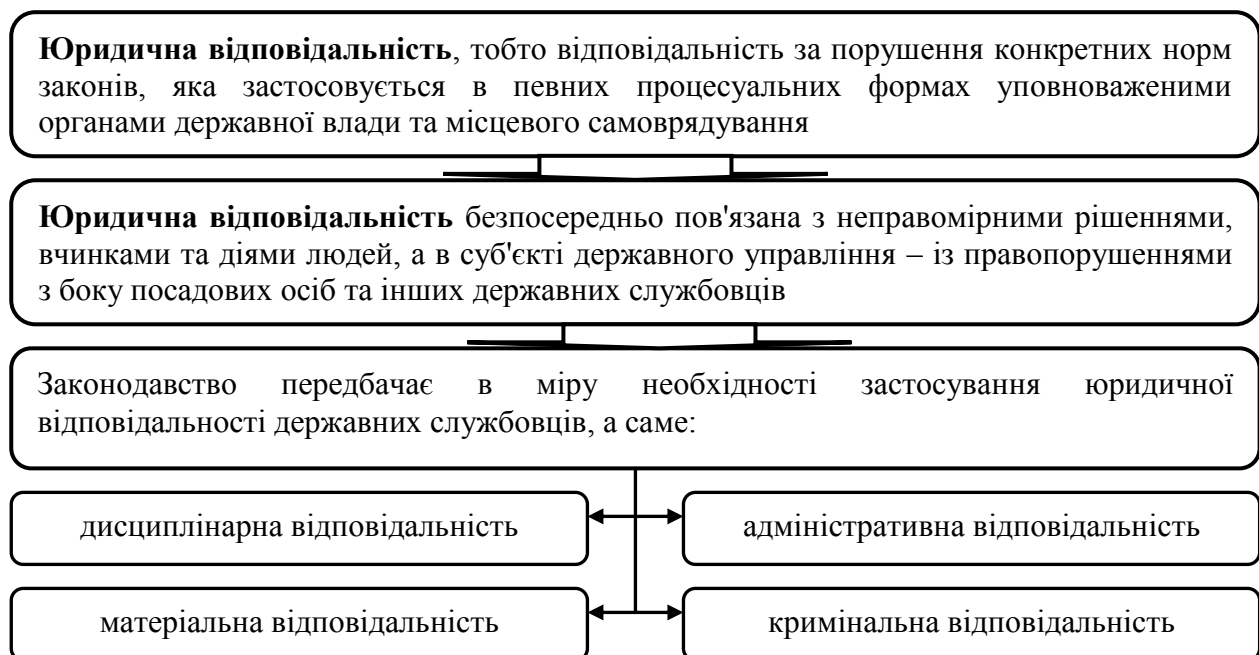
**Рисунок 7.61 – Поділ дисципліни в державному управлінні за критерієм спрямованості та змісту**



**Рисунок 7.62 – Взаємодія складових відповідальності в державному управлінні**



**Рисунок 7.63 – Умови забезпечення належних відносин відповідальності в державному управлінні**



**Рисунок 7.64 – Юридична відповідальність у державному управлінні**

## 7.7. Ефективність функціонального органу державної влади та посадових осіб

**Ефективність управління** – результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень)

*Критерії ефективності* являють собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства

Рисунок 7.65 – Ефективність управління

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

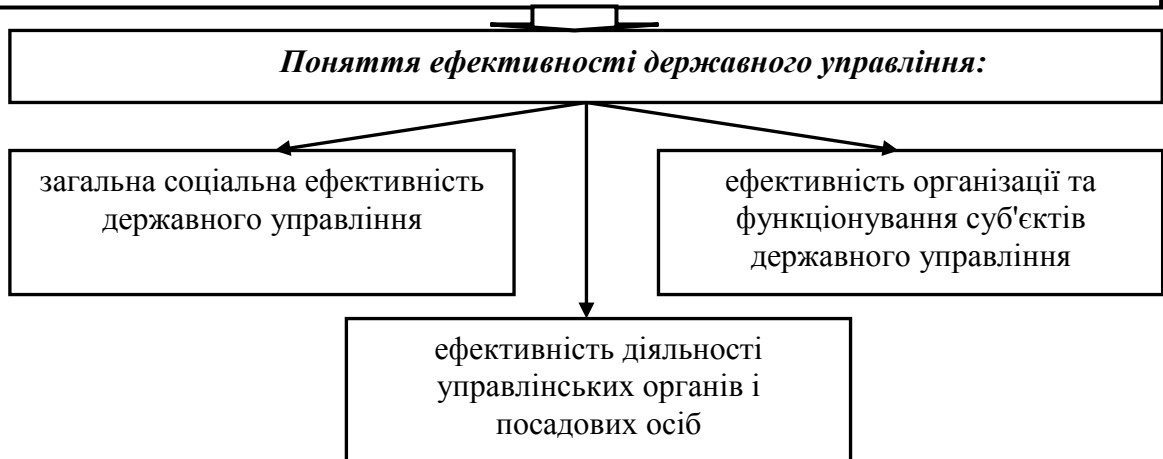
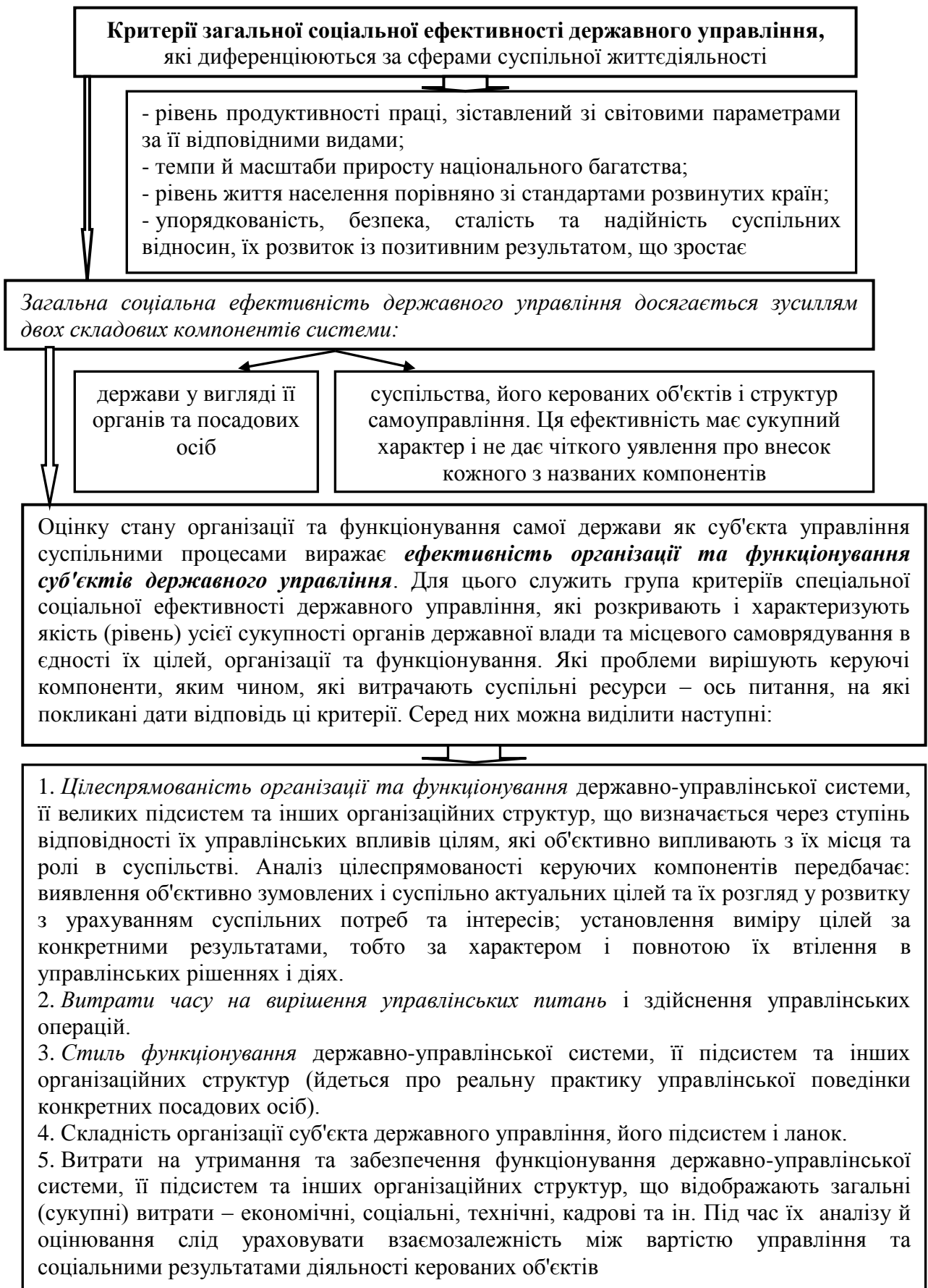


Рисунок 7.66 – Соціальна ефективність державного управління

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

**Критерії загальної соціальної ефективності покликані** спрямовувати державне управління на потреби й проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не лише результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не лише економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини

Рисунок 7.67 – Визначення критеріїв соціальної ефективності



**Рисунок 7.68 – Критерії загальної соціальної ефективності державного управління**



*В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Ці критерії необхідні тому, що загальна та соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль*

*Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування має свою компетенцію, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – свої кваліфікаційні ознаки, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації та забезпечення ефективності управління*

### Критерії конкретної соціальної ефективності

- ступінь відповідності напрямів, змісту та результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу й окремої посади;
- законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб;
- реальність управлінських впливів;
- зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій та ін.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток;
- характер й обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями та колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності;
- міра забезпечення в рішеннях і діях органу та його посадових осіб престижу держави;
- правдивість і доцільність управлінської інформації, яка надається органами та їх посадовими особами;
- моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, людей, із якими управлінські органи та посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми

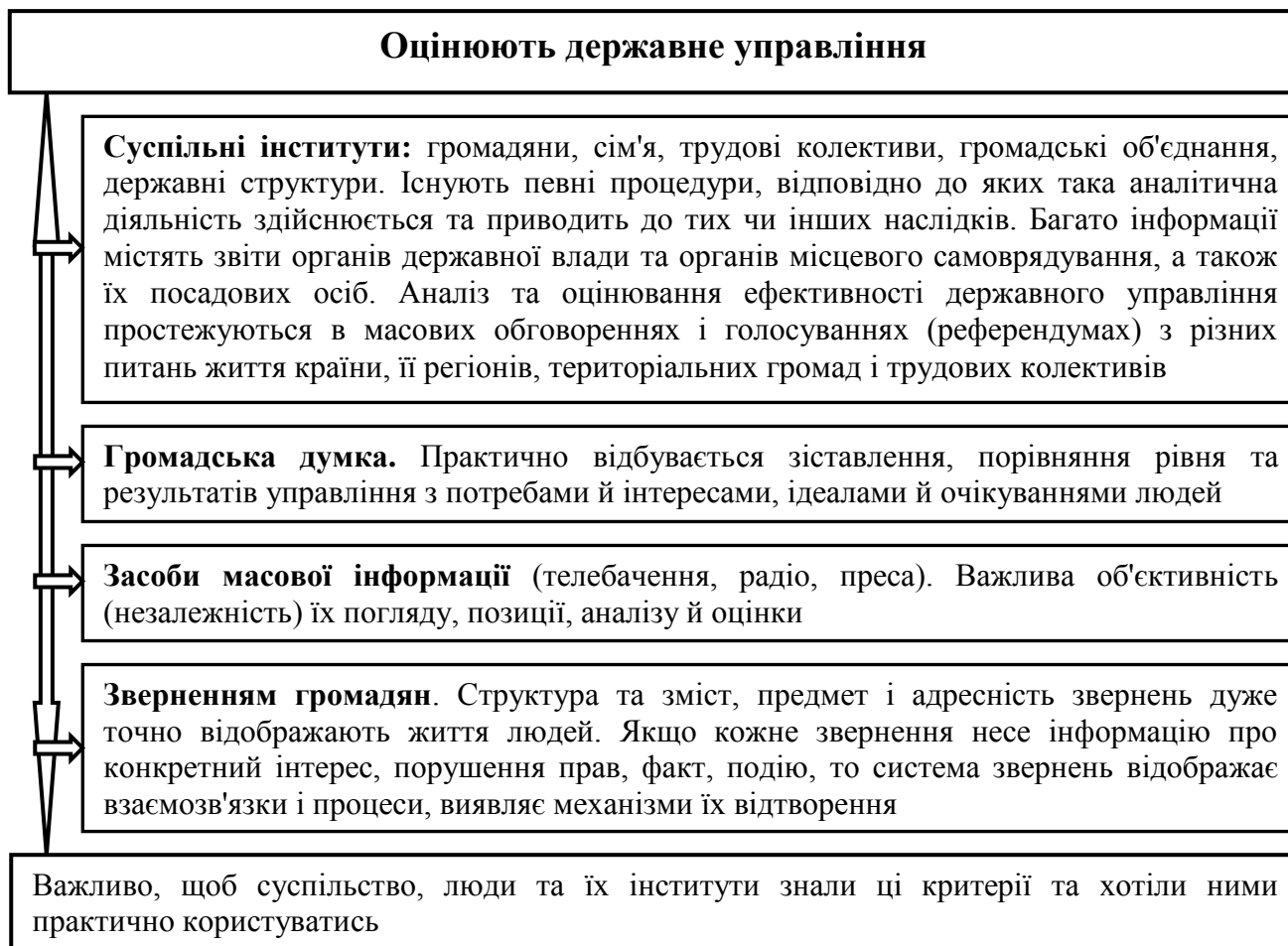
Системне використання названих критеріїв дає змогу всебічно оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб

### Рисунок 7.69 – Критерії конкретної соціальної ефективності

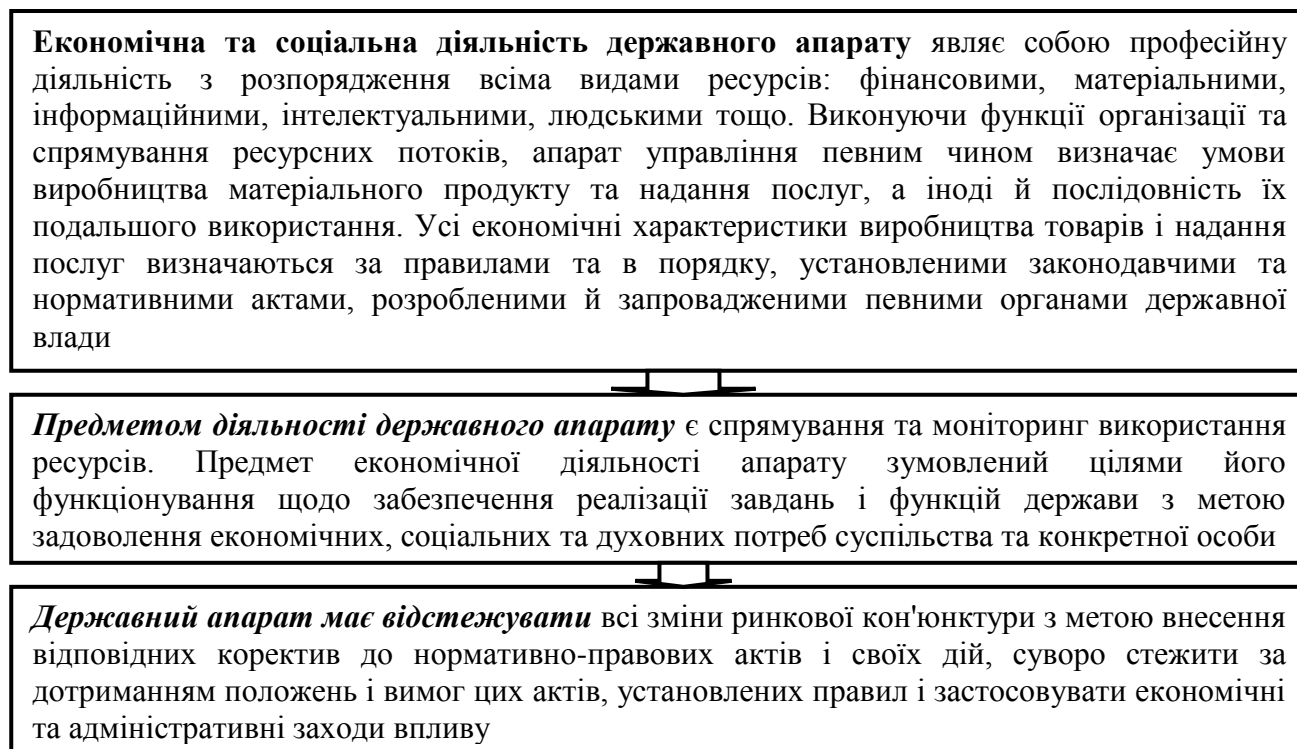
*У державному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності мають порівнюватись*

- цілі, які практично реалізуються в ньому, із цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, із результатами, одержаними під час об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати на державне управління з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання

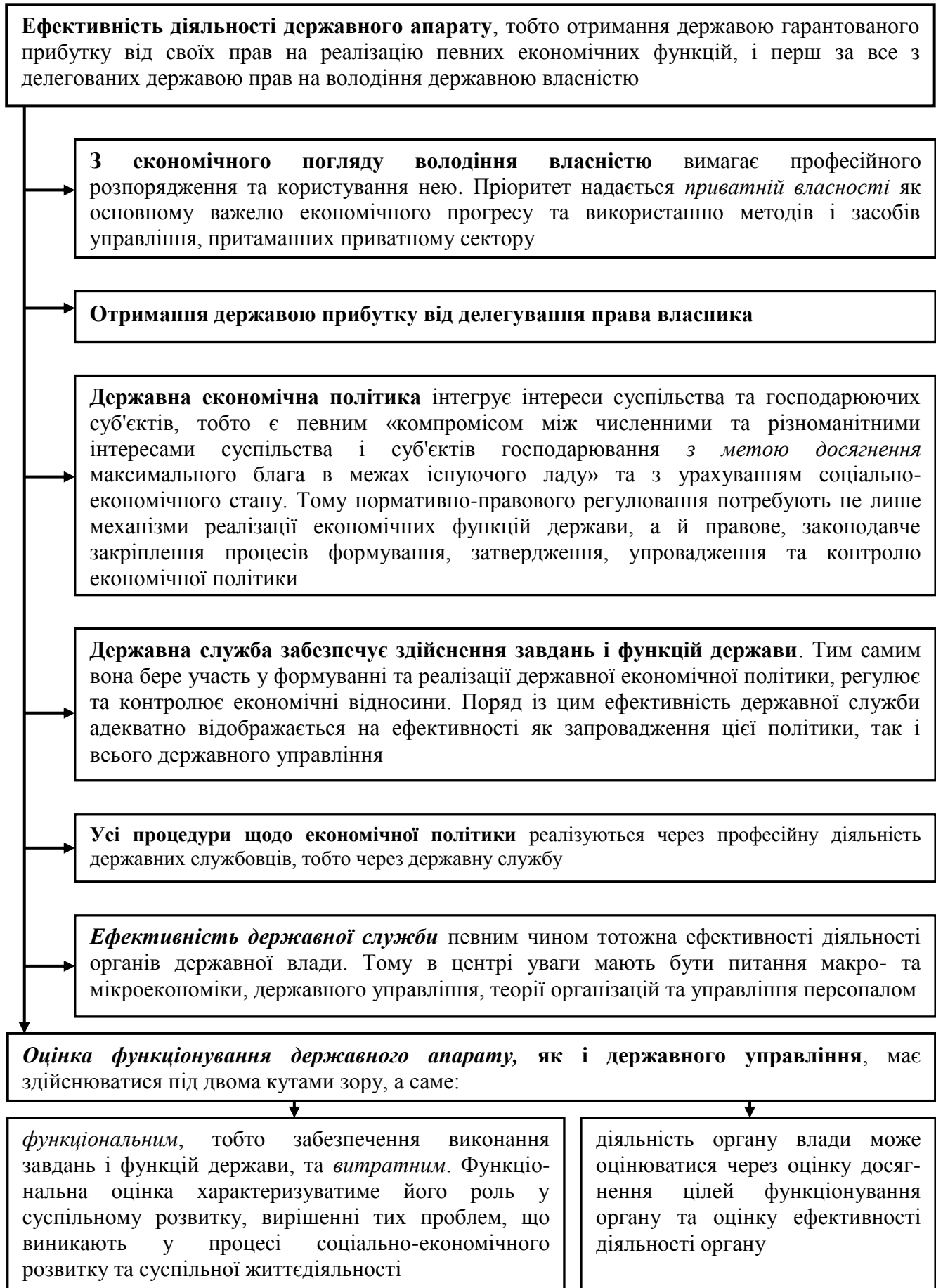
### Рисунок 7.70 – Порівняння результативності та ефективності в державному управлінні



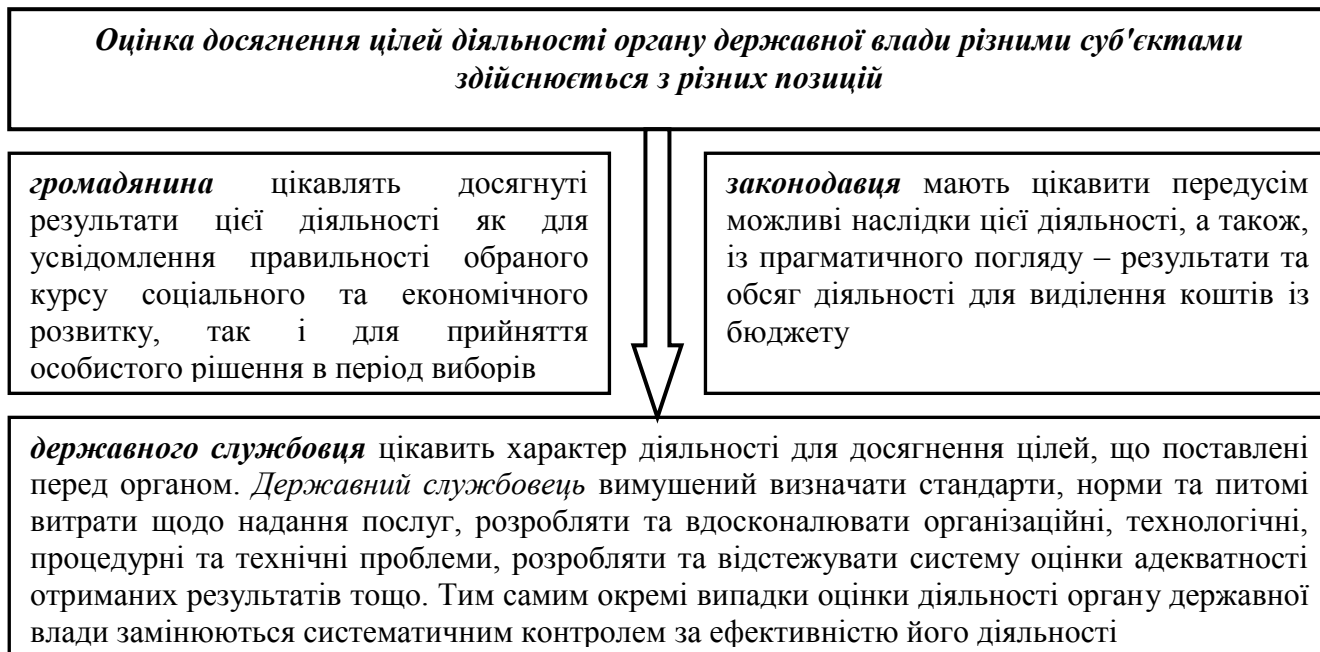
**Рисунок 7.71 – Інститути, що оцінюють державне управління**



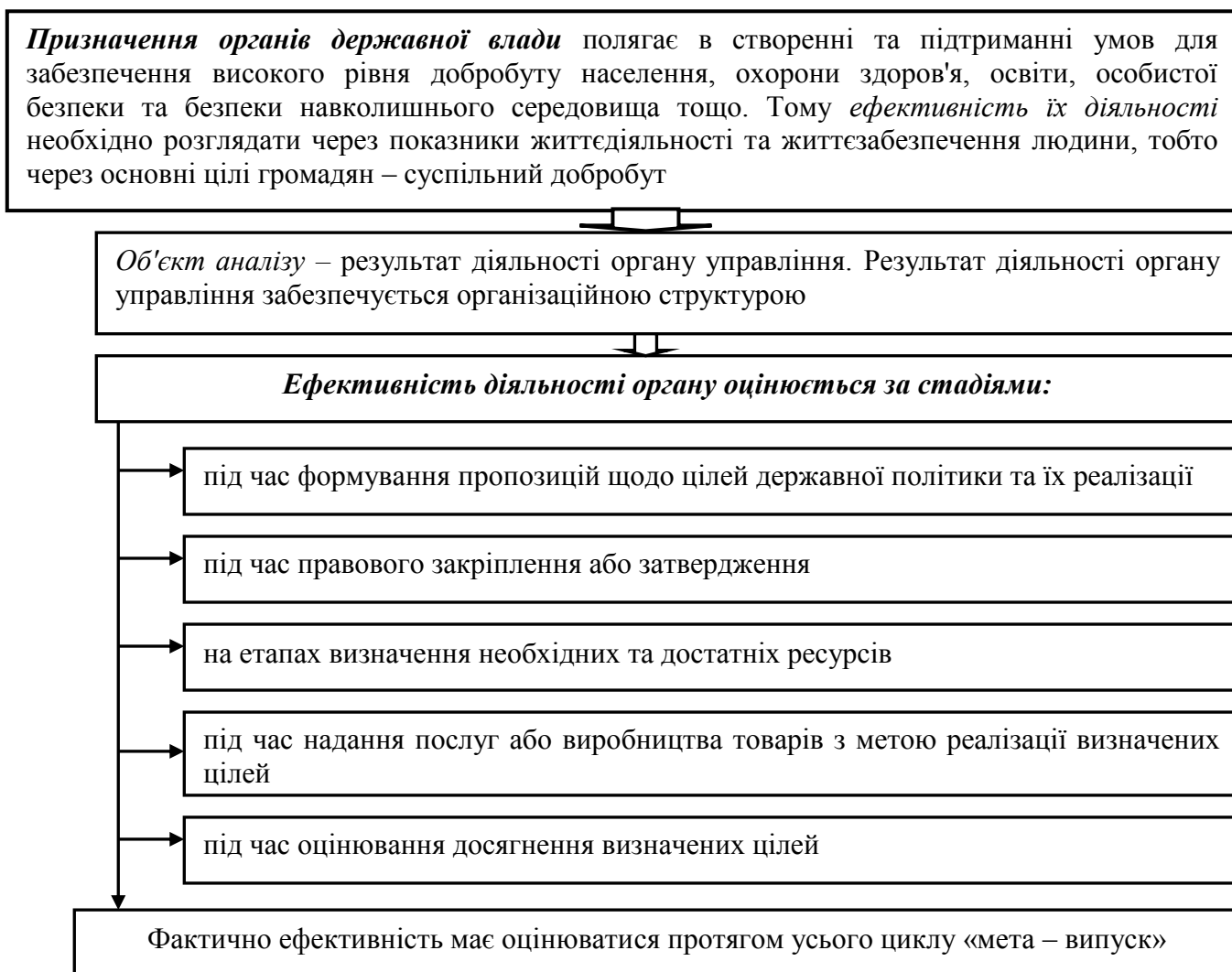
**Рисунок 7.72 – Економічна та соціальна діяльність державного апарату**



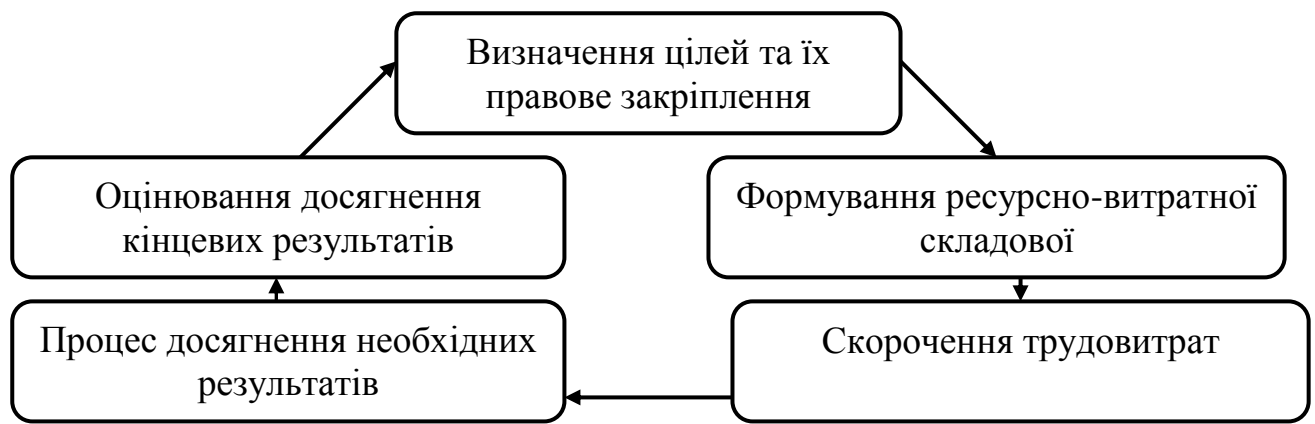
**Рисунок 7.73 – Економічна ефективності діяльності державного апарату**



**Рисунок 7.74 – Суб'єкти оцінки цілей діяльності органу державної влади**



**Рисунок 7.75 – Стадії оцінки ефективності діяльності органу державної влади**



**Рисунок 7.76 – Цикл оцінювання ефективності діяльності органу державної влади**

*Ефективність державного управління* визначається відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли б бути отримані шляхом використання цих ресурсів

*Аналіз ефективності діяльності органу державної влади* має бути зосереджений, в основному, на наслідках діяльності, тому що кінцевою метою надання послуг і виробництва товарів є не самі послуги чи товари як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів та платників податків. При цьому виникає проблема багатомірності цілей, що зумовлює й множини критеріїв їх досягнення

*Оцінюючи ефективність діяльності органів управління* необхідно враховувати певний ступінь невизначеності поставленого завдання, що відображається як на самій діяльності органу, так і на характері оцінки ефективності. Цим зумовлюється ознака діагностичності мети (цілей), функцій та/або завдання, що ставляться перед органом. Під нею необхідно розуміти, що мета, якій властива ознака діагностичності, має певний вимір, є методи та засоби виміру, а також незалежні структури, здатні здійснити цей вимір

При цьому жорстко запрограмовані завдання мають низький ступінь невизначеності, добре підлягають унормуванню та стандартизації. Інша крайність полягає в тому, що завдання, які характеризуються високим ступенем невизначеності, можуть бути оцінені лише в загальних рисах. Між цими двома крайніми випадками є різні напівзапрограмовані завдання із середнім ступенем невизначеності. Ці категорії завдань вимагають застосування різних методів управління та контролю, а також різних типів оцінки

*Оцінка ефективності діяльності органу управління* залежить також від частки рутинних завдань у його роботі. Стосовно робіт, які не мають або майже не мають рутини, що характерно для органів виконавчої влади з функціональним характером управління, виникає проблема оцінки реальної ефективності

*До рутинних операцій* можуть застосовуватися нормативи й стандарти, частка яких істотно змінюється за ієрархією органів державної влади. Зі зміною характеру роботи конкретного органу змінюється й характер оцінювання його діяльності. Чим меншою рутинністю характеризується діяльність органу державної влади, тим менша можливість розробки нормативів і стандартів

**Рисунок 7.77 – Проблеми аналізу ефективності діяльності органу державної влади**

**Система оцінок ефективності діяльності органу виконавчої влади** значною мірою залежить від наявних даних. На сучасному етапі на перший план виходять характеристики поставлених завдань, здатність керівництва та працівників органу державної влади забезпечити ефективне їх виконання тощо

→ особливу увагу під час оцінювання ефективності діяльності органу державної влади слід приділяти невизначеним завданням

→ необхідно задавати чіткі діагностовані критерії оцінки досягнення мети

**Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, що певною мірою адекватна ефективності функціонування державної служби в цьому органі, найбільш логічним є такий порядок її оцінки**

1. Аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей

2. Аналіз бюджету органу з урахуванням таких вимог:  
- статті бюджету органу державної влади мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу;  
- статті бюджету органу необхідно розглядати в аспекті послуг, що мають надаватися, роботи, що має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг та/або ресурсів, які необхідні та достатні для забезпечення досягнення програмних цілей діяльності органу. Тому для оцінювання ефективності функціонування органу має слугувати діяльність, а не функція чи завдання;  
- бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто роботи та ресурсного забезпечення діяльності;  
- фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності має спиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати

3. Експертиза функціональної та організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування

4. Аналіз ресурсного, у тому числі інформаційного та кадрового, забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади

5. Дослідження основних показників «випуску» (тобто надання послуг та забезпечення випуску товарів) у визначеній кількості, якості з дотриманням ефективності його виробництва

6. Проведення поточного контролю ефективності використання бюджетних коштів та ефективності діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органу державної влади

7. Проведення громадського оцінювання діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу

**Рисунок 7.78 – Порядок оцінювання систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади**

*Головним завданням у забезпеченні та підвищенні ефективності державної служби є поєднання наукових і практичних знань різних наукових галузей: макро- та мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом*

*Потрібна не лише виключно економічна модель «витрати – випуск» (мається на увазі не лише товарів, а й послуг, необхідних для забезпечення та підвищення добробуту населення) на макро- та мікрорівнях, а й раціональна юридична техніка формування та прийняття рішень за умов ринкової економіки, професійний кваліфікований персонал органів державної влади, сучасна державна служба, адекватна умовам демократичної, соціальної, правової держави*

**Рисунок 7.79 – Головне завдання забезпечення та підвищення ефективності державної служби**

### **7.8. Інформаційне та комунікативне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади (самостійне опрацювання студентами)**

**Інформація в державному управлінні** – сукупність різних повідомлень, відомостей, статистичних даних щодо соціальних, демографічних та інших взаємовідносин у суспільстві. Ці зведені дані, будучи зібраними, систематизованими та перетвореними в придатну для використання форму, відіграють досить важливу роль для державного управління соціальною сферою. Інформація, яка циркулює в органах державного управління може належати до зовнішньополітичного, економічного, соціально-політичного та екологічного стану. Ці види інформації мають відповідну цінність також для певних регіональних управлінських структур, коли вони виступають як органи, що приймають рішення в межах своєї компетенції. Крім того, вона є основою для нормативних документів

Інформація офіційна та неофіційна

Інформація загальна й галузева

Інформація горизонтальна та вертикальна, регіональна

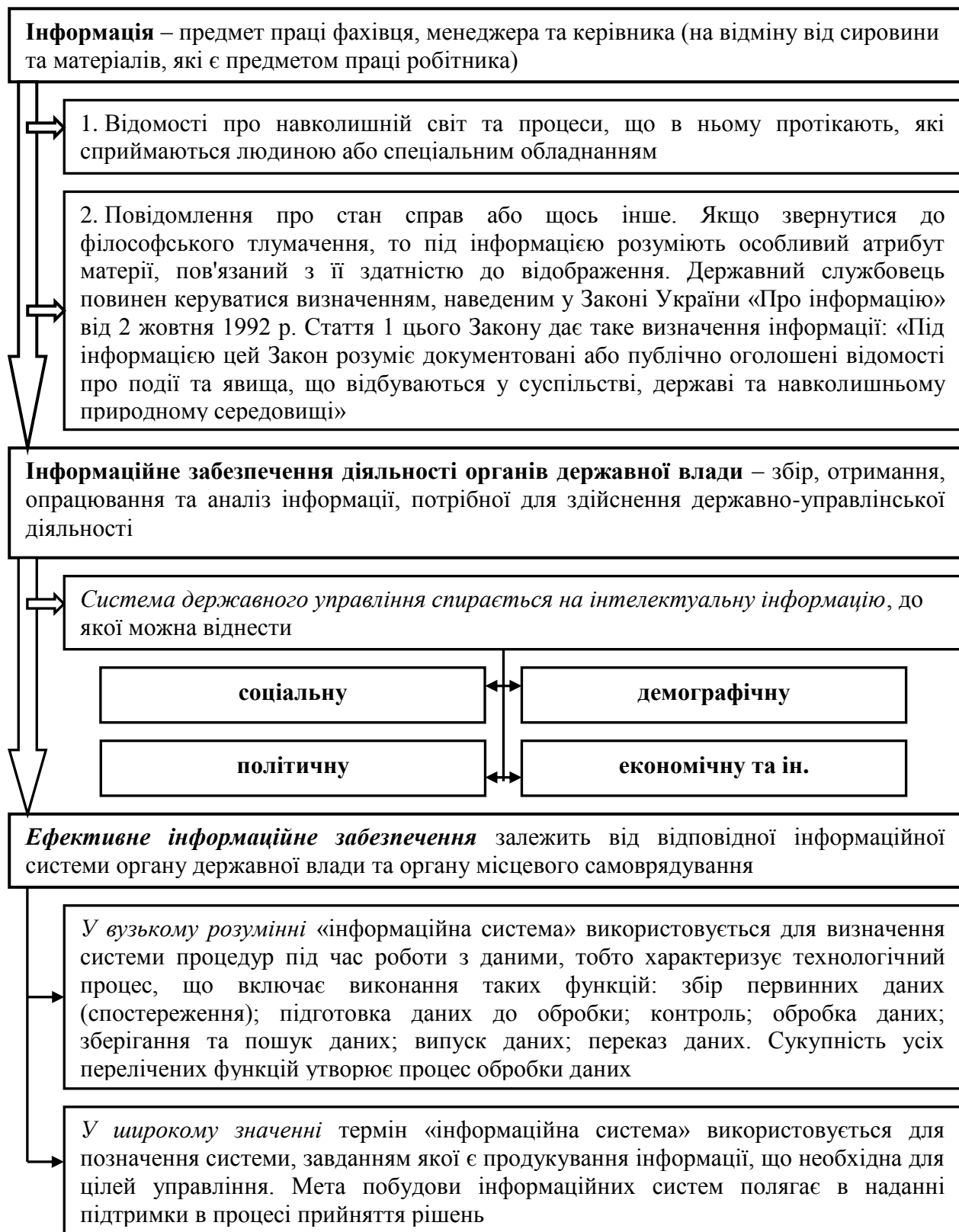
Інформація для керівника та для посадових осіб

*Головна мета державного управління в інформаційному просторі – на основі зібраних вихідних даних отримати кінцеву, оброблену інформацію, яка є основою для прийняття управлінських рішень*

#### *Завдання*

- збір первинної інформації;
- збереження інформації, її розподіл між структурними підрозділами органу управління та їх працівниками;
- підготовка до її відпрацювання та усвідомлення;
- власне опрацювання соціальної інформації;
- надання інформації органу управління в опрацьованому вигляді;
- забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції

**Рисунок 7.80 – Інформація в державному управлінні**



**Рисунок 7.81 – Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади**



**Інформаційна система** – сукупність видів діяльності, що забезпечують збір, переказ, зберігання, відбір, обробку, видачу та подання інформації на запит управління. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та детальних даних у потрібний час для підготовки рішення

### Загальні характеристики інформаційних систем і організацій

1. Будь-яка інформаційна система й організація є системою, яка може бути піддана аналізу, побудована та керована на підставі загальних принципів побудови систем

2. Подібні системи більш динамічні, ніж статичні, у зв'язку з чим треба враховувати їх динамічну природу

3. Елементи кожної системи з'єднані функціонально. Будь-яка організація або інформаційна система видає вихідну продукцію, яка є ціллю системи. Вихідною продукцією інформаційної системи є інформація, на підставі якої приймається певне рішення. Основна частка зусиль, що скеровані на побудову інформаційної системи, присвячена програмуванню цих рішень

Інформаційна система залежно від того, які засоби використовуються для виконання завдань, що стоять перед нею, може бути:

ручною

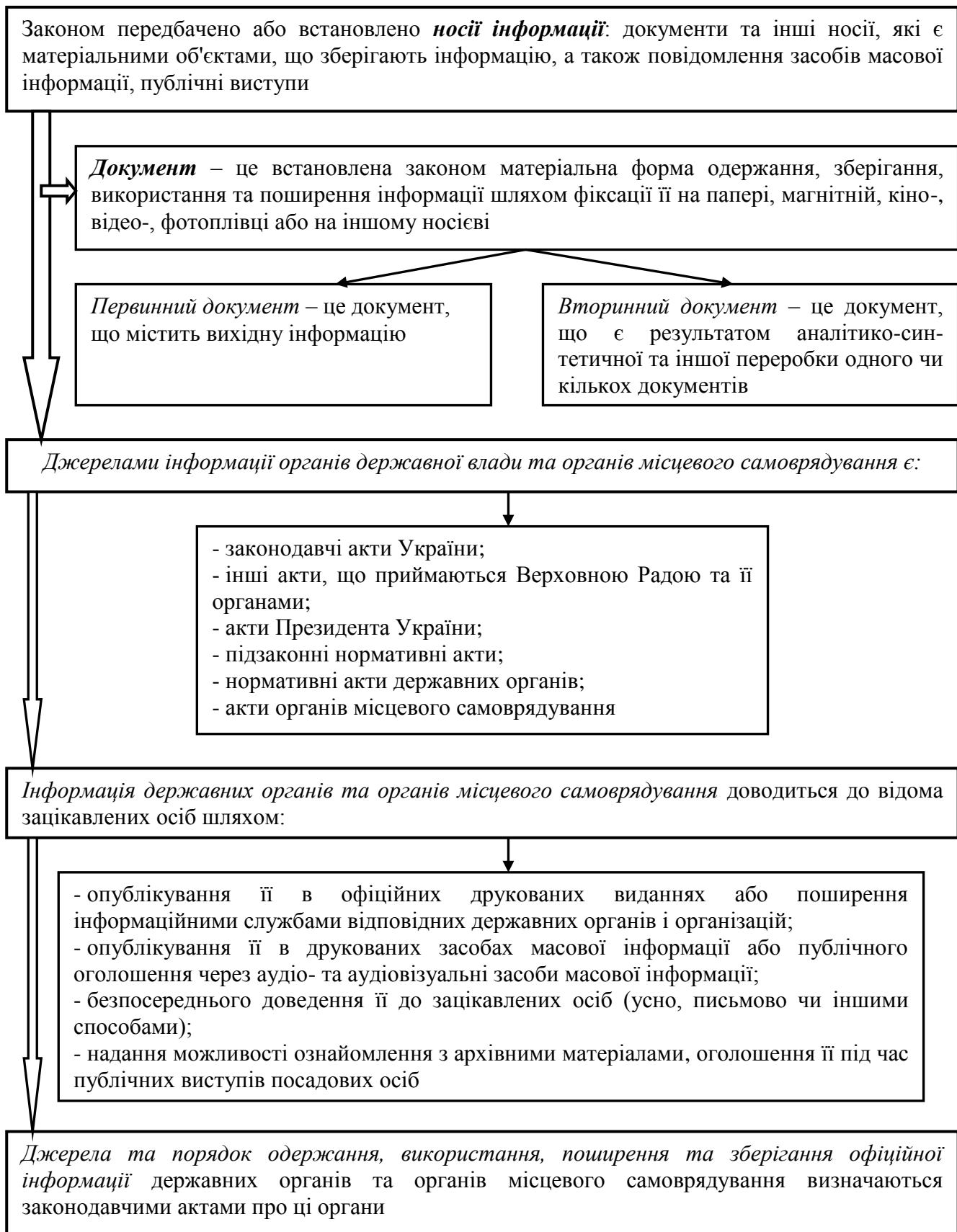
механізованою

автоматизованою

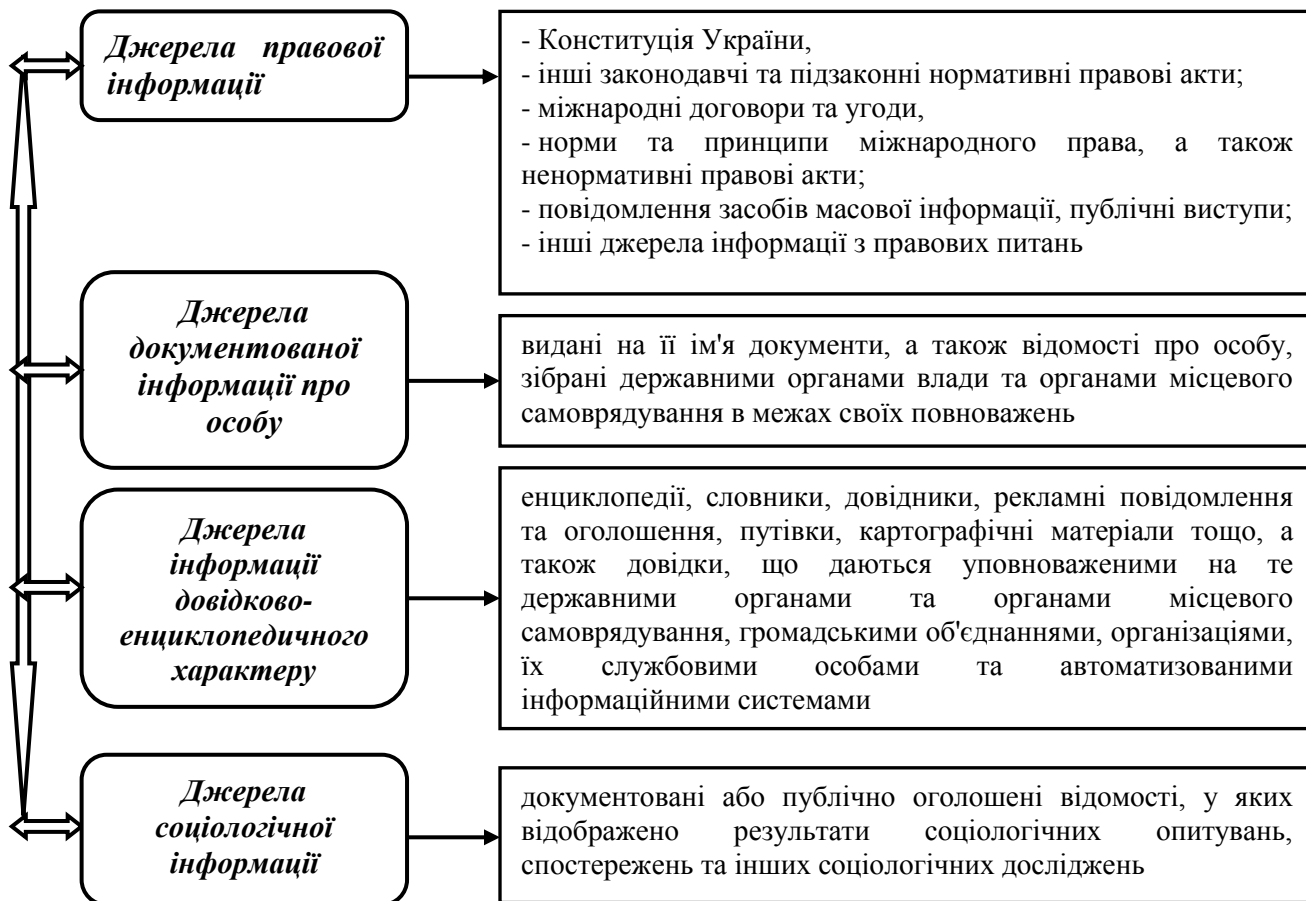
Технологічною основою управлінської інформаційної системи є **інформаційний процес**, який складається з таких процедур

- збір даних, реєстрація – метою є одержання точного, своєчасного, достовірного та повного відображення всієї інформації про діяльність необхідних об'єктів;
- передача даних – здійснюється доставка необхідної інформації з різних носіїв інформації, наприклад, пошти, можливо кур'єром чи ін.;
- збереження інформації – ця процедура пов'язана з багаторазовістю, тривалістю використання умовно-постійної інформації в обробці, необхідністю накопичення інформації у зв'язку з розривом у часі її збору й обробки;
- обробка інформації – послідовність арифметичних і логічних операцій з одержання результативної інформації, наприклад, розрахунок відносних показників фінансової діяльності підприємства, установи, організації на основі первинних даних;
- передача результатної інформації – здійснюється передача інформації переважно у вигляді файлів;
- споживання результатної інформації – використання результатів обробки інформації для діяльності безпосередньо органів державного управління

Рисунок 7.82 – Загальні характеристики інформаційних систем і організацій



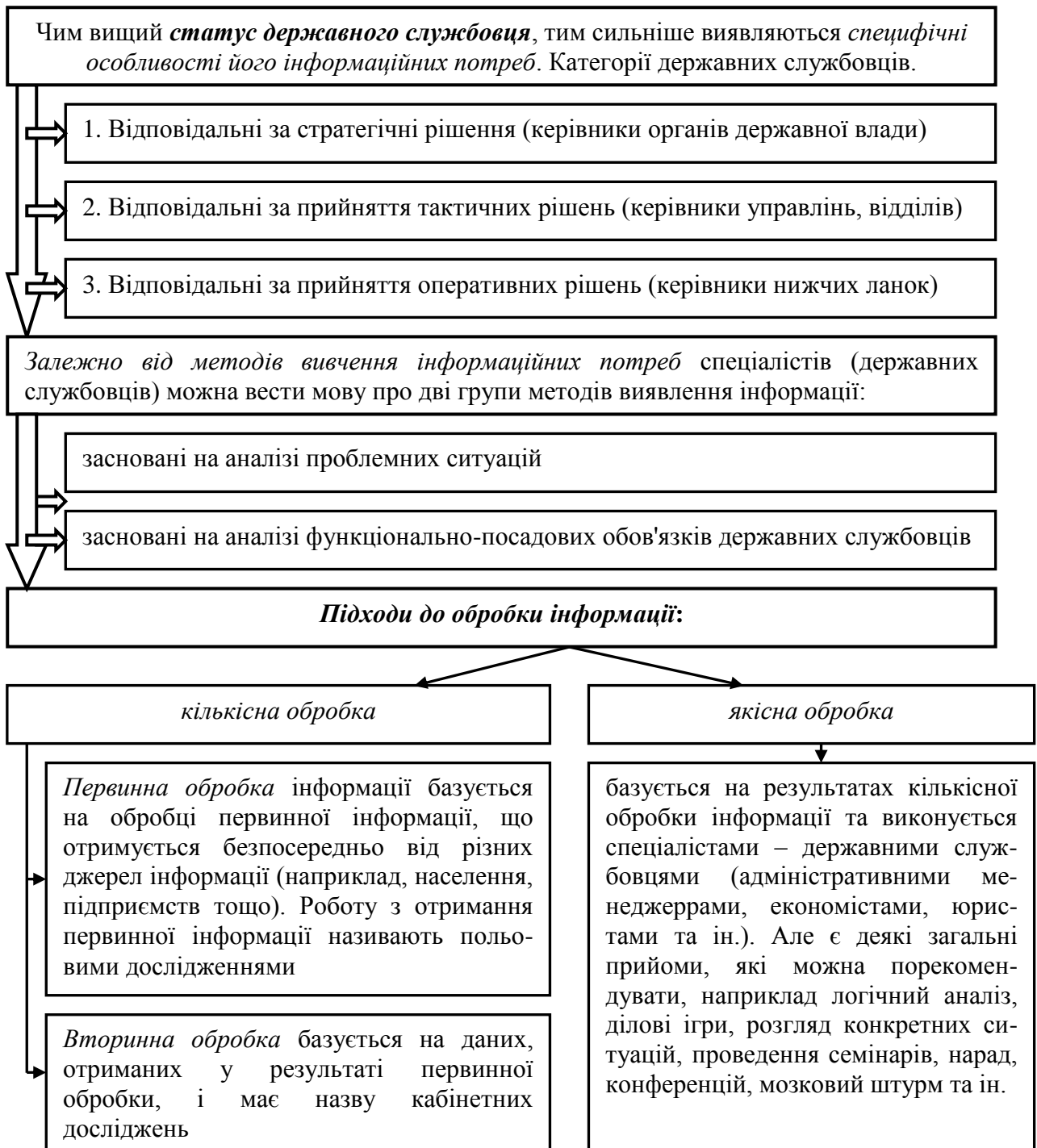
**Рисунок 7.83 – Носії інформації**



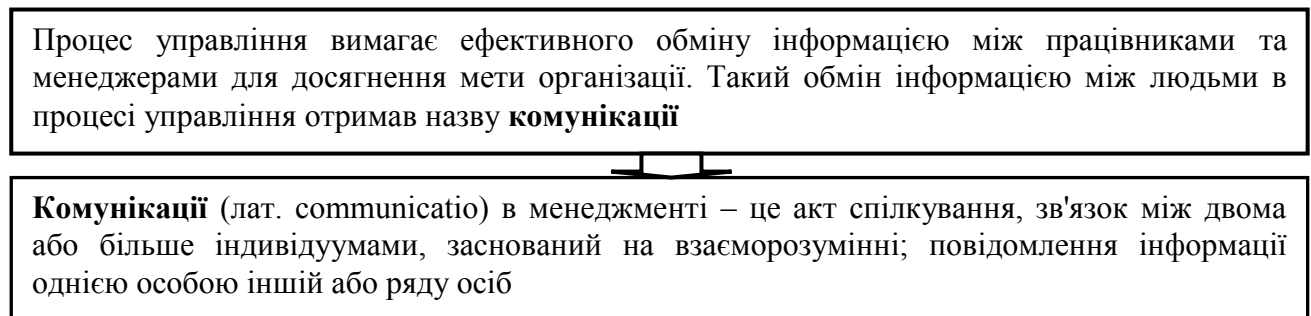
**Рисунок 7.84 – Джерела інформації**



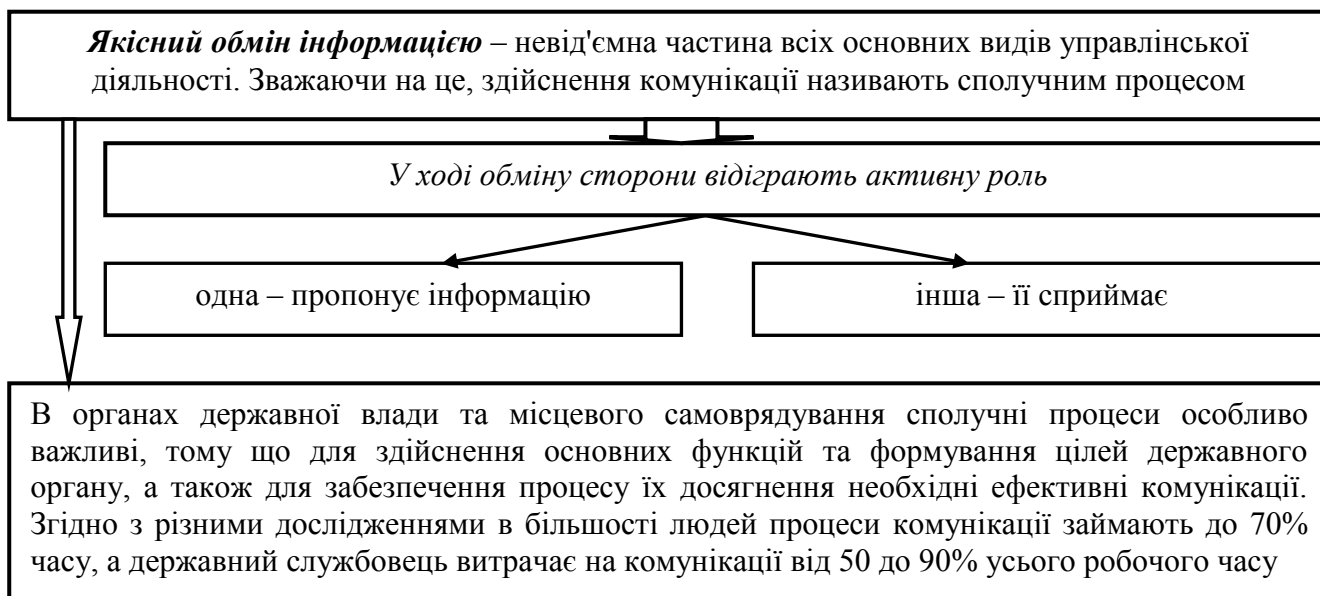
**Рисунок 7.85 – Зміст і форми інформації, що необхідна державним службовцям**



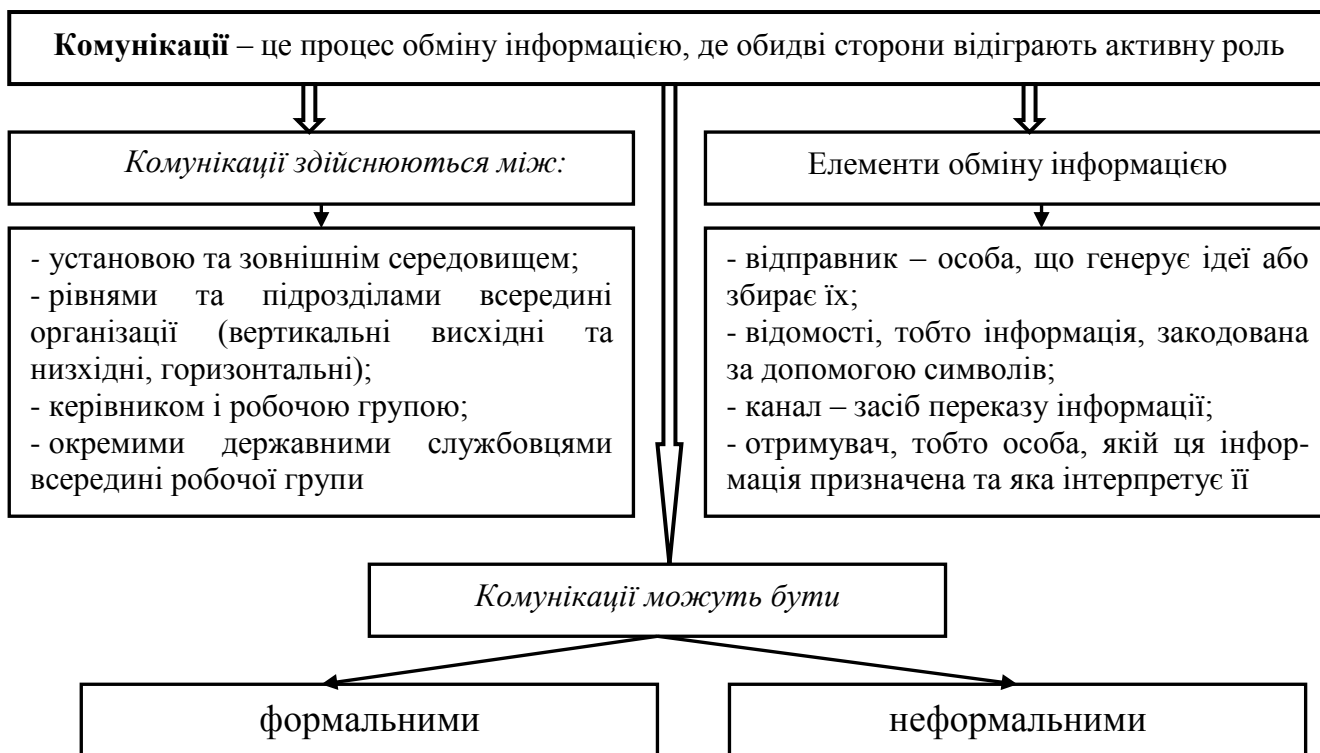
**Рисунок 7.86 – Підходи до обробки інформації відповідно до статусу державного службовця**



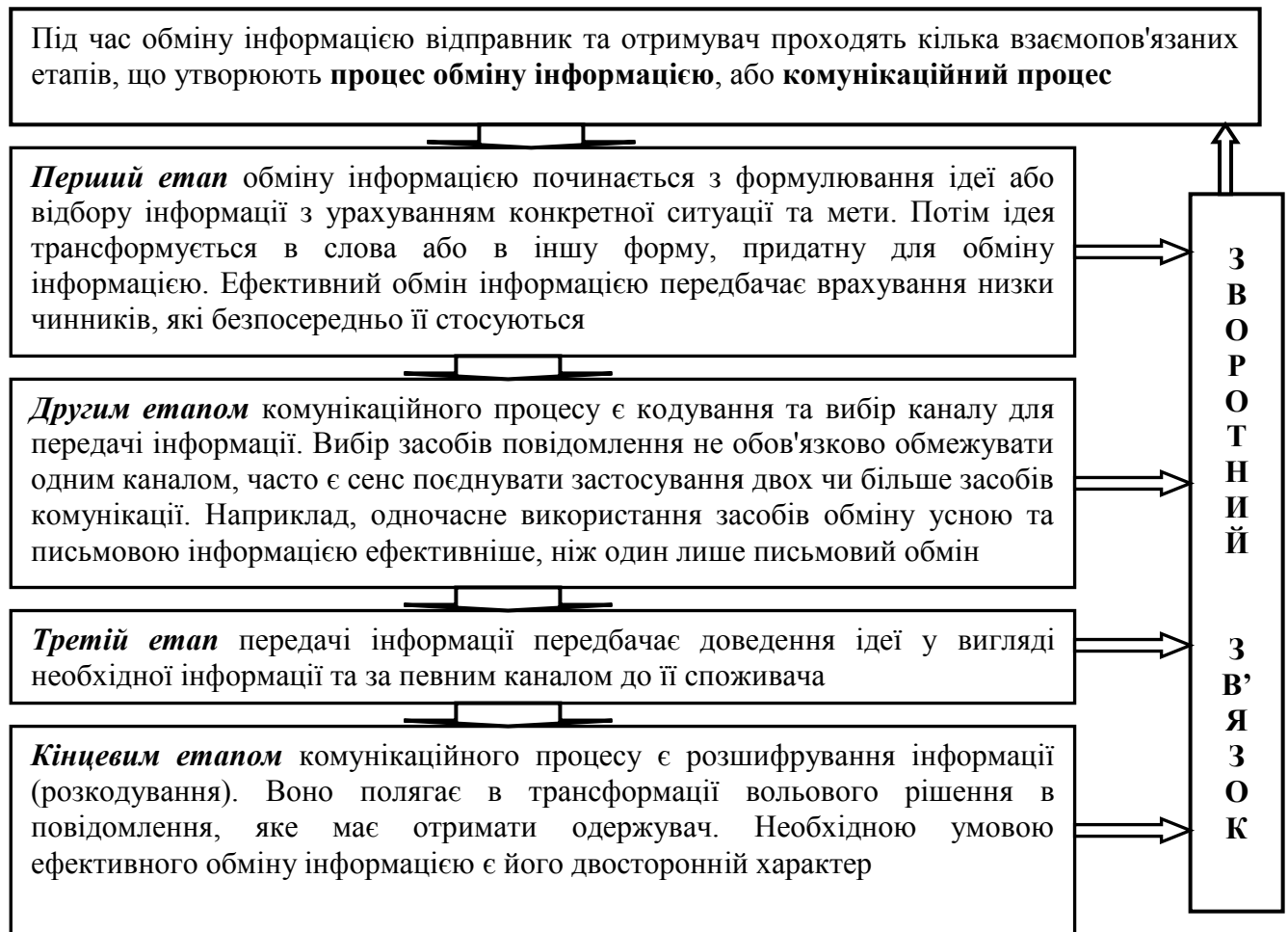
**Рисунок 7.87 – Комунікації**



**Рисунок 7.88 – Якісний обмін інформацією в органах державної влади та місцевого самоврядування**



**Рисунок 7.89 – Комунікації як процес обміну інформацією**



**Рисунок 7.90 – Комунікаційний процес**



**Рисунок 7.91 – Перешкоди в обміні інформацією в державній установі**

## Тема 2.2 (8). Державна служба в Україні

### Лекція 1

#### План лекції

- 8.1. Організація державної служби та її правове забезпечення в Україні.
- 8.2. Управління державною службою.
- 8.3. Особливості державної кадрової політики у сфері державної служби (самостійне опрацювання студентами).
- 8.4. Вітчизняна специфіка бюрократії та бюрократизму в державному управлінні.

**Література, що рекомендована до вивчення теми:** [1-7; 9; 13; 17].

**Міні-лексикон:** державна служба, державні службовці, дисциплінарна відповідальність, класифікація посад, навчання, посада, посадова особа, правовий інститут державної служби, принципи державної служби.

#### 8.1. Організація державної служби та її правове забезпечення в Україні

**Державна служба** – комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби

**Державна служба** – це механізм здійснення цілей та завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат служить потребам суспільного розвитку

**Державна служба** є певним засобом здійснення державного управління

**Державна служба має стати** повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою суспільства. Подібний підхід здатний забезпечити лише такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність

**Державна служба має поєднувати** конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, її структуру, відносини та зв'язки з кадровим потенціалом та втілювати їх в суспільне життя

Рисунок 8.1 – Державна служба

## Завдання державної служби

охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Це викликано тими обставинами, що в останні роки знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою

досягнення стійкості засад цілісності держави. Державний апарат поряд з виконанням вимог Конституції та законів України має виконувати акти органів виконавчої влади

забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, упровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань

подальша демократизація шляхів формування та діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників

*Втілення в життя завдань державної служби потребує вирішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Йдеться про необхідність формування державного апарату нового типу та кадрового забезпечення державної служби*

Рисунок 8.2 – Завдання державної служби

**Принципи державної служби** – це основоположні ідеї, постанови, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади, та зокрема, системі державної служби

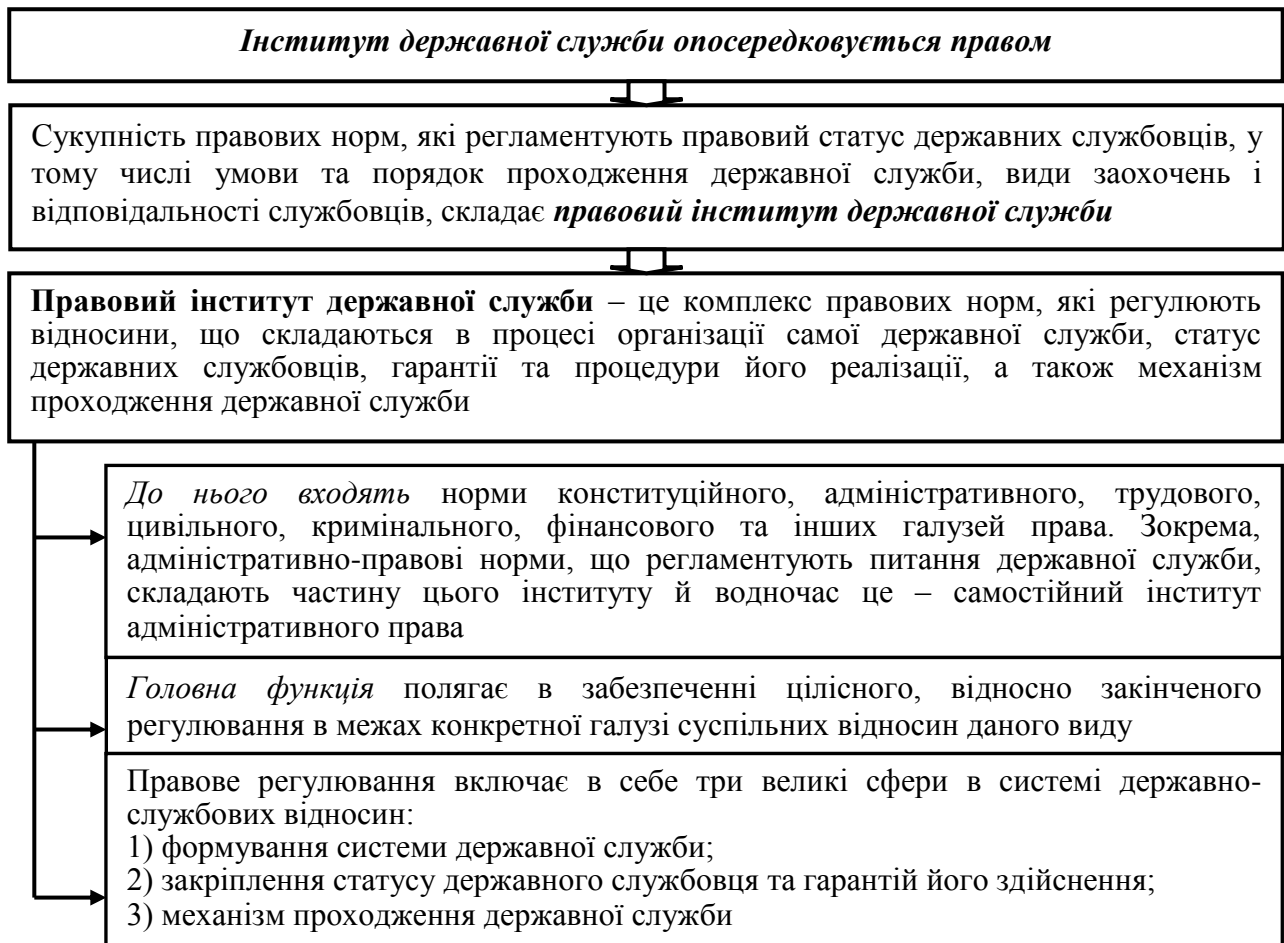
**Принципи державної служби** встановлюють найважливіші закономірності в системі організації та функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби

**Принципи державної служби** вперше були сформульовані в Законі України «Про державну службу»; закріплюються також в інших нормативних актах: Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України

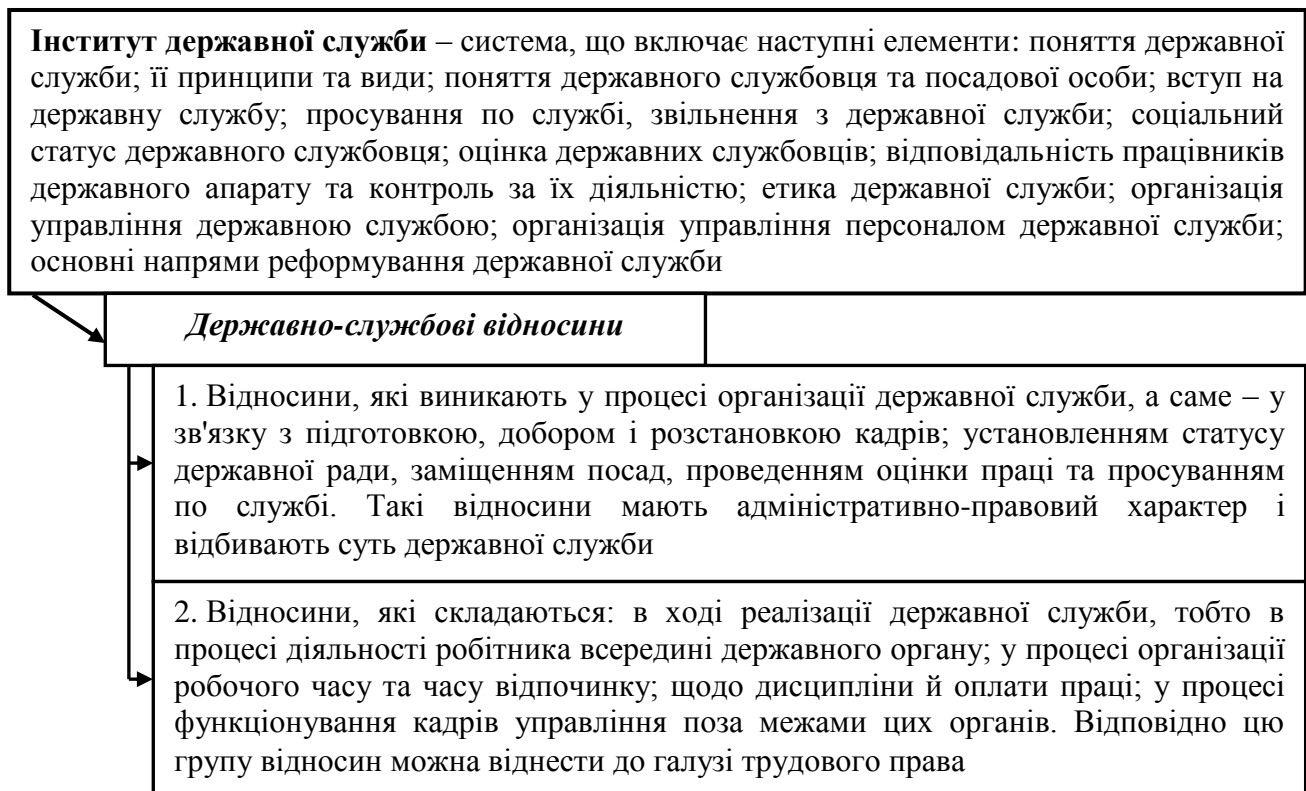
- пріоритет права і свобод людини. Йдеться про те, що, здійснюючи цілі держави, державна служба завжди має дотримуватися принципу верховенства права;
- рівні права допуску до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування;
- органи влади, посадові особи та громадяни мають дотримуватися Конституції та законів України, чинних в Україні міжнародно-правових норм;
- державні службовці виконують функції лише в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою;
- державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям

Рисунок 8.3 – Принципи державної служби

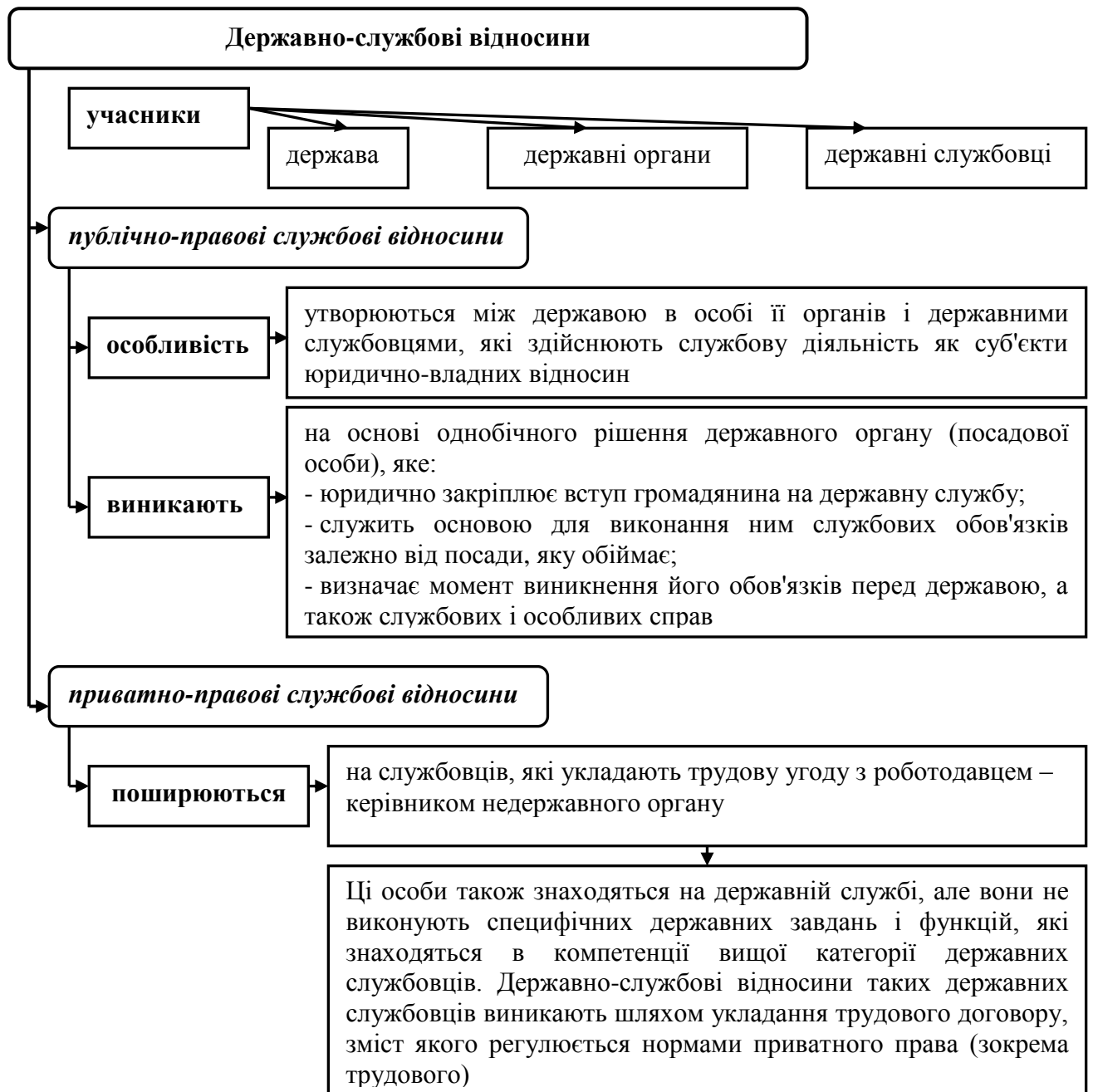




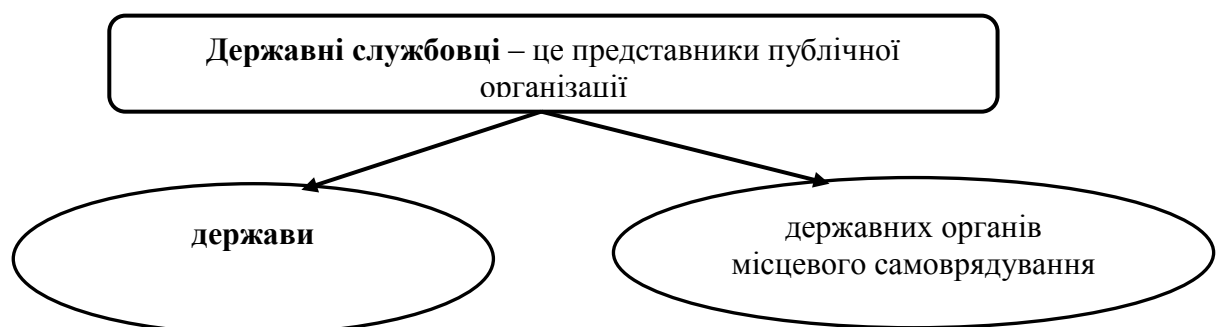
**Рисунок 8.4 – Правовий інститут державної служби**



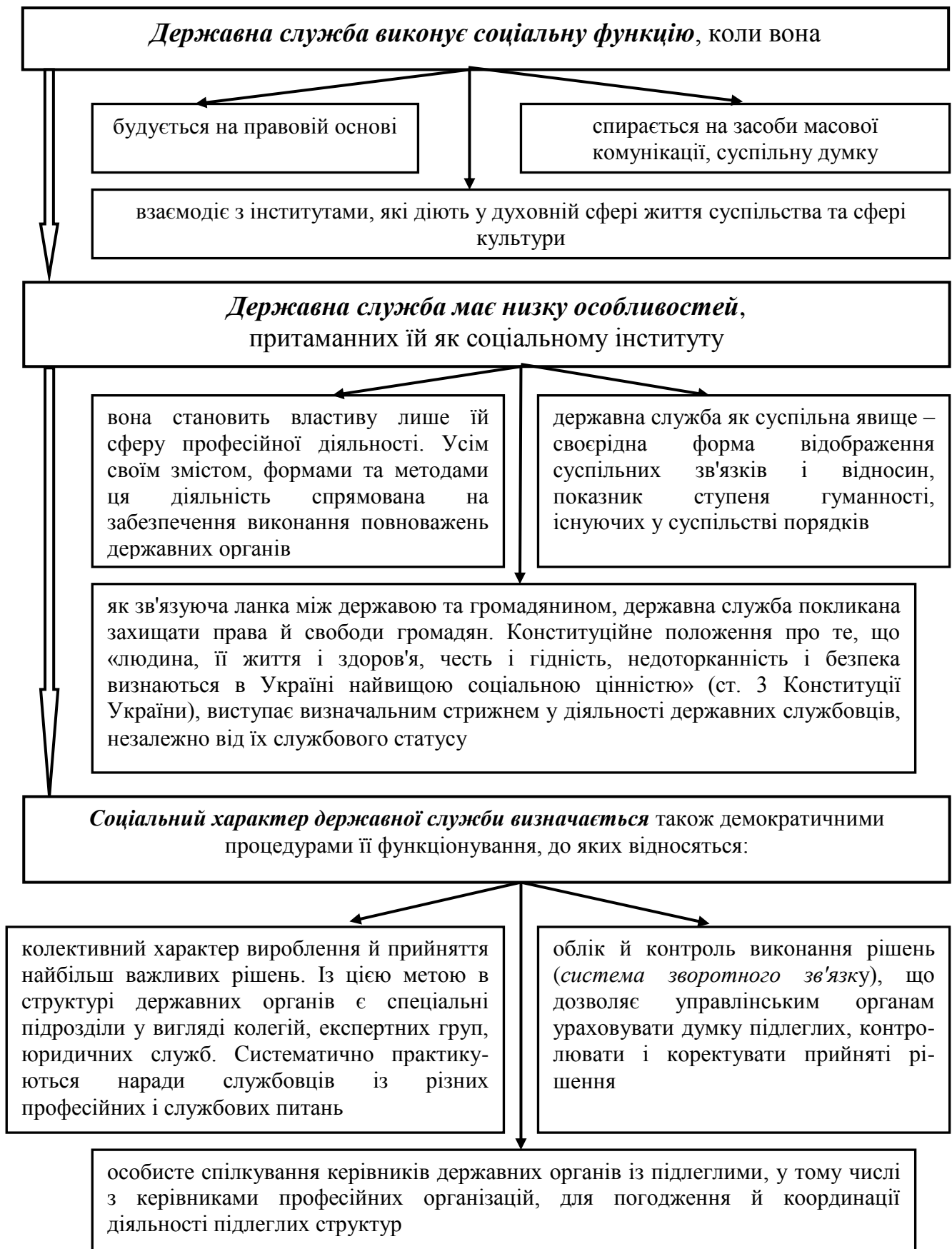
**Рисунок 8.5 – Правовий інститут державної служби та державно-службові відносини**



**Рисунок 8.6 – Державно-службові відносини**



**Рисунок 8.7 – Державні службовці**



**Рисунок 8.8 – Соціальна функція державної служби**

**Характер державної служби як соціального інституту розкривається через аналіз її функцій**

*Функція соціальної комунікації*, яку виконують установи державної служби, тобто це те місце, де відбувається безпосереднє зіткнення держави й громадянина, налагоджується їх взаємодія та спілкування через канали державної служби, вивчається громадська думка, ставлення громадян до різних державних актів. Через ці канали реалізується політика держави, враховуються місцеві, регіональні особливості під час її проведення

*Функція соціальної інформації*. Саме державний апарат є носієм інформації. Унаслідок цього в системі державної служби виникають зв'язки й відносини з приводу володіння інформацією та її використання

*Функція контролю*. Правильно здійснюваний контроль якраз дозволяє забезпечити додержання конституційних положень і правових норм усіма державними органами, громадськими інститутами та громадянами. Розрізняють внутрішній (дозволяє відстежувати ситуацію, що складається, коректувати прийняття рішення, оптимізувати управлінську діяльність) і зовнішній (за діяльністю органів державного апарату з боку інститутів громадянського суспільства й громадян) контроль

*Виховна функція* закріплює у свідомості громадян України мир та злагоду, добро й справедливість, повагу до демократичних основ української державності та гуманістичних цінностей суспільства всіма доступними їй формами та методами

**Рисунок 8.9 – Функції державної служби**



**Рисунок 8.10 – Якості державних службовців**

## Законодавче регулювання державної служби

### Закони України «Про державну службу», «Право на державну службу»

#### *елементи змісту службової діяльності державних службовців:*

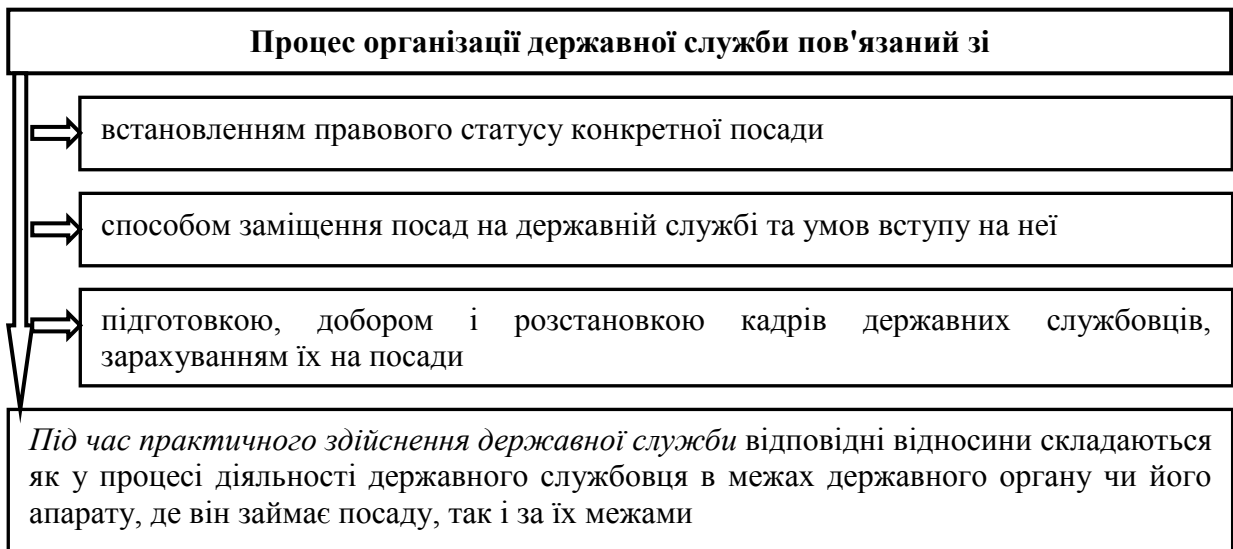
- а) державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті;
- б) вона є частиною або однією зі сторін організаційної діяльності держави;
- в) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу державних органів і інших організацій та правове регулювання роботи державних службовців;
- г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави;
- д) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці відповідних осіб з державних коштів. Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави у вирішенні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань і функцій

**державні службовці виконують покладені на них обов'язки** на постійній чи тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності та правовий статус. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, у якому він працює. **Посада** – це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень

*Рівне право громадян на доступ до державної служби.* Громадяни України мають право на державну службу незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або відбір за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України

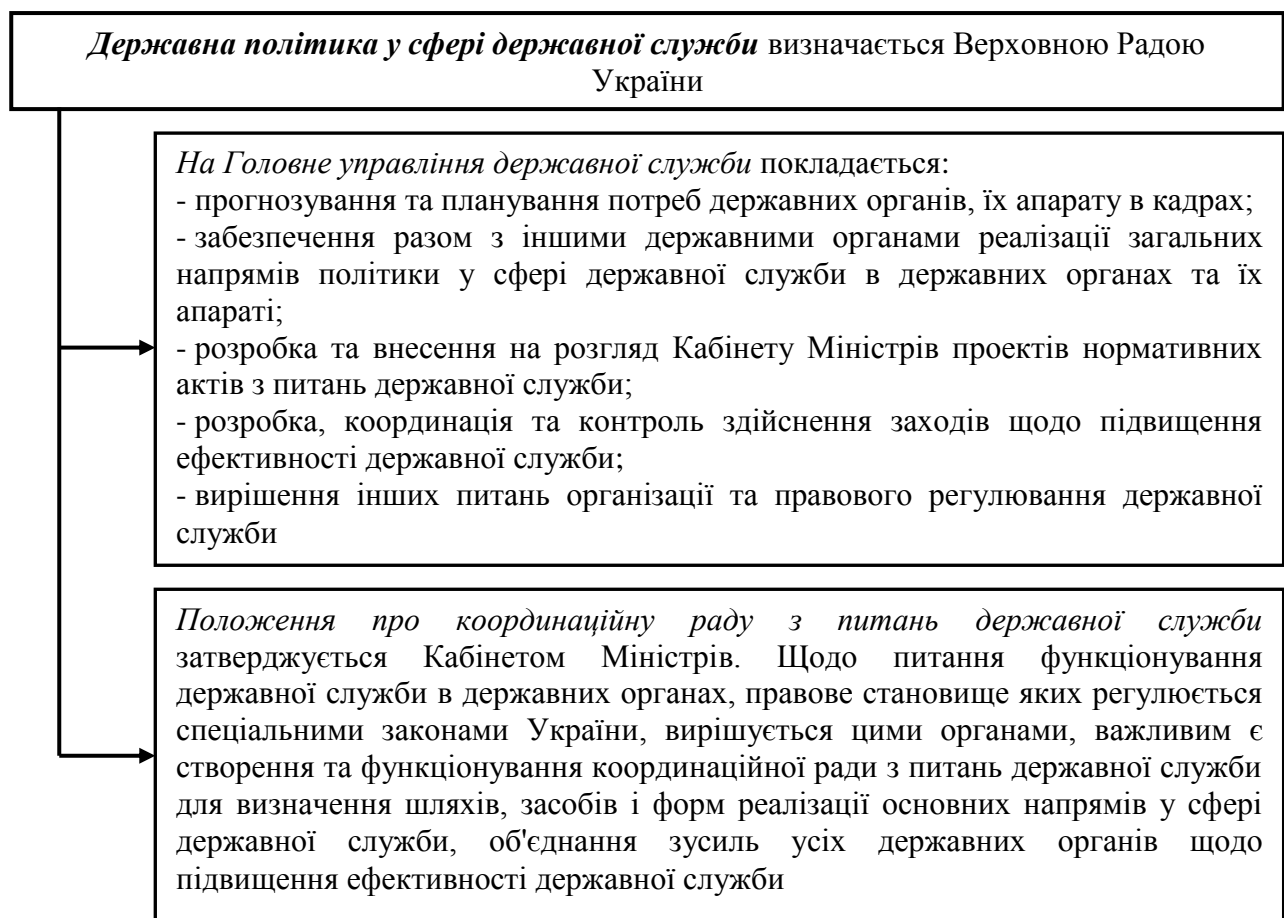
**Етика поведінки державного службовця** – державний службовець мусить сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення

Рисунок 8.11 – Законодавче регулювання державної служби

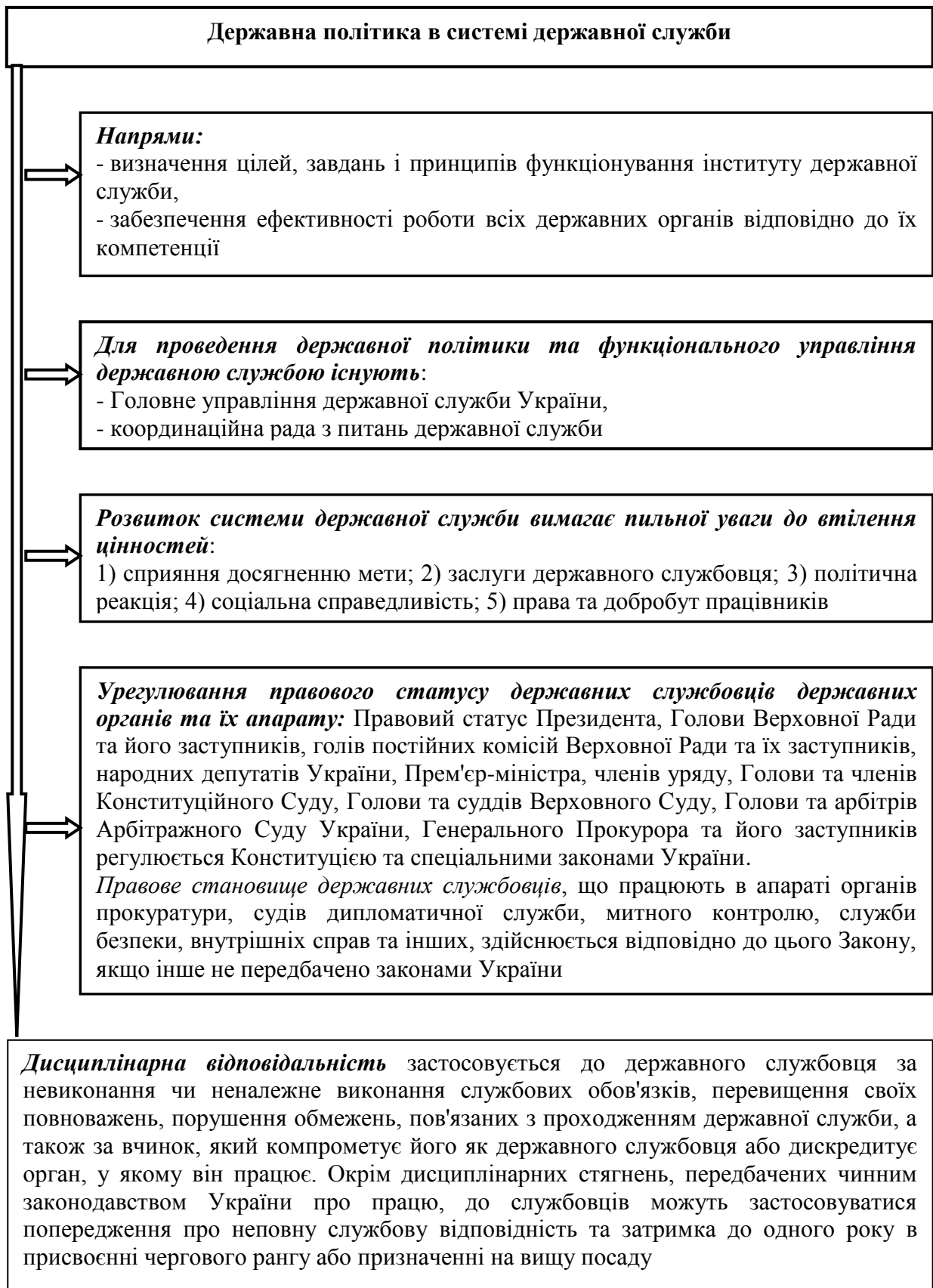


**Рисунок 8.12 – Процес організації державної служби**

## **8.2. Управління державною службою**



**Рисунок 8.13 – Організації, що забезпечують проведення державної політики та функціонального управління державною службою**



**Рисунок 8.14 – Державна політика в системі державної служби**

**Відповідальність державних службовців** настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків. Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за винне вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними

*Дисциплінарна відповідальність* – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд з цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності

*Адміністративна відповідальність* застосовується органами або посадовими особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглих по роботі чи по службі (наприклад: суддями, державними інспекторами з охорони праці, інспекторами державної протипожежної служби, головними санітарними лікарями та ін.)

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

*Матеріальна відповідальність* виконує правовідновну функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків

**Рисунок 8.15 – Відповідальність державних службовців у державному управлінні**



У Законі України «Про державну службу» закріплено основні  
**обов'язки та права державних службовців**

**обов'язки**

- додержуватися Конституції та інших актів законодавства України;
- забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини та громадянина;
- безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки;
- зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби;
- постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію;
- зобов'язаний у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, у письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу

**право на**

- повагу особистої гідності,
- соціальний та правовий захист, сумлінне виконання службових обов'язків,
- просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей,
- прийняття рішення в межах своїх повноважень та ін.

**Конкретні обов'язки та права** державних службовців мають визначатися на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображатися в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції

**Право доступу до державної служби** має коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби

- визнання особи в установленому порядку недієздатною;
- судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
- безпосередня підпорядкованість або підлеглисть особам, які є близькими родичами;
- державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені ст. 1 та 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією»;
- не можуть брати участь у страйках і вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, установлюються виключно законодавчими актами України.

*Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби чи виконання інших функцій держави, попереджуються про встановлені щодо них обмеження. Для зайняття посади державного службовця введено декларування доходів особи, яка претендує на посаду, а особам, що претендують на зайняття посад першої та другої категорії, необхідно подати, крім декларації про доходи, відомості про нерухоме цінне майно, вклади в банках і цінні папери, що належать їм та членам їхніх сімей*

**Рисунок 8.16 – Обов'язки та права державних службовців**

Законом України «Про державну службу» (розділ VI) передбачено *підстави припинення державної служби*

Окрім загальних підстав, передбачених законодавством України про працю, *державна служба припиняється в разі:*

- порушення умов реалізації права на державну службу;
- недотримання вимог, пов'язаних із проходженням державної служби;
- досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі;
- відмови від прийняття присяги або її порушення;
- неподання або подання неправдивих відомостей щодо доходів службовця тощо

*Зміна керівників або складу державних органів не може* бути підставою для припинення державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби. Рішення щодо припинення державної служби може бути оскаржене державним службовцем безпосередньо в суді

*Особи, винні в порушенні законодавства* про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством

Рисунок 8.17 – Підстави припинення державної служби

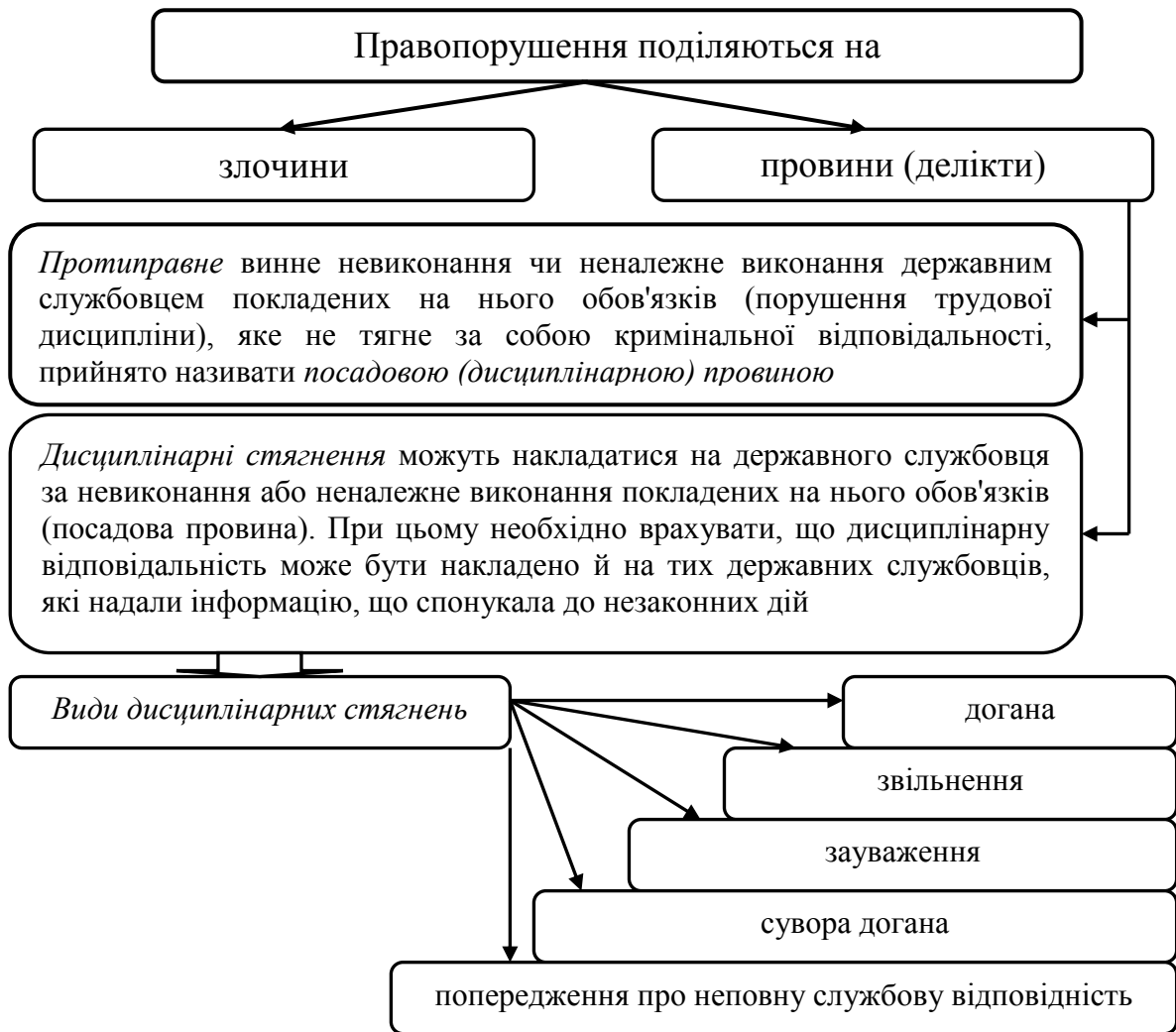
Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника державної служби є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов

якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не винний у її невиконанні)

якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що впливає з певних державно-службових відносин

якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта

Рисунок 8.18 – Умови визнання бездіяльності державного службовця порушенням трудової дисципліни



**Рисунок 8.19 – Поділ правопорушень державних службовців**



**Рисунок 8.20 – Причини оскарження дій державних службовців**

**В основі розробки систем державної служби** лежить метод класифікації посад, який застосовується до всіх посад. Розвиток системи класифікації посад веде до встановлення рангової структури та компенсаційних рівнів для державних службовців

**Класифікація посад** – це організація місць на підприємстві, групи чи класи на основі посадових обов'язків, відповідальності та вимог до кваліфікації. Існує два підходи до розробки класифікації посад:

1. Підхід визначення рангу особи застосовується в більшості країн. Тут визначають кваліфікацію, вміння, навички, здібності особи, після чого їй присуджується ранг службовця державної служби безвідносно до дійсних обов'язків, що їх виконуватиме особа

2. Підхід визначення посади особи вимагає розробки професійних категорій, які забезпечують загальну класифікаційну схему для кожної посади. Наприклад, у канадській системі державної служби є шість професійних категорій: управління; наукова та фахова служби; оперативна служба; адміністративна й законодавча служби; технічна служба; служба адміністративної підтримки

Після того, як визначено посаду й завершено аналіз робочого місця, можна розташовувати робоче місце в кваліфікаційній схемі, заснованій на визначенні обов'язків

**Переваги системи класифікації посад:**

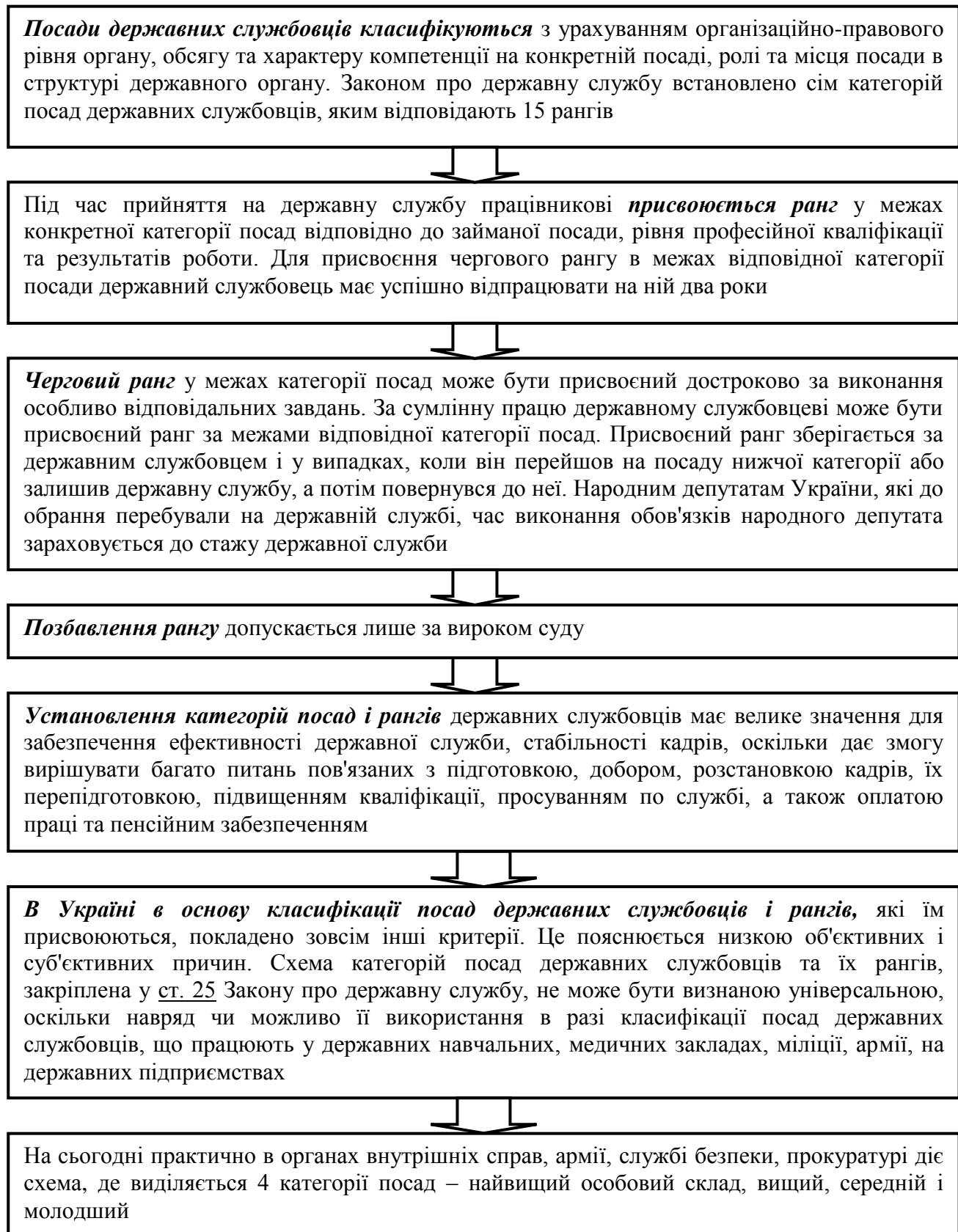
- установлення критерію для рівнів оплати праці;
- визначення обсягу й вимог до роботи;
- основа для розуміння керівником і підлеглими обов'язків, показників діяльності, підвищення заробітної платні тощо;
- створення стандартної термінології для функцій управління персоналом;
- захист системи державної служби від політичних та персональних впливів під час відбору на роботу та ухвалення рішень про встановлення плати

Для кожної посади й кожного керівника та працівника має бути *опис посадових обов'язків, навичок, кваліфікації*, потрібних для виконання роботи

**Уніфікація державної служби сприяє тому, що:**

- а) державного службовця можна перевести на іншу службу, навіть більш низьку, в інше місце без зниження заробітної платні (оскільки він одержує заробітну платню за тією категорією, у якій він раніше був);
- б) виключається конкуренція одного службовця з іншим у змаганні зайняти більш високу посаду лише через заробіток;
- в) наймачі не можуть переманювати службовців з одного державного відомства до іншого, надаючи їм більш високу оплату;
- г) віднесення посад до категорій та розподіл їх на групи (ранги) проводиться з усіх видів державної служби – армія, суд, освіта, медичне обслуговування тощо. Залежно від освіти в одній категорії можуть бути заступник міністра, професор, лаборант, експерт та ін.

**Рисунок 8.21 – Класифікація посад**



**Рисунок 8.22 – Ранги посад державних службовців у загальній класифікації посад**

### 8.3. Особливості державної кадрової політики у сфері державної служби

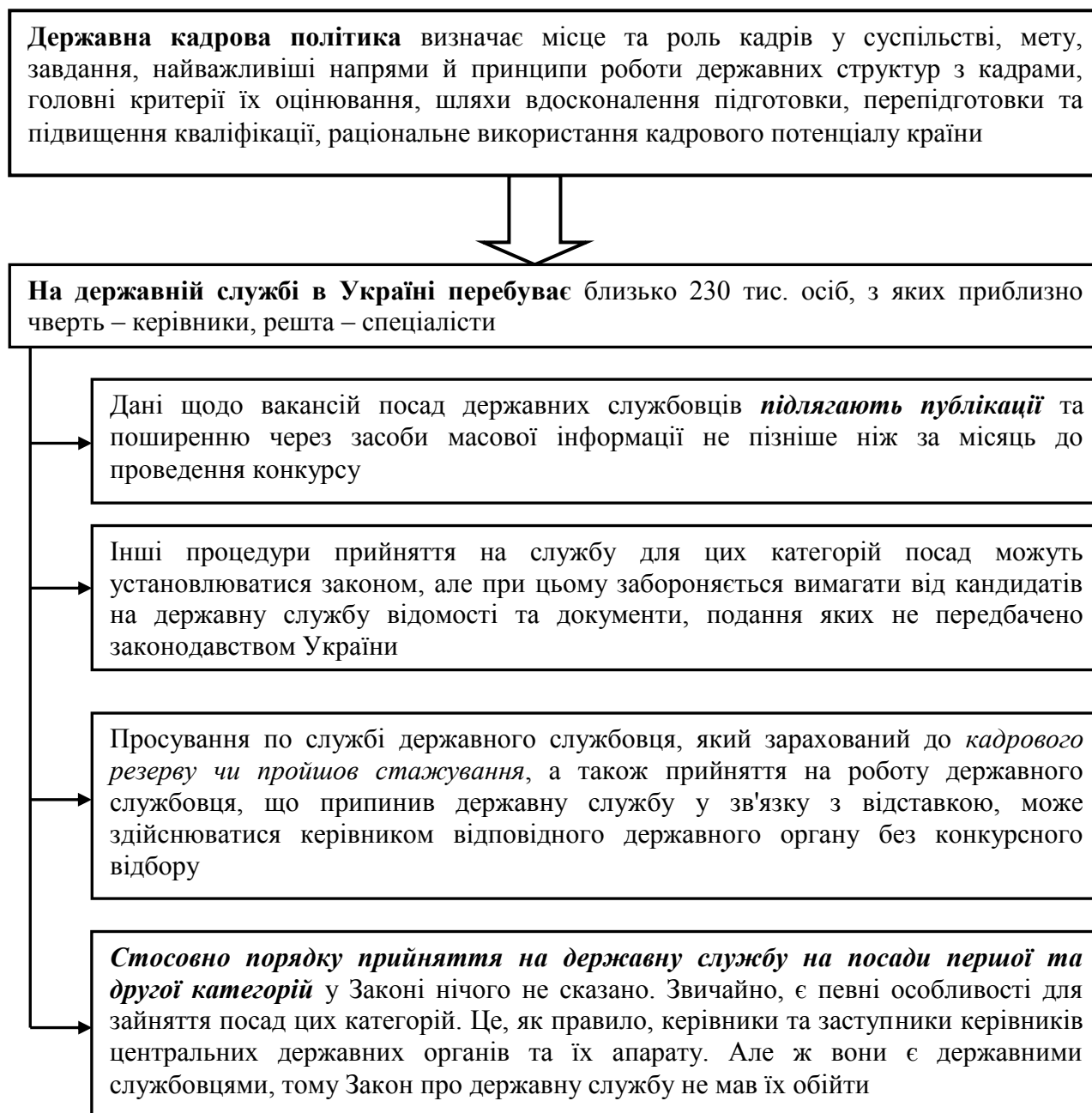


Рисунок 8.23 – Державна кадрова політика

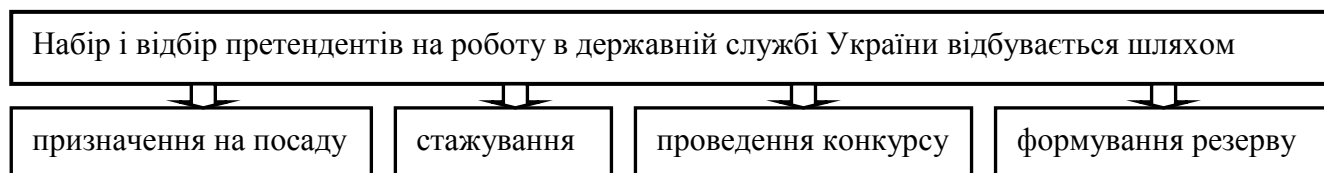


Рисунок 8.24 – Шляхи набору та відбору претендентів на роботу в державній службі

**Вирішення питання про зарахування** на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці пов'язане з відносинами як у першій, так і другій групах. Із цією метою законодавець установлює як порядок прийняття та проходження державної служби, так і етику поведінки службовця, вводить категорії посад службовців і ранги, які їм присвоюються

**Для ефективності та стабільності державної служби**, підвищення професійного рівня працівників і підготовки їх для зайняття керівних посад важливе значення має формування **кадрового резерву**, який відповідно до ст. 28 Закону про державну службу формується з:

- керівників і спеціалістів підприємств, установ, організацій, сфера діяльності яких належить до компетенції даного державного органу та інших органів;
- працівників місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування;
- випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю;
- державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або рекомендовані для просування на більш високі посади;
- осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву;
- числа випускників вищих закладів освіти, зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління за поданням Головдержслужби

**Кадровий резерв** формується міністерством, іншим центральним чи місцевим органом державної виконавчої влади, виконавчим органом місцевого самоврядування

**Порядок формування й організація роботи** з кадровим резервом регулюється Положенням про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій, яке затверджено Кабінетом Міністрів України

**До кадрового резерву зараховуються** професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності, досвід роботи

**Зарахування працівника до кадрового резерву** проводиться за його згодою керівником відповідного органу виконавчої влади або виконавчого органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить державне підприємство, установа чи організація

На кожен посаду формується резерв у кількості не менше ніж дві особи

Керівники міністерств, інших центральних чи місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування **проводять з працівниками**, зарахованими до кадрового резерву, роботу згідно із затвердженими індивідуальними планами

На кожен посаду державного службовця-керівника формується кадровий резерв у кількості двох осіб, за посадами спеціалістів складаються списки осіб, які включаються до резерву з урахуванням фактичної потреби. Якщо посада, на яку до кадрового резерву зараховано працівника, стає вакантною, він має переважне право на її заміщення під час проведення конкурсу, а державного службовця – поза конкурсним відбором. Це рішення керівник може прийняти за результатами конкурсу, стажування, просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву

Рисунок 8.25 – Кадровий резерв державної служби

**Підбір кадрів** на посади державних службовців повинен базуватись на системі **критеріїв**, серед яких:

1. Високий рівень освіти, бажано економічного, юридичного або загальноуправлінського напрямку. Більш того, особа повинна мати здібності до самоосвіти.
2. Спеціальна фахова підготовка в комплексі з практичними знаннями й уміннями застосовувати свої освітянські знання на практиці.
3. Висока мораль і етика поведінки.
4. Патріотизм.
5. Культура, що передбачає ознайомлення із системою історичних устроїв своєї держави; володіння культурним надбанням своєї нації, народу й держави тощо.
6. Внутрішня гідність людей, які входять до складу вищої управлінської еліти, їх здатність говорити правду, навіть, коли це шкодить особистим інтересам.
7. Уміння людини, яка працює у вищих керівних структурах, понад усе цінувати в собі почуття свободи, бути вільною від комплексу матеріальної залежності

Для набору й відбору кадрів має бути **опис посадових обов'язків, навичок, кваліфікації, потрібних для виконання роботи** для кожної посади та кожного керівника. Це одна з основних *вимог* системи державної служби

**Рисунок 8.26 – Підбір кадрів для державної служби**

В Україні розроблено *Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців*, який установлює *вимоги* до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців. Він служить підставою під час:

- розробки посадових інструкцій державних службовців, які закріплюють їхні обов'язки, права та відповідальність;
- підбору та розстановки кадрів, здійснення контролю за правильністю їхнього використання відповідно до спеціальності та кваліфікації;
- конкурсного підбору та атестації державних службовців;
- формування кадрового резерву;
- організації стажування в державних органах влади;
- розробки та вдосконалення програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їхньої професійної діяльності

Конкретний перелік посадових обов'язків визначається *посадовими інструкціями державних службовців*, які розробляються й затверджуються на основі цього Довідника. Крім того, Законом України «Про державну службу» визначено *7 категорій* посад державних службовців та 15 рангів, які відповідають певним категоріям

**Рисунок 8.27 – Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців**



**Порядок вступу на посаду державного службовця** залежить від особливостей статусу державного органу, категорії державної посади; шляхів заміщення цих посад

В Україні в системі державної служби **посади заміщуються шляхом призначення або за конкурсом**

**Призначення на державну посаду** стосується I-III категорій посад державних службовців і проводиться органами державної влади та посадовими особами в межах компетенції з додержанням встановленого порядку заміщення посад тієї чи іншої категорії

Стаття 15 Закону України «Про державну службу» визначає, що прийняття на державну службу на посади III-VII категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законом України

**Інститут конкурсного прийому на державну службу базується на таких основних принципах:**

- рівноправності, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами;
- відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби;
- гласності – забезпечення гласності проведення конкурсів

**Рисунок 8.28 – Інститут конкурсного прийому на державну службу**

**Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців** затверджене постановою Кабінету Міністрів України

Для проведення конкурсу наказом керівника утворюється **конкурсна комісія**, яку очолює заступник керівника. **Інформація про конкурс та умови його проведення** оголошується в засобах масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводиться до відома працівників органу, у якому оголошується конкурс

**Претенденти на посаду державного службовця** подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту, декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі й за кордоном, щодо себе та членів своєї сім'ї. Претенденти, які працюють в органі, де оголошено конкурс, чи зараховані до кадрового резерву цього органу та бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають. Але особи, які досягли граничного віку перебування на державній службі, участі в конкурсі не беруть

**Учасникам конкурсу надається інформація** щодо особливостей умов праці на відповідній посаді, їм може бути запропоновано викласти свої міркування чи підготувати реферат на тему майбутньої роботи. Учасників конкурсу завчасно повідомляють про час і місце засідання комісії. Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу та приймає рішення шляхом голосування, що оформляється протоколом

**Рішення про укладання трудового договору** приймає керівник на підставі рішення комісії про переможця конкурсу. Інші учасники конкурсу можуть бути зараховані до кадрового резерву чи прийняті на стажування

**Без конкурсного відбору або стажування можуть прийматися:**

- а) державні службовці на посади:
  - керівників, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальними органами;
  - керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів державної виконавчої влади за погодженням з керівниками місцевих органів державної виконавчої влади;
  - спеціалістів під час переміщення їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю;
- б) державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- в) на державну службу випускники Української академії державного управління при Президентіві України та філіалів у державні органи, які направляли їх на навчання

**Рисунок 8.29 – Правила конкурсного прийому на державну службу**

Важливе значення для вирішення *проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, мають затверджені Указом Президента України Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій*

Ці документи передбачають *створення єдиної цілеспрямованої державної системи* підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій

*Із цією метою формується* мережа галузевих навчальних закладів із широкою міжгалузєвою та регіональною кооперацією

*Консультаційно-методичні функції* в цій роботі покладено на Українську академію державного управління при Президентові України та її філіали

**Рисунок 8.30 – Порядок створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців**

*Потреба в кадрах* за спеціалізаціями та кваліфікаціями визначається за кількісними та якісними параметрами, що зумовлено станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, пріоритетами, суспільства

*Загальнодержавна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* державних службовців має свою цільову спрямованість, зміст та характерні риси єдності та цілісності. Вона виступає як єдина система освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та своєю системою управління. Становлення цієї системи йде одночасно в напрямках:

Становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців відбувається шляхом упровадження системності в професійно-освітній процес на базі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, уведення єдиних державних стандартів професійної підготовки та критеріїв оцінки їх досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це має надати системі професійного навчання сутнісні визначеність, цілісність, забезпечить неперервність і послідовність навчального процесу

Становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців відбувається також по лінії зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв'язку та скоординованості дій усіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби

**Рисунок 8.31 – Загальнодержавна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців**

**Навчання в сучасному розумінні** – це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки того, хто вчиться, на основі нових знань, поглядів, цінностей, умінь, навичок тощо. При цьому освіту можна розглядати як організовану комунікацію з метою навчання. Система навчання державних службовців вирішує такі загальні завдання, щодо здійснення:

підготовки державних службовців, як навчання з метою отримання особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади чи місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до державної служби

перепідготовки державних службовців, як навчання з метою отримання певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади чи місцевого самоврядування

підвищення кваліфікації державних службовців, як навчання, що спрямоване на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня, загальної управлінської культури та спеціалізації в межах певної категорії посад, окремих функцій, завдань, повноважень, які визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретної особи, конкретного органу державної влади чи місцевого самоврядування, конкретної зміни державно-службових відносин тощо)

**Система навчання державних службовців** може успішно розвиватися лише за постійно та якісно зростаючої потреби в результатах їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, що не просто зобов'язує, а стимулює державного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та знання. Найбільш універсальний спосіб цього досягти – пов'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання

Протягом п'ятирічного циклу між атестаціями мають запроваджуватися й *інші форми підвищення кваліфікації*, а саме:

- тематичне навчання на коротко- та довготермінових семінарах;
- самоосвіта;
- стажування (у тому числі за кордоном);
- навчання за особистими річними планами резерву тощо

Функціонують **підсистеми професійного навчання державних службовців** з урахуванням відомчої специфіки їх діяльності, а саме:

- система навчання державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, що працює під керівництвом Головного управління державної служби України;
- система навчання кадрів силових структур – за відомчою підпорядкованістю;
- система навчання службовців юридичних установ і судових органів;
- система навчання службовців сфери сільського господарства;
- система навчання службовців сфери охорони здоров'я;
- система навчання службовців сфери зайнятості населення

**Рисунок 8.32 – Завдання системи навчання державних службовців**

*Провідна роль у структурі навчальних закладів для навчання державних службовців* належить Українській академії державного управління при Президентові України, яка здійснює підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які займають посади I-IV категорій

*Мережа навчальних закладів підвищення кваліфікації* за останній період розширилася в результаті створення обласними державними адміністраціями регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців

*Головний напрям діяльності* – підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій, осіб, які включені до кадрового резерву на зайняття цих посад

*Професійне навчання державних службовців* доцільно вести переважно в державних закладах освіти, які здатні забезпечити підготовку фахівців відповідного профілю

Рисунок 8.33 – Структура навчальних закладів для навчання державних службовців

#### **8.4. Вітчизняна специфіка бюрократії та бюрократизму в державному управлінні (самостійне опрацювання студентами)**

**Бюрократія** (влада, сила) трактується як панування канцелярії, контори. Це специфічна форма соціальної організації та відносин у суспільстві, у якому центри виконавчої влади практично незалежні від більшості її членів, або система управління, у якій влада належить адміністрації чиновників

*Поява бюрократії як соціального явища* пов'язана з потребою правління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді *апарату чиновництва*. Із розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму

Поняття «**бюрократизм**» ширше за своїм змістом, ніж «бюрократія», і вживається для характеристики такого стану управління державою чи іншими організаціями, де існує «панування канцелярії», відірваність виконавчих органів від інтересів цих організацій, а пріоритет надається власним потребам, де функціонують відносини формалізму, некомпетентності, консерватизму, корупції тощо

Рисунок 8.34 – Співвідношення понять «бюрократія» та «бюрократизм»



Рисунок 8.35 – Основні аспекти тлумачення сутності поняття «бюрократія»

**Бюрократизм як явище** – це, власне, перекладання своїх зобов'язань на посадову особу, яка стоїть нижче за рангом, що створює суттєві труднощі на шляху їх виконання. Тобто йдеться не про чіткі накази, інструкції чи просту допомогу в межах ділового етикету, а про те, що весь обсяг необхідної роботи (не дійсно необхідної, а необхідної за внутрішніми, перекрученими процедурними чи іншими бюрократичними правилами) усе більше перекладається на «простих виконавців», бюрократичні низи

**Вивчення бюрократизму передбачає аналіз:**

- суперечностей, що виникають під час реалізації функцій управління;
- управління як процес праці щодо інтересів соціальних груп, що беруть участь у бюрократичних відносинах

*Веберівська концепція* стала фундаментом формування теорії раціональної бюрократичної організації суспільства, що зводиться, по суті, до чотирьох постулатів:

- компетенція кожного бюрократичного рівня є чітко регламентована і зафіксована нормативно;
- ієрархічна організація бюрократичної структури базується на жорстко встановлених принципах посадової субординації;
- уся формальна внутрішньоорганізаційна діяльність (підготовка наказів, директив, прийняття управлінських рішень, поширення інформації) здійснюється письмово, у формі відповідних документів, які підлягають зберіганню;
- усі посадові особи повинні бути висококваліфікованими фахівцями в галузі адміністрування, компетентними не лише щодо питань вирішення посадових обов'язків, але й знання норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації загалом

*Бюрократія, за К. Марксом*, – це абсолютне зло. Тут і підміна суспільного інтересу особистим інтересом влади й конкретної людини, «присвоєння держави» чиновництвом, органічна нездатність вирішувати справжні проблеми, відсутність державного розуму в бюрократії, кар'єризм як спосіб життя, формалізм тощо. Маркс К. вважає бюрократію організмом-паразитом, принципово нездатним бути ані носієм розуму, ані виразником загальних інтересів

*«Імперська» модель бюрократії* повне втілення одержала в азійських імперіях (її можна також називати «східною»), особливо в Китаї. При всій гігантській ролі, яку у функціонуванні системи відігравало чиновництво, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою, але залишалося в статусі імператорських лакеїв. Для запобігання процесу утворення бюрократичної корпорації діяла низка механізмів диверсифікації та роз'єднання інтересів чиновників

*«Неолістичне» тлумачення феномену бюрократії* – це підхід, що розвивається поєднуючи в собі основи веберівської моделі з критикою її абсолютизації як універсального зразка

Рисунок 8.36 – Основні аспекти тлумачення суті поняття «бюрократизм»

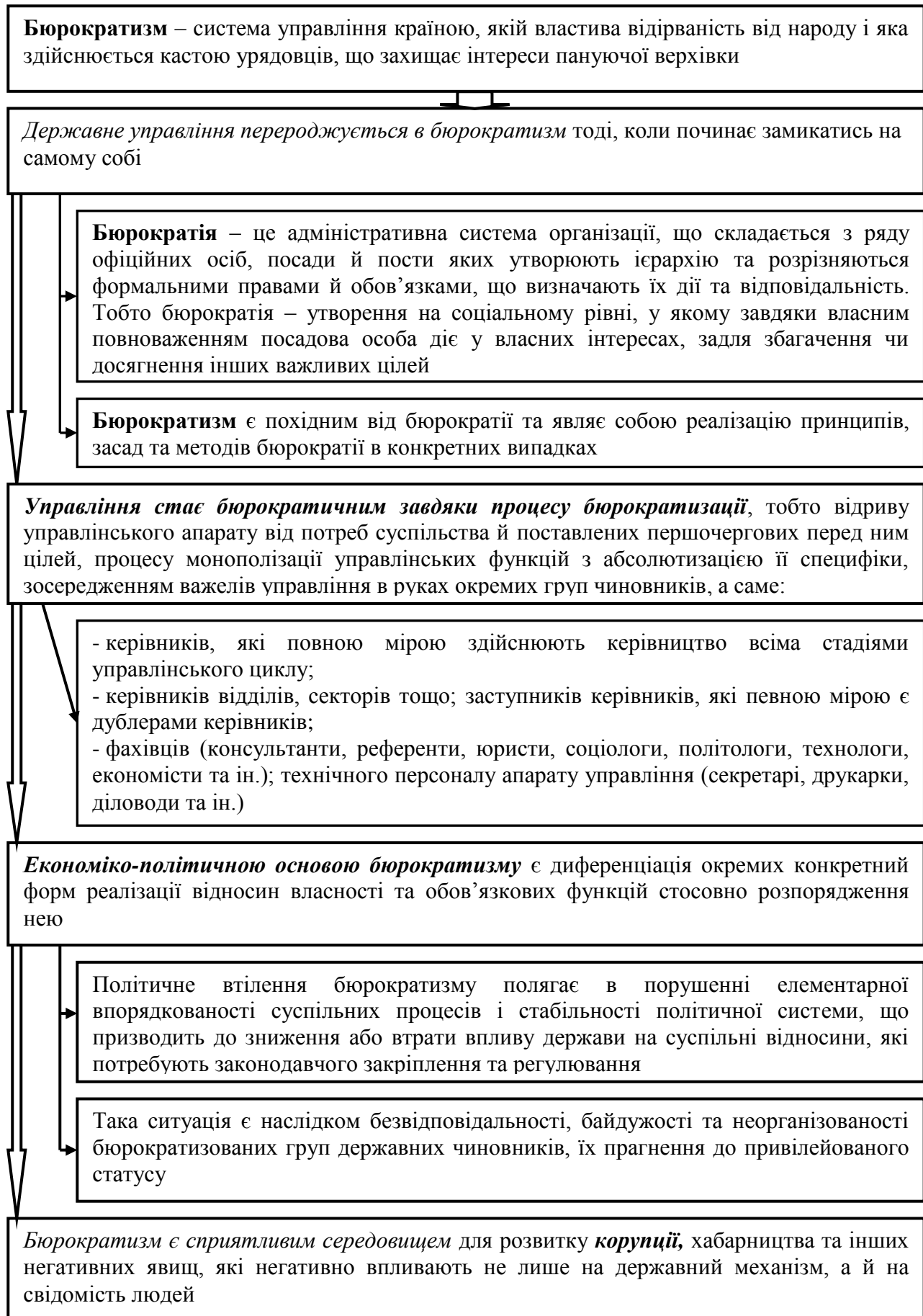


Рисунок 8.37 – Чинники, що визначають бюрократизм



**Бюрократизм** – істотна перешкода на шляху до подальшого розширення та поглиблення демократії, розвитку суспільних відносин і управління, самоврядування, проведення радикальних реформ економіки й управління, здійснення соціальної політики

Ізольована **бюрократизована система** починає працювати сама на себе й намагається захиститися від можливих змін завдяки консерватизму. У результаті з організації наполегливо виживається дух новаторства, викорінюється навіть потяг до змін. Будь-які спроби порушити встановлений порядок сприймаються як зазіхання на права й компетенцію керівництва. Звідси відома нетерпимість бюрократів до впровадження перспективних пропозицій, новацій, удосконалень, відкриттів. Бюрократизм гальмує розвиток виробничих відносин

**Рисунок 8.38 – Бюрократична система**

**У державній службі до негативних наслідків бюрократизму можна віднести такі:**

1. Багатонаціальність, тобто роздутий і заплутаний за своїми функціональними обов'язками апарат управління, що включає велику кількість непотрібних ланок.
2. Так звана «бюрократична петля», коли скарга до вищого органу пересилається ним до органу, дії якого оскаржують. Поширеними є прагнення чиновників знайти формальні й надумані підстави для відмови в задоволенні справи.
3. Паперовий стиль роботи, надмірне перебільшення ролі документальної сторони справи (яка за певних умов і в розумних межах дійсно важлива та необхідна в управлінні). Причому ця робота так розтягується в часі, що її обсяг ніяк (чи практично ніяк) не пов'язаний з кількістю людей, що її виконують.
4. Підміна закону інструкціями чи іншими підзаконними нормативними актами під виглядом конкретизації закону; «всесилля» чиновників, фактичне переважання адміністративного апарату над органами, сформованими в порядку виборів; надмірна, дріб'язкова регламентація дій навіть тоді, коли їх належне виконання забезпечується звичним здоровим глуздом.
5. Місництво як порядок заняття посад відповідно до соціального статусу претендента або його родичів чи додержання вузькомісцевих інтересів на шкоду загальній справі, справі держави.
6. Відсутність чи ігнорування чітко встановлених строків розгляду звернень громадян та юридичних осіб, що призводить до тяганини в рішенні справ, їх нескінченне потрібне й непотрібне узгодження з іншими ланками апарату. Відхід від прийняття конкретного рішення та ухвалення безлічі уявних рішень, що не вирішують справи по суті, у тому числі відписки на виступи преси, скарги й пропозиції громадян.
7. Консерватизм, який нерідко набуває форми непохитної відсталості й агресивного антиноваторства, що прикривається міркуваннями про користь стабільності (дійсно корисної за певних умов і в певний час) і неприпустимості нестримного експериментування та нерозсудливого ризику, відхід від контролю за допомогою штучної службової конфіденційності, закриття доступу до інформації про дії апарату, недопущення дійсної гласності й маніпулювання громадською думкою з використанням «напівгласності».
8. Несприйняття критики, зневага до неї, а часто й переслідування за критику; подекуди сліпа старанність, що виходить за рамки службової дисципліни, покірливе виконання вказівок начальства і тоді, коли вони суперечать закону й загальноприйнятим нормам моралі; кар'єризм, нестримне прагнення просування по службі, зарозумілість, що набуває різноманітних форм – від самодурства, грубості до зовні ввічливого ігнорування суті предмета справи; протекціонізм, тобто безпринципне, нерідко шкідливе для справи сприяння ближнім, приятелям, а то й просто «колезі-бюрократу» у вирішенні своїх кар'єрних та інших особистих справ

**Рисунок 8.39 – Державна служба та бюрократизм**

**Боротьба з бюрократизмом** повинна бути спрямована на істотне звуження зони відтворюючих його економічних, політичних, юридичних та інших підстав. *Макимум, чого можна домогтися* в боротьбі з ним, – це звести до мінімуму його прояв, створити дискомфортні умови для його культивування. *Завдання* полягає не в тому, щоб у черговий раз «знищити» бюрократизм, а в тому, щоб звузити сферу його панування, скоротити простір дії його традицій. *Обмежити бюрократизм* можна, лише загнавши його в межі «розумної адміністрації»

### **Шляхи протидії бюрократизму в державній службі України**

До правових (юридичних) шляхів протидії бюрократичним проявам можна віднести прискорення проведення адміністративної реформи з дотриманням тих принципів і засад, які були покладені в основу цього процесу, задля поетапного створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури, демократії

Важливими засобами протидії бюрократизму повинні стати забезпечення політичної нейтральності державної служби шляхом розподілу політичних та адміністративних посад для унеможливлення втручання політичних структур з корисливою метою в управлінський процес, опіки державних службовців і втягування їх у політичну діяльність, що слід проводити паралельно з підвищенням відповідальності держслужбовців за невиконання чи неналежне виконання своїх функціональних обов'язків

Із метою протидії корупції та бюрократичним зв'язкам на державній службі необхідно забезпечити виконання норми, яка передбачає порядок ротації кадрів як невід'ємну складову системи роботи з кадрами у сфері державної служби, ефективним засобом формування дієвого кадрового резерву. Періодична ротація кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи та наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції. Також доцільно обмежити термін обіймання керівних посад в апараті управління

Щоб зменшити зловживання владою, тяганину та паперовий стиль роботи в процесі надання послуг фізичним та юридичним особам, слід організувати роботу державних органів за принципом «єдиної заяви», що дозволить забезпечити надання довідок та іншої інформації безпосередньо в одному місці. Результатом цього буде зменшення кількості інстанцій, які повинен пройти громадянин, щоб вирішити ту чи іншу справу

Демократизація діяльності державних органів повинна відбуватися за рахунок співпраці з громадськими організаціями шляхом проведення «круглих столів», семінарів і громадських слухань із метою виявлення недоліків у роботі державно-управлінських структур і їх подолання. Також доцільно використовувати проведення режиму постійного моніторингу та корекції щодо питання вдосконалення стилю й методів роботи в органах державної влади

**Рисунок 8.40 – Шляхи протидії бюрократизму в державній службі України**

## Запитання та завдання для самоконтролю

*ТЕМА 2.1 (7). Внутрішня організація та ефективність управління органу державної влади.*

- 7.1. Визначте повноваження органу державної влади.
- 7.2. У чому полягає відмінність органів державної влади від інших організацій?
- 7.3. Охарактеризуйте сутність поняття «державна служба».
- 7.4. Визначте узагальнюючі риси державної служби.
- 7.5. Визначте особливості державної служби в Україні.
- 7.6. Охарактеризуйте функції державної служби.
- 7.7. Сформулюйте основні принципи функціонування державної служби.
- 7.8. Яким чином організовується державна служба в країні?
- 7.9. Які особливості організації державної служби в Україні?
- 7.10. Проаналізуйте стан юридичного забезпечення функціонування державної служби в Україні.
- 7.11. Проаналізуйте правовий статус державних службовців в Україні.
- 7.12. У чому полягає етика поведінки державних службовців?
- 7.13. Яким чином побудована система управління державною службою в Україні?
- 7.14. Визначте особливості кадрової політики в державній службі.
- 7.15. Охарактеризуйте елементи внутрішнього середовища органу державної влади.
- 7.16. Охарактеризуйте зовнішнє середовище органу державної влади.
- 7.17. У чому полягає здатність до стратегічного управління в державних службовців?
- 7.18. Яким чином формується програма діяльності органу виконавчої влади?
- 7.19. Охарактеризуйте систему прогнозних і програмних документів органу виконавчої влади.
- 7.20. Визначте сутність контролінгу та сфери його завдань.
- 7.21. Охарактеризуйте особливості адміністративного контролінгу.
- 7.22. Охарактеризуйте особливості стратегічного та оперативного контролінгу.
- 7.23. Наведіть передумови та шляхи впровадження контролінгу у сфері державного управління.
- 7.24. Охарактеризуйте чинники, що визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень у державному управлінні.
- 7.25. Виділіть основні стадії управлінської діяльності та механізми їх забезпечення на основі використання управлінських технологій.
- 7.26. Визначте вимоги до управлінських рішень та проаналізуйте чинники, що впливають на їх якість і ефективність.
- 7.27. Обґрунтуйте етапи процесу підготовки управлінського рішення.

7.28. Проаналізуйте технологічні процедури прийняття рішень у державному управлінні та можливості їх вдосконалення.

7.29. У чому полягають причини невиконання управлінських рішень?

7.30. У чому полягає роль керівника в забезпеченні якості управлінської діяльності?

7.31. Охарактеризуйте стилі управління.

7.32. Охарактеризуйте умови ефективного управління керівника.

7.33. Охарактеризуйте типові помилки та негативні якості керівника.

7.34. Охарактеризуйте засоби забезпечення законності в державному управлінні.

7.35. Обґрунтуйте співвідношення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні.

7.36. Визначте роль дисципліни в забезпеченні законності в державному управлінні.

7.37. Обґрунтуйте підходи до раціонального поєднання різних видів контролю в державному управлінні.

7.38. Визначте зміст та критерії загальної соціальної ефективності державного управління.

7.39. Визначте зміст та критерії загальної економічної ефективності державного управління.

7.40. Сформулюйте основні критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління та охарактеризуйте їх.

7.41. Сформулюйте основні критерії економічної ефективності державного управління та охарактеризуйте їх.

7.42. Наведіть підходи до оцінки соціальної ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

7.43. Наведіть підходи до оцінки економічної ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

7.44. Охарактеризуйте цикл оцінки ефективності діяльності органу державної влади.

7.45. Охарактеризуйте проблеми аналізу ефективності діяльності органу державної влади.

7.46. Визначте зміст інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади.

7.47. Які є носії та джерела інформації в державному управлінні?

7.48. Охарактеризуйте зміст і форми інформації, що необхідна державним службовцям.

7.49. Підходи до обробки інформації відповідно до статусу державного службовця

7.50. Організація комунікаційного процесу в державному управлінні.

7.51. Організація комунікаційного процесу в органі державної влади.

*ТЕМА 2.2 (8). Державна служба в Україні*

- 8.1. У чому полягають концептуальні засади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування?
- 8.2. Назвіть завдання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
- 8.3. Назвіть функції державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
- 8.4. Розкрийте сутність принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
- 8.5. Охарактеризуйте елементи правового інституту державної служби та державно-службові відносини.
- 8.6. У чому полягає соціальна функція державної служби?
- 8.7. Яким чином здійснюється законодавче регулювання державної служби в Україні?
- 8.8. Охарактеризуйте процес організації державної служби.
- 8.9. Охарактеризуйте організації, що забезпечують проведення державної політики та функціонального управління державною службою.
- 8.10. У чому полягає державна політика в системі державної служби?
- 8.11. У чому полягає відповідальність державних службовців у державному управлінні?
- 8.12. Охарактеризуйте обов'язки та права державних службовців.
- 8.13. Визначте правопорушення державних службовців.
- 8.14. Що дає застосування класифікації посад у державній службі?
- 8.15. Охарактеризуйте ранги державних службовців у класифікації посад у державній службі.
- 8.16. Проаналізуйте кадрову політику щодо державної служби.
- 8.17. Запропонуйте та обґрунтуйте зміни, які необхідно внести до кадрової політики.
- 8.18. У чому полягають особливості професійної діяльності державних службовців?
- 8.19. У чому повинно полягати реформування державної служби?
- 8.20. Розкрийте поняття правового статусу державних службовців.
- 8.21. Опишіть правовий статус державних службовців.
- 8.22. За яких умов формується правовий статус державних службовців?
- 8.23. Назвіть умови припинення правового статусу державних службовців.
- 8.24. Які обмеження та заборони існують для державних службовців?
- 8.25. У чому полягають гарантії та соціальний захист державних службовців?
- 8.26. Які шляхи набору та відбору претендентів на роботу в державній службі?
- 8.27. Яким чином формується кадровий резерв державної служби?
- 8.28. Яким чином здійснюється підбір кадрів для державної служби?

8.29. У чому полягає необхідність типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців?

8.30. Які засади конкурсного прийому на державну службу?

8.31. Опишіть загальнодержавну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

8.32. У чому полягають завдання системи навчання державних службовців?

8.33. Опишіть структуру навчальних закладів, де готують державних службовців.

8.34. Які засади атестації державних службовців?

8.35. Які світові тенденції розвитку бюрократії та бюрократизму в державному управлінні?

8.36. Проаналізуйте стан бюрократії та бюрократизму в державному управлінні в Україні.

8.37. У чому полягає вітчизняна специфіка бюрократії та бюрократизму в державному управлінні в Україні?

## Розділ 4

# ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

### Тема 2.3 (9). Відносини органів публічної влади в системі державного управління

#### *Лекція 1*

##### *План лекції*

9.1. Відносини центральних і регіональних органів державної влади й місцевого самоврядування з іншими суб'єктами державного управління.

9.2. Державні органи та органи місцевого самоврядування у взаємодії з громадянами та об'єднаннями громадян (самостійне опрацювання студентами).

9.3. Державні та адміністративні послуги органів виконавчої влади.

#### *Лекція 2*

##### *План лекції*

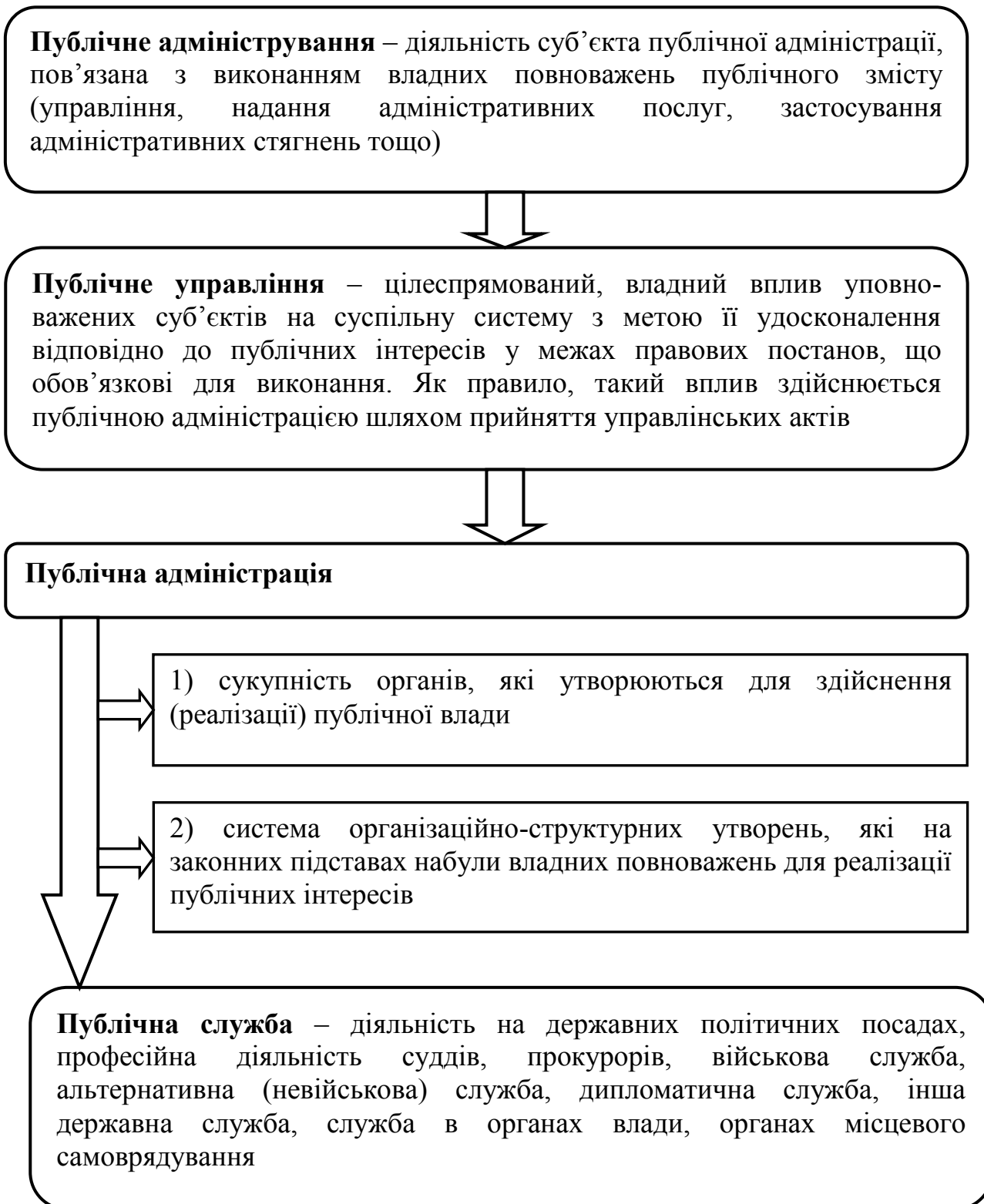
9.4. Участь громадськості в управлінні державними та суспільними справами.

9.5. Контроль громадськості за функціонуванням органів влади.

**Література, що рекомендована до вивчення теми:** [1; 3-7; 9; 13].

**Міні-лексикон:** адміністративна юстиція, об'єднання громадян, публічна адміністрація, публічна служба, публічне адміністрування, публічне управління, управлінські послуги.

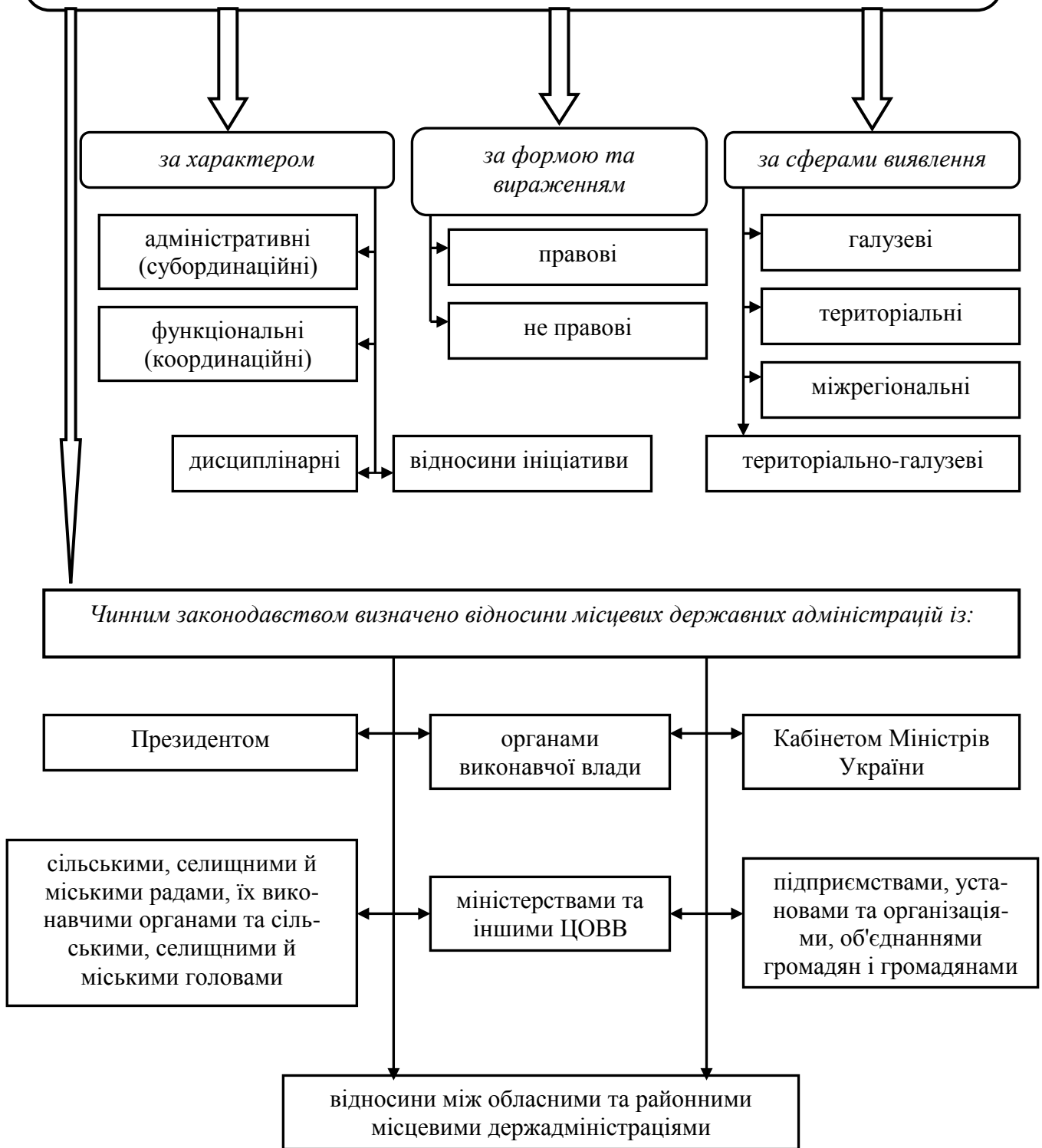
**9.1. Відносини центральних і регіональних органів державної влади й місцевого самоврядування з іншими суб'єктами державного управління**



**Рисунок 9.1 – Співвідношення понять «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «публічна служба»**

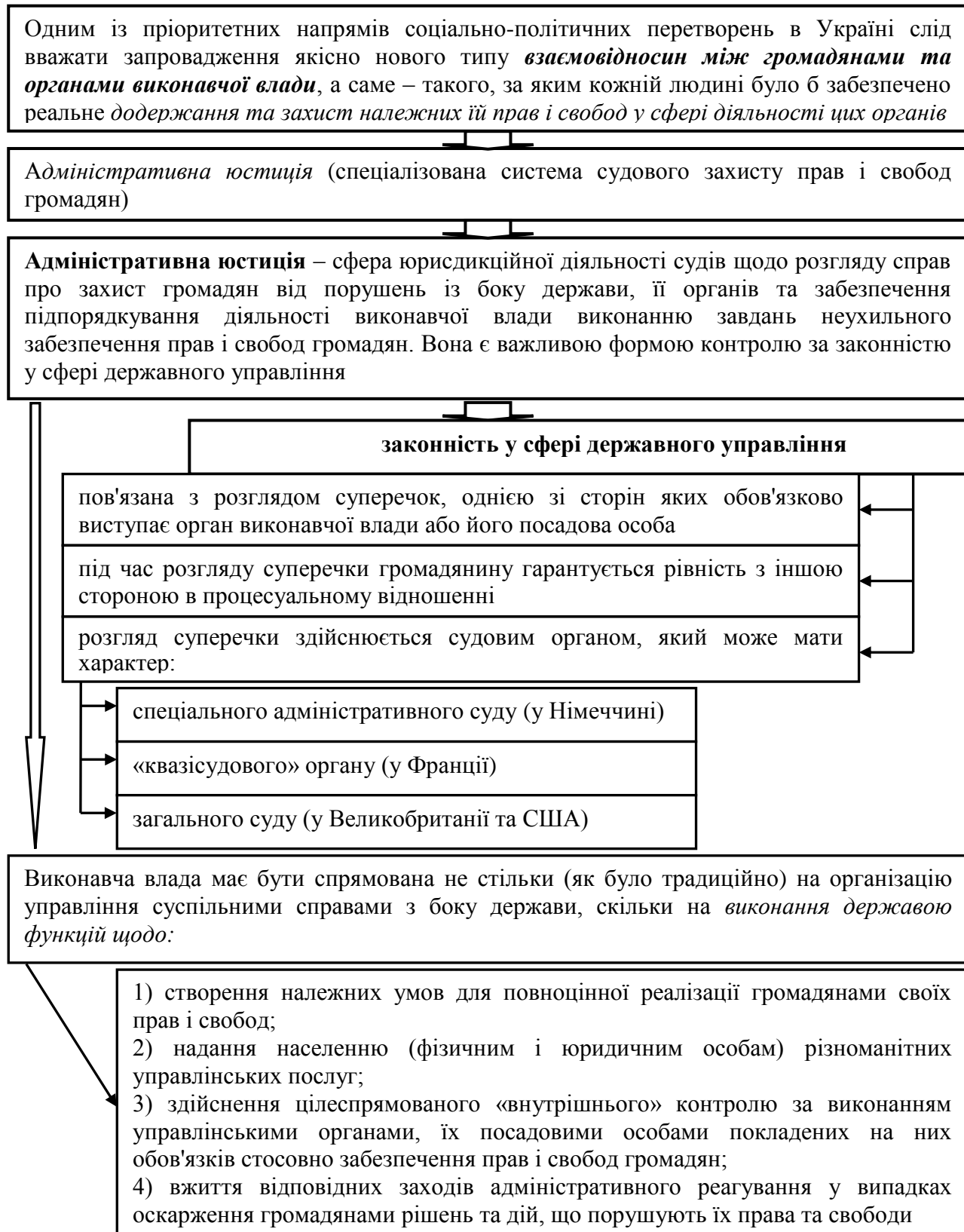


**Відносини місцевих державних адміністрацій** – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади в горизонтальних та вертикальній проекціях



**Рисунок 9.2 – Відносини місцевих державних адміністрацій**

## 9.2. Державні органи та органи місцевого самоврядування у взаємодії з громадянами та об'єднаннями громадян (самостійне опрацювання студентами)



**Рисунок 9.3 – Відносини між громадянами та органами виконавчої влади (адміністративна юстиція)**

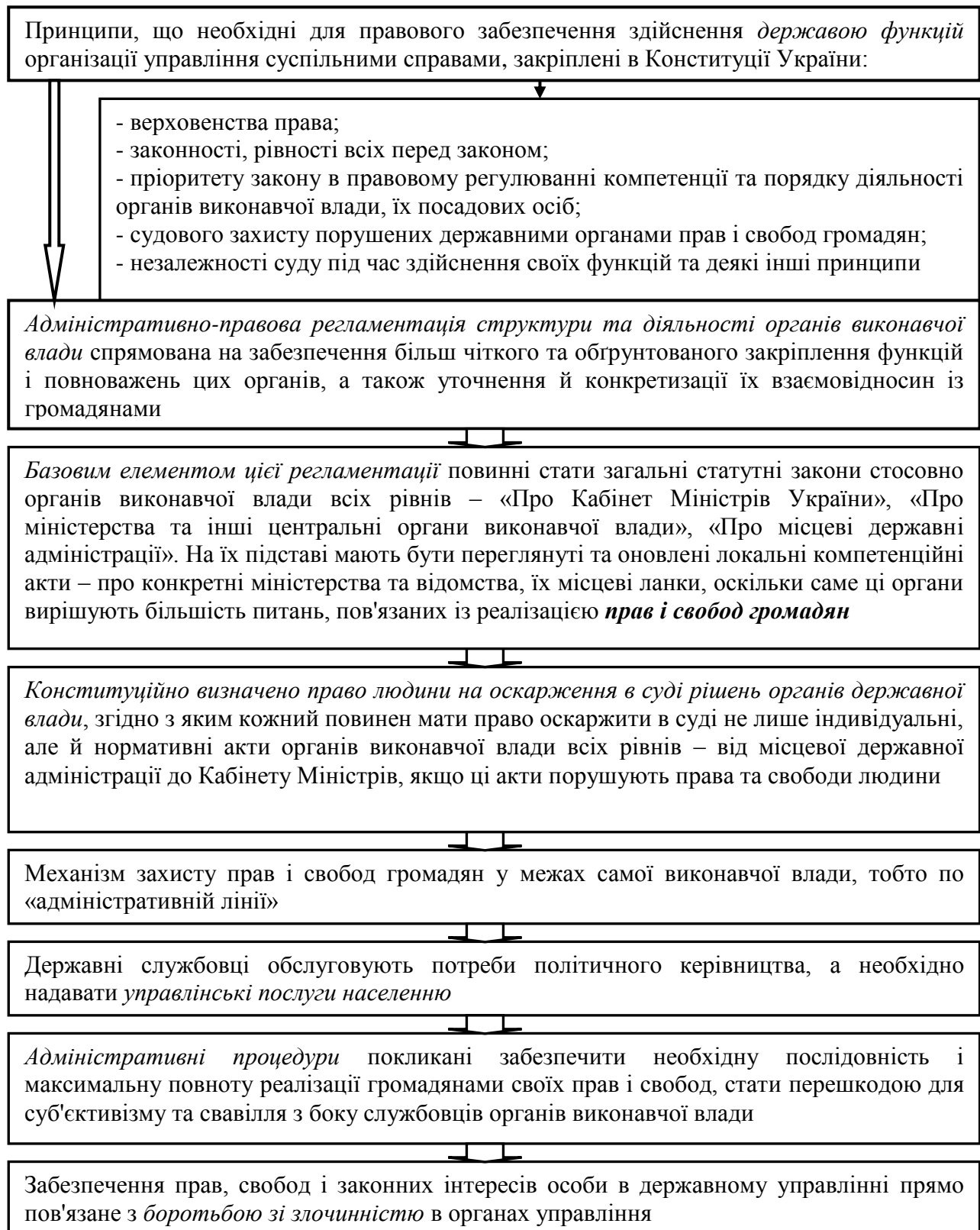


Рисунок 9.4 – Відносини громадянина з виконавчою та судовою владою

**Об'єднанням громадян** є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод

Незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) об'єднання громадян відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» визнається *політичною партією або громадською організацією*

**Рисунок 9.5 – Об'єднання громадян**

**Зв'язки з громадськістю** – «паблік рилейшнз» (від англ. public relations – відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) – одна з конкретних функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між організацією та громадськістю. Паблік рилейшнз (ПР) сьогодні сприймається як важливий елемент ділових відносин усіх сфер повсякденного життя

**Мета паблік рилейшнз органу державної влади** – встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та державною владою, що засноване на природі, знанні та повній інформованості

**Термін «паблік рилейшнз» включає такі основні напрями:**

- 1) суспільна думка;
- 2) суспільні відносини;
- 3) урядові відносини;
- 4) життя спільноти;
- 5) промислові відносини;
- 6) фінансові відносини;
- 7) міжнародні відносини;
- 8) споживчі відносини;
- 9) дослідження та статистика;
- 10) засоби масової інформації (ЗМІ)

**Паблік рилейшнз як функція управління.** Для системи державного управління *об'єктом управління* є: громадськість в особі громадян, виборці, партії, громадські організації, корпорації та ін.

**Суб'єктом** цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування

Паблік рилейшнз спирається на певні **методи** – сукупність прийомів, засобів та інструментів, за допомогою яких суб'єкт управління взаємодіє з громадськістю. До загальноприйнятих методів паблік рилейшнз можна віднести:

- взаємодію із засобами масової інформації, використання усної мови; рекламу «престижу»; вивчення громадської думки; використання друкованого слова; фотографії; виставки та ярмарки; кіно; аудіовізуальні засоби;
- конференції гостинність тощо

Здійснення паблік рилейшнз на практиці поділяється на три групи дій:

- 1) активні дії стосовно досягнення доброзичливості;
- 2) збереження репутації (виявити традиції організації, які можуть зашкодити громадській думці, і відмовитись від них);
- 3) внутрішні відносини (використання прийомів, зорієнтованих на створення в співробітників почуття відповідальності та зацікавленості в справах адміністрації)

**Рисунок 9.6 – Зв'язки з громадськістю («паблік рилейшнз»)**

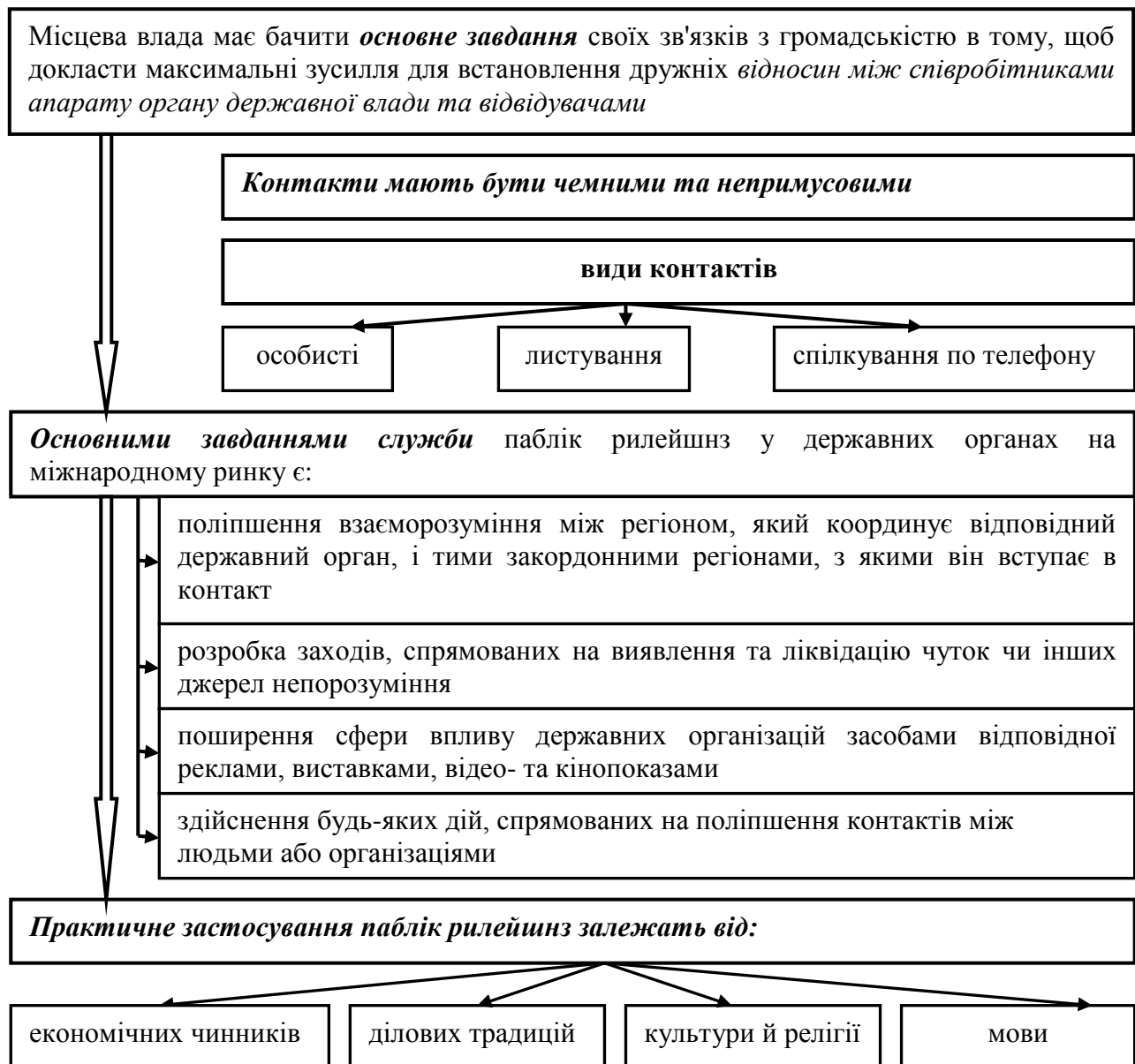


Рисунок 9.7 – Завдання зв'язків органу державної влади з громадськістю

### 9.3. Державні та адміністративні послуги органів виконавчої влади

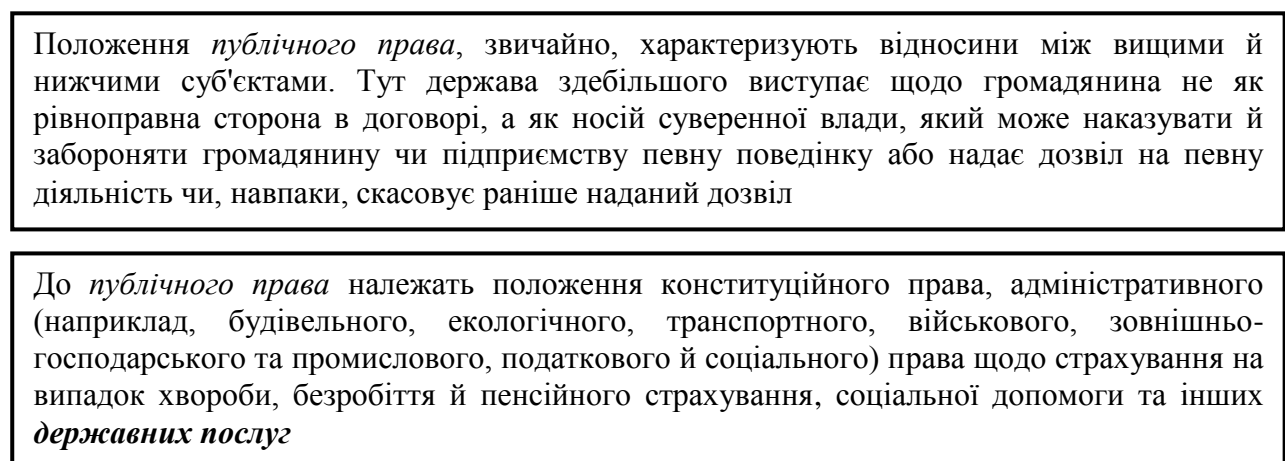


Рисунок 9.8 – Публічне право та державні послуги

**Виконавча влада** має бути спрямована не стільки на організацію управління суспільними справами з боку держави, скільки на *виконання державою функцій* щодо надання управлінських послуг

**Управлінські послуги** – новий елемент взаємовідносин держави з людиною, тобто численні різного роду дозвольно-реєстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб. **Управлінські послуги за Концепцією адміністративної реформи** визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.

Традиційно такі дії розглядались як прояв владно-розпорядчої діяльності органів державної влади стосовно громадян, але ці дії слід оцінювати як виконання *обов'язків держави перед громадянами*, спрямованих на створення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод. Таке розуміння відповідає новій ідеології «служіння держави» для людини. Отже, «служіння» з боку виконавчої влади це і є, у першу чергу, надання **управлінських послуг**

**Влада** – це реалізація не лише зобов'язуючої громадянина правочинності, але й обов'язків держави перед громадянином. У міру демократизації держави таких обов'язків із її боку стає все більше

Адміністративна реформа має змінити стан справ у сфері соціально-політичної *відповідальності органів виконавчої влади*. Система органів виконавчої влади має створити оптимальні умови для реалізації прав і свобод громадян, надання їм широкого кола державних, у тому числі **управлінських, послуг**

**Надання управлінських послуг повинно бути спрямовано:**

- на задоволення потреб особи та суспільства;
- управлінські послуги повинні бути платними лише, коли громадянин має вибір чи користуватися цією послугою, чи ні;
- надаватися насамперед на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів;
- надання державних послуг не може бути елітарним;
- державні службовці повинні надавати державні управлінські послуги на високому професійному рівні;
- переважна більшість державних службовців має бути задіяна саме в наданні управлінських послуг з одночасним подоланням проявів бюрократизму та адміністративної тяганини;
- в основу оцінки ефективності виконання державними службовцями своїх посадових повноважень слід покласти якісний рівень надання ними управлінських послуг населенню

**Рисунок 9.9 – Управлінські послуги**

## Лекція 2

### 9.4. Участь громадськості в управлінні державними та суспільними справами

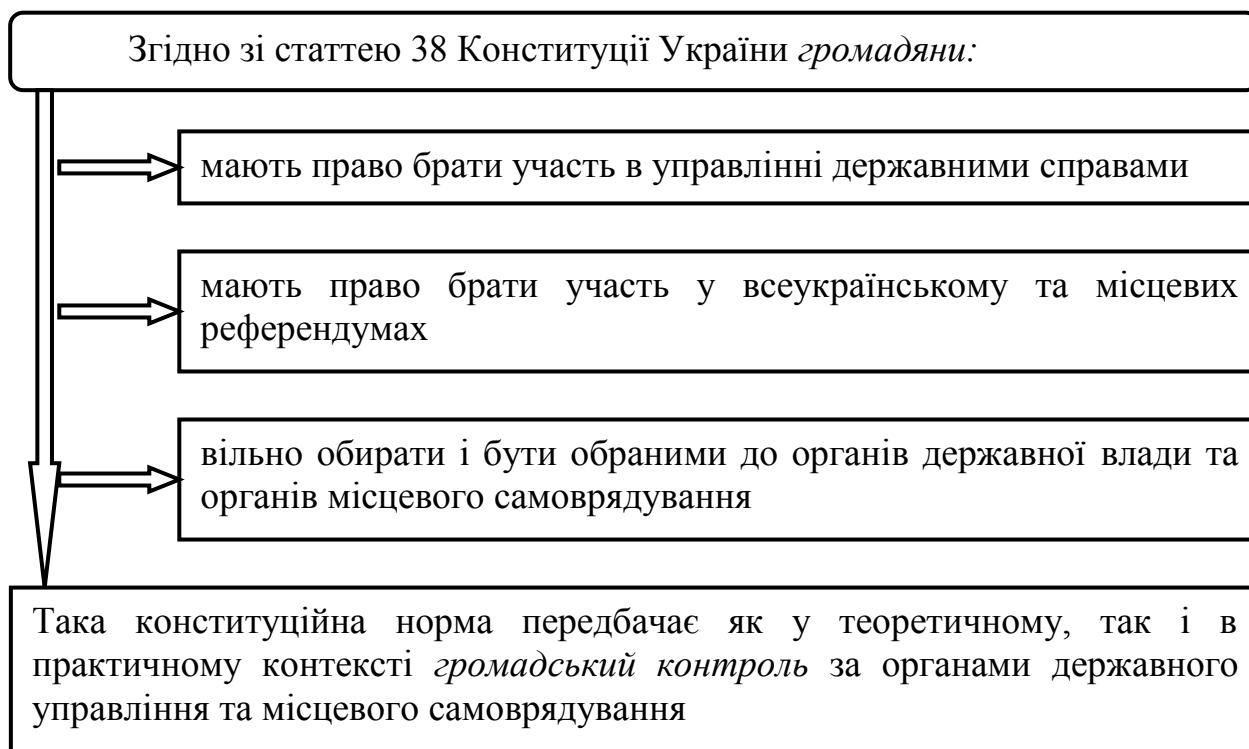


Рисунок 9.10 – Конституційні права громадськості

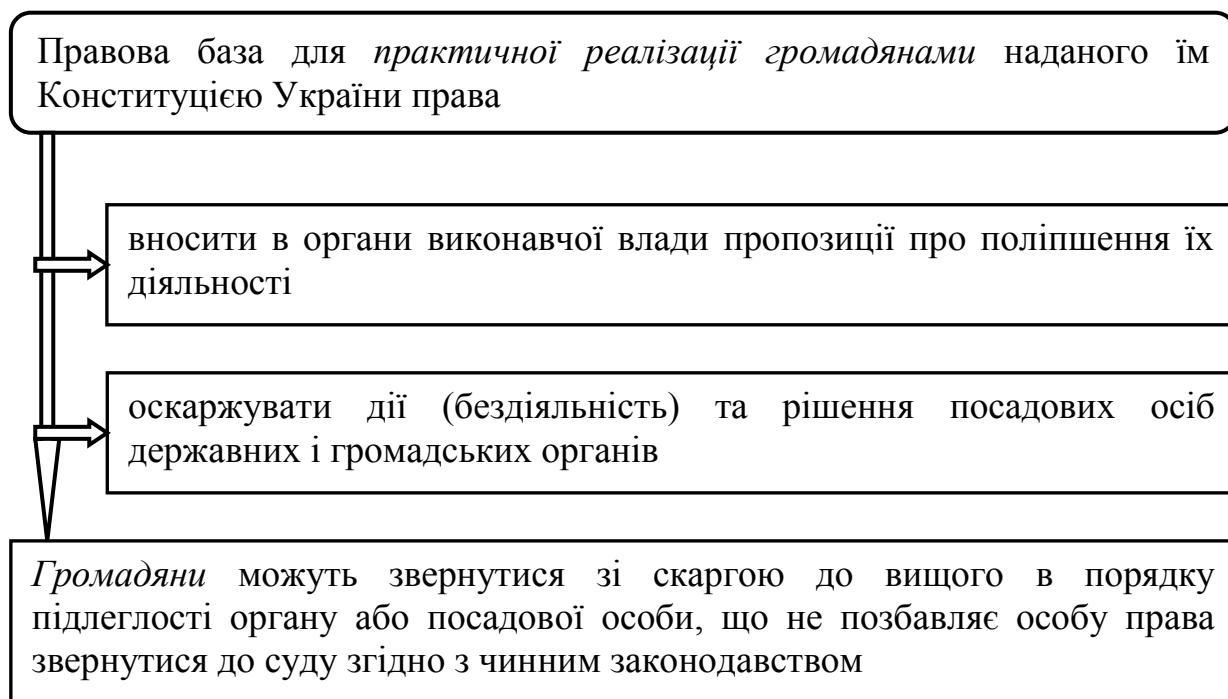
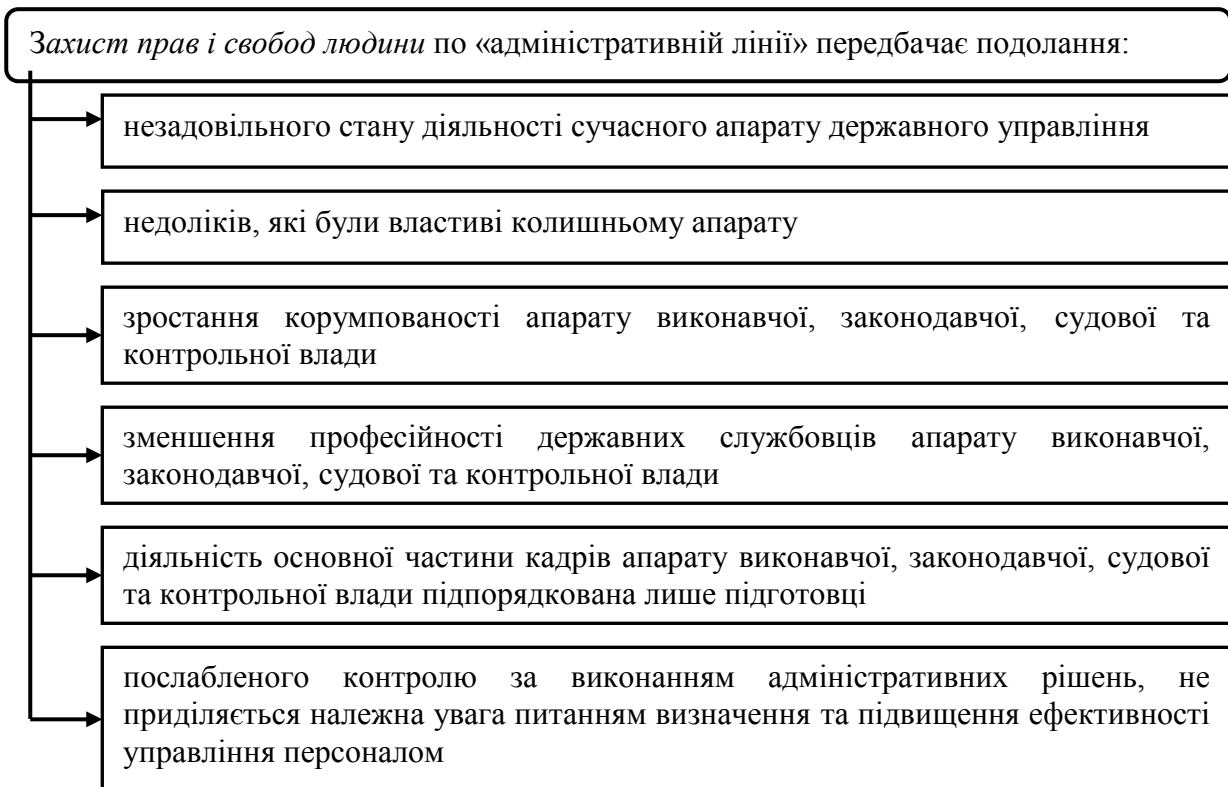
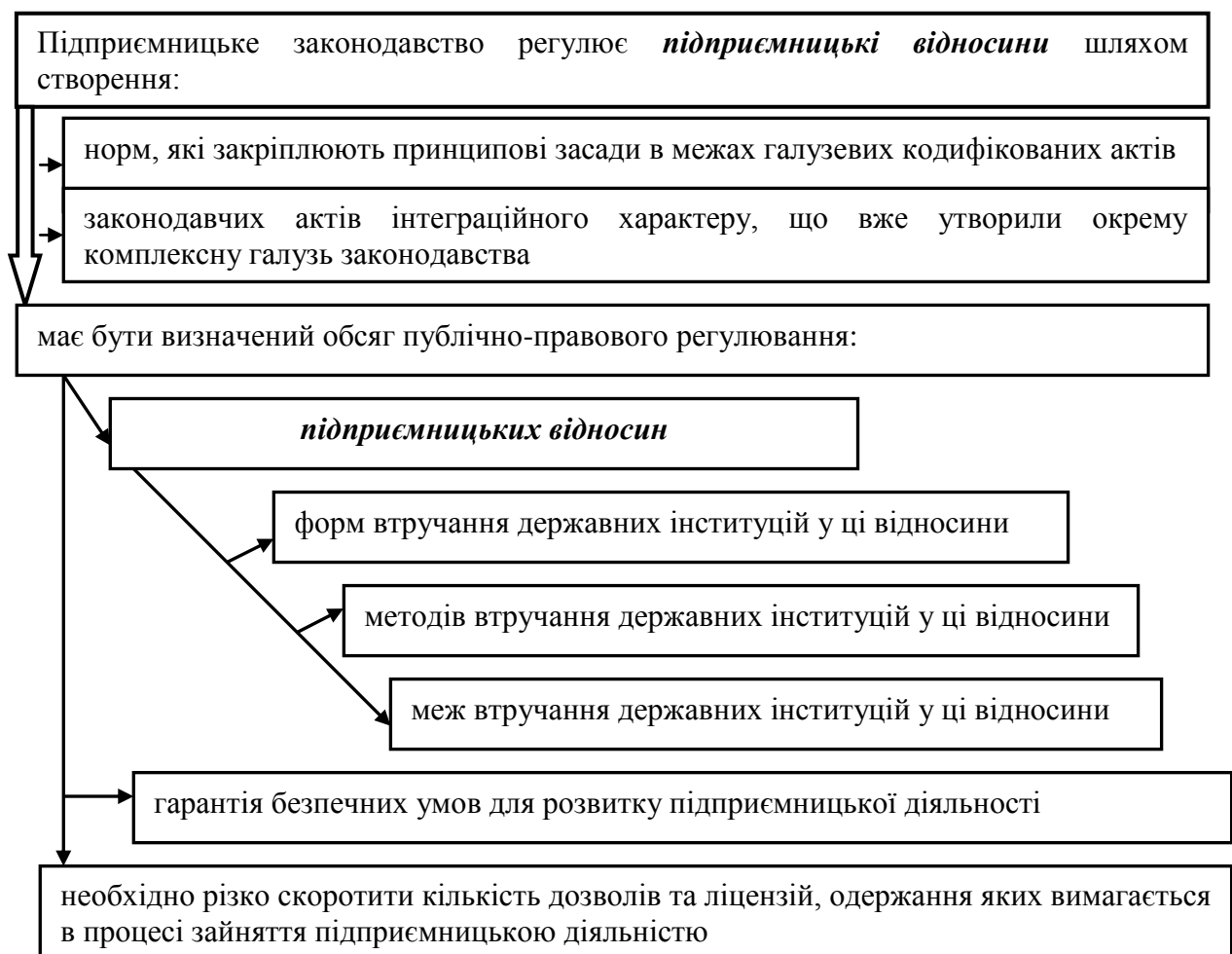


Рисунок 9.11 – Правова база для практичної реалізації громадянами конституційних прав



**Рисунок 9.12 – Недоліки адміністративного аспекту захисту прав і свобод людини**



**Рисунок 9.13 – Регулювання підприємницьких відносин**



## 9.5. Контроль громадськості за функціонуванням органів влади

Одним із видів контролю за діяльністю органів державного управління та місцевого самоврядування є громадський контроль. **Громадський контроль** – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою

**Громадський контроль як засіб забезпечення законності** в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер

**Характерною рисою громадського контролю** є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу

**Суб'єктами громадського контролю** є громадські об'єднання та політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни

**Об'єктом громадського контролю** є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян

**Основним методом громадського контролю** є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо

Рисунок 9.14 – Особливості громадського контролю

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України «Про об'єднання громадян». Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Незалежно від назви об'єднання громадян відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» визнається політичною партією або громадською організацією

*Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом:* виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав; представляти та захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах; брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо); одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити пропозиції до органів влади й управління; розповсюджувати інформацію та пропагувати свої ідеї та цілі; засновувати засоби масової інформації

*У порядку, передбаченому законодавством, політичні партії також мають право:* брати участь у виробленні державної політики; брати участь у формуванні органів влади, представництва в їх складі; доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації

*Використовуючи зазначені права, об'єднання громадян здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування й використовують для цього такі форми, як вибори, референдуми, загальнонародні обговорення тощо*

*Профспілки як впливова громадська організація здійснюють громадський контроль через свої комітети, різноманітні контрольні комісії, збори первинних організацій за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів із питань соціального захисту*

**Рисунок 9.15 – Громадський контроль громадян та їх об'єднань**

## Тема 2.4 (10). Розвиток системи державного та регіонального управління

### Лекція

#### *План лекції*

10.1. Напрями реформування системи державного та регіонального управління в Україні.

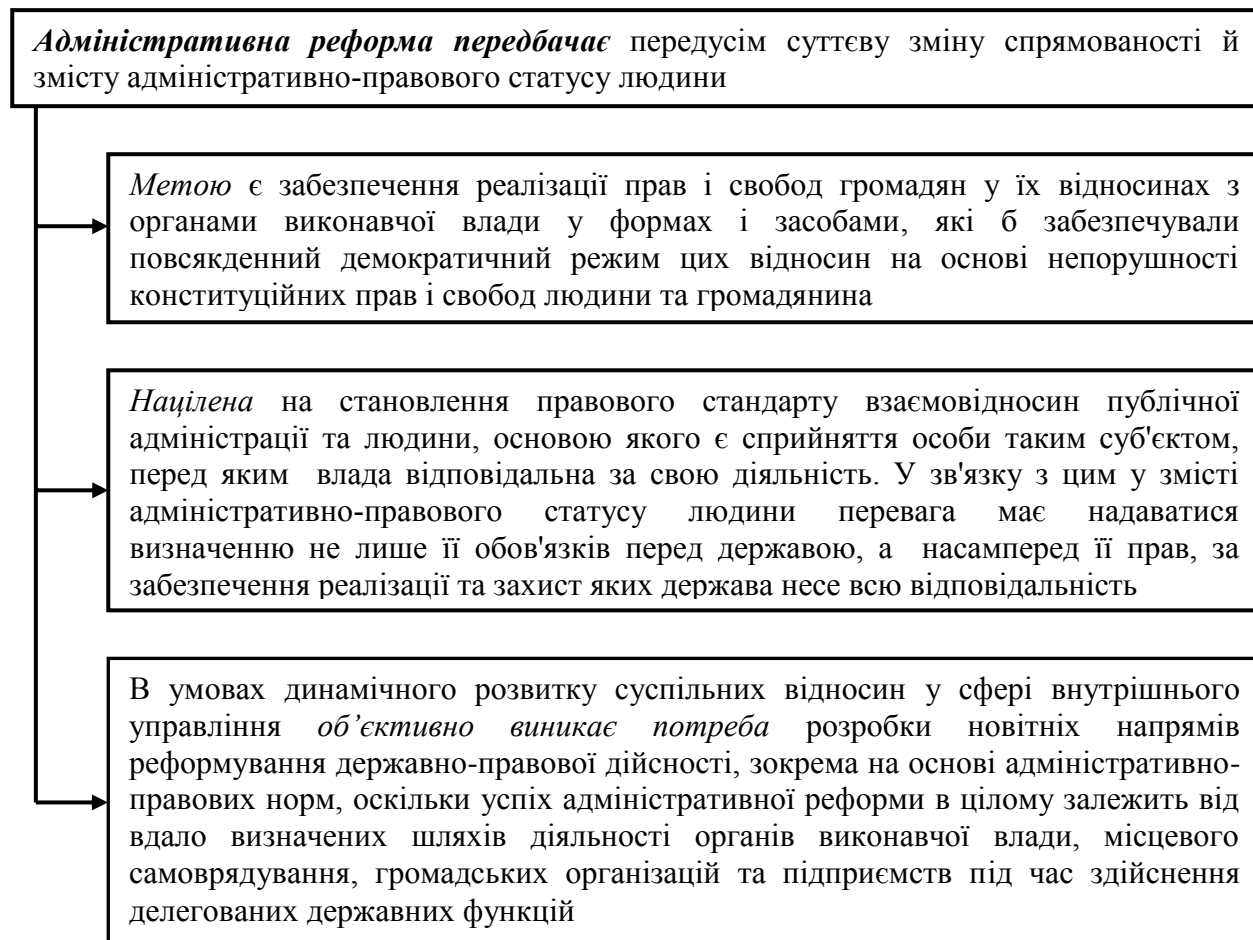
10.2 Основні проблеми впровадження адміністративної реформи в Україні.

10.3. Боротьба з корупцією в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (самостійне опрацювання студентами).

**Література, що рекомендована до вивчення теми:** [1; 5; 7; 8; 10; 11; 17].

**Міні-лексикон:** адміністративна реформа, корупція.

#### ***10.1. Напрями реформування системи державного та регіонального управління в Україні***



**Рисунок 10.1 – Мета адміністративної реформи**

**Напрями адміністративної реформи** – це шляхи діяльності публічної адміністрації, що здійснюються з метою реалізації мети та завдань адміністративної реформи – дієвого забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. *Напрями адміністративної реформи в Україні слід розглядати в трьох аспектах:*

→ як складову наукової доктрини побудови в Україні соціально-правової держави та громадянського суспільства

→ напрями адміністративної реформи, висвітлені в концептуальних Указах Президента та Постановах Кабінету Міністрів України в перше десятиліття після прийняття в 1996 році Конституції України

→ новітні положення адміністративної реформи, започатковані Президентом України щодо реформування органів державної влади

**Напрями доктрини адміністративної реформи** базуються на теорії та вдалому практичному досвіді переходу держав від псевдосоціалізму до громадянського суспільства з перетворенням їх на організацію влади трудівників-власників. Тим самим, адміністративна реформа в Україні має два *джерела* натхнення:

← європейський довід

→ власні традиції

У цьому контексті придатним є розкриття **концептуальних напрямів адміністративної реформи в Україні** через принципи, що закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Зокрема:

- *побудова громадянського суспільства* – упровадження нових рівнів уряду, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток органів місцевого самоврядування, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;
- *субсидіарність* – коли шляхом децентрації уряд передає низку функцій на нижчий рівень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть їх здійснювати більш ефективно, тому що знаходяться ближче до громадянина, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;
- *ефективність* – місце держави у світовій спільноті значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;
- *прозорість, відкритість і підзвітність* – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично обраної місцевої влади;
- *гнучкість* – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою

**Рисунок 10.2 – Концептуальні напрями адміністративної реформи в Україні**

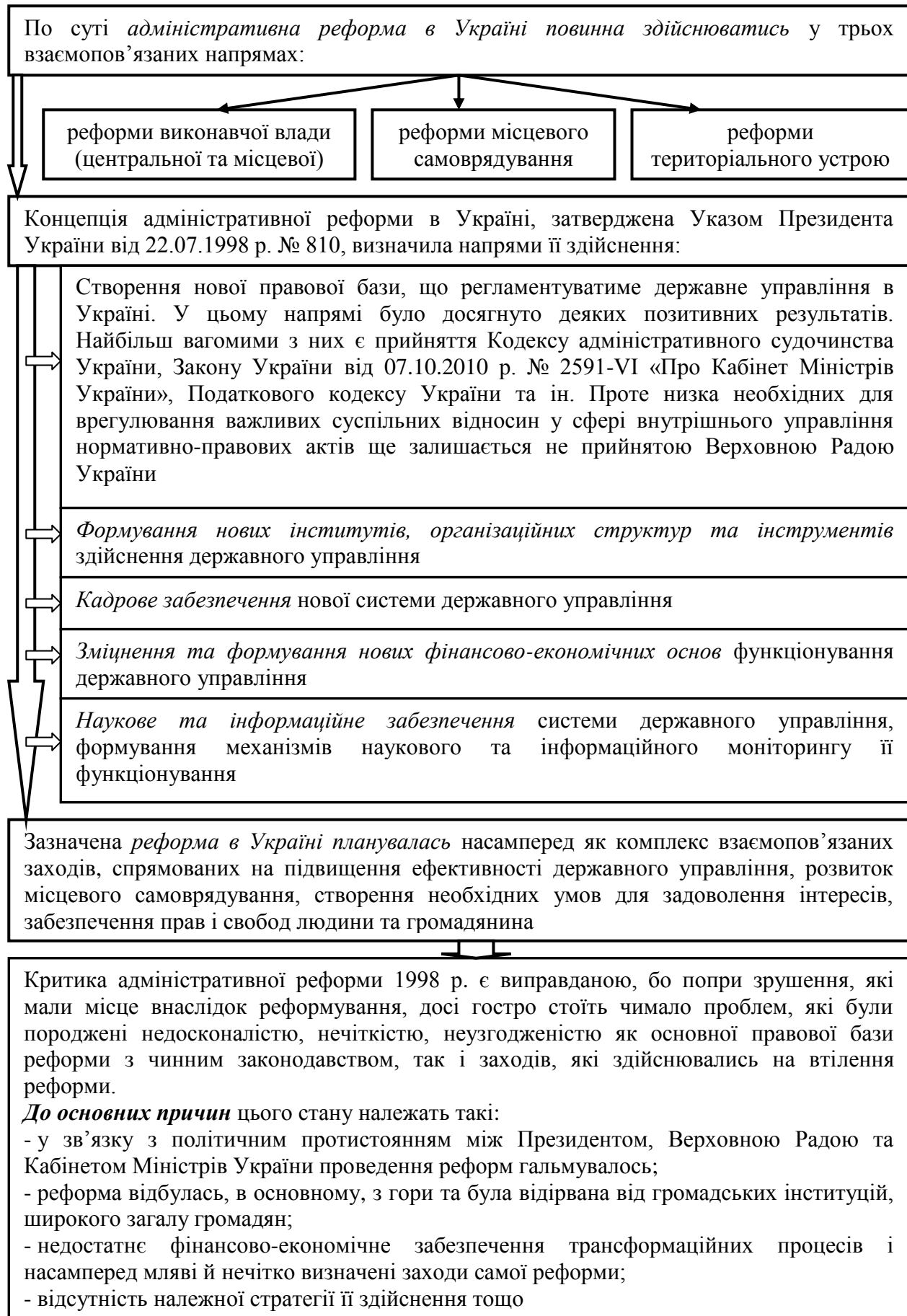


Рисунок 10.3 – Напрями адміністративної реформи України 1998 р.

*Новітні напрями адміністративної реформи України (2010 р.)*

- у сфері правотворчості визначення питання пріоритетності законодавчих актів, передбачених для реалізації адміністративної реформи. Тому для системних змін нагальним є прийняття законодавчих актів, передбачених адміністративною реформою, передусім Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», що має врегулювати повноваження, організацію, порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- оновлення чинного Закону України «Про державну службу», що має вирішити основні питання щодо забезпечення системного врегулювання всіх видів державної служби, політичної нейтральності державних службовців, удосконалення процедури проходження державної служби, упорядкування класифікації посад державних службовців, удосконалення механізму юридичної відповідальності державних службовців;
- необхідність та прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу України з метою регламентації взаємовідносин невідних фізичних і юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- оновлення (прийняття) законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи, а саме Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»

**Рисунок 10.4 – Напрями адміністративної реформи України (2010 р.)**

Загальні організаційні напрями забезпечення адміністративної реформи в Україні:

запровадження в Україні єдиного центру, що відповідав би за розробку та реалізацію адміністративної реформи. Найбільш оптимальним у даному випадку (за аналогією із запровадженням економічних реформ) є формування Комітету з адміністративної реформи

для ефективної реалізації програми економічних реформ потрібна активізація здійснення заходів, що передбачені адміністративною реформою, із визначенням головного, пріоритетного характеру нормативно-правових актів, передбачених адміністративною реформою порівняно з галузевими нормативними актами, а також формуванням дієвої моделі управління адміністративною реформою в Україні

**Рисунок 10.5 – Загальні організаційні напрями адміністративної реформи України**

До спеціальних напрямів адміністративної реформи в Україні слід віднести наступні:

1. Суттєво має бути розширена компетенція інституцій громадянського суспільства. Громадським організаціям, як і органам місцевого самоврядування, буде передано частину функцій, що сьогодні виконують органи державної влади. *Ключовою передумовою* подальшого розвитку громадянського суспільства є системна реформа місцевого самоврядування. Без вільних, розвинених громад і сильного самоврядування не буде й сильного громадянського суспільства

2. Генеральним напрямом адміністративної реформи в Україні повинна стати сервісна концепція, відповідно до якої публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати публічні права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб. У цьому аспекті мають бути запроваджені та розвинуті стандарти надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено ці повноваження

3. Забезпечення взаємодії та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, налагодження співпраці між підприємцями з різних регіонів, формування системи громадського контролю за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності

4. Основними пріоритетами розвитку місцевого самоврядування в Україні мають стати:

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності місцевих органів публічної влади на основі принципів субсидіарності та еквівалентності;

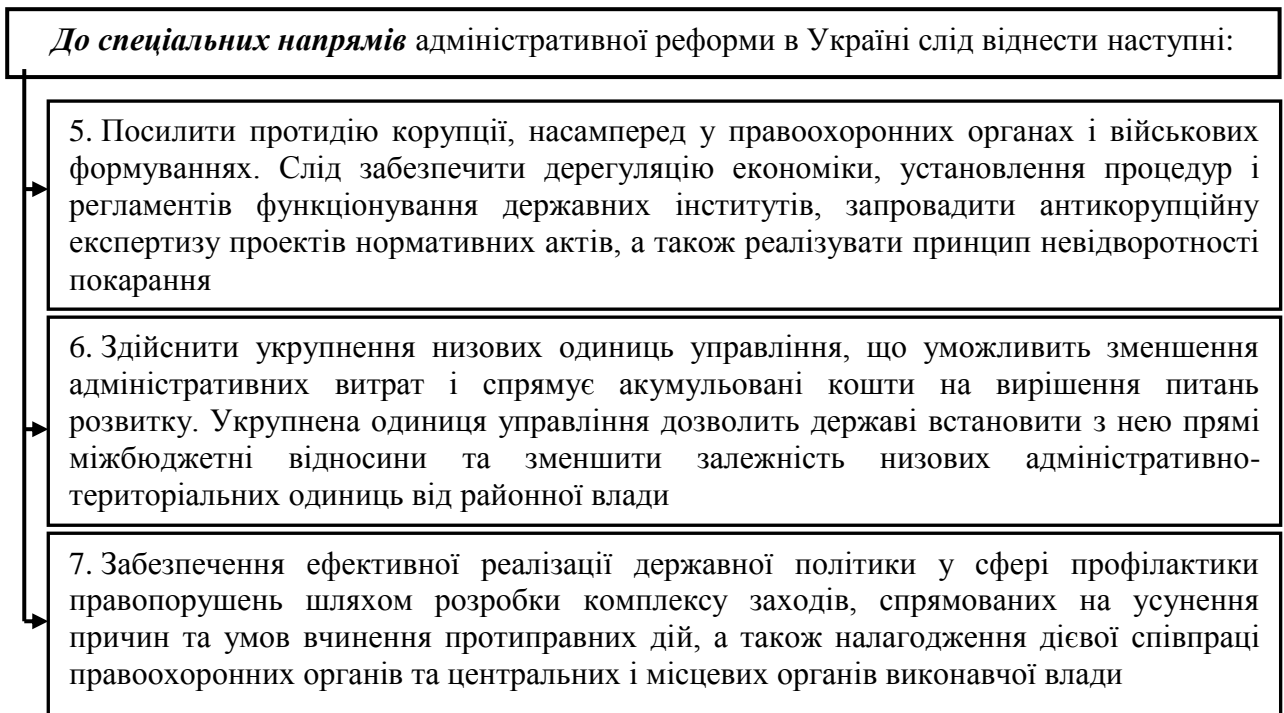
- належні фінансові ресурси для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування; єдність системи публічної адміністрації та охоплення всіх учасників процесу публічного управління з урахуванням критерію налагодження ефективної системи надання населенню якісних публічних послуг;

- внесення необхідних змін до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо утворення виконавчих комітетів обласних та районних рад;

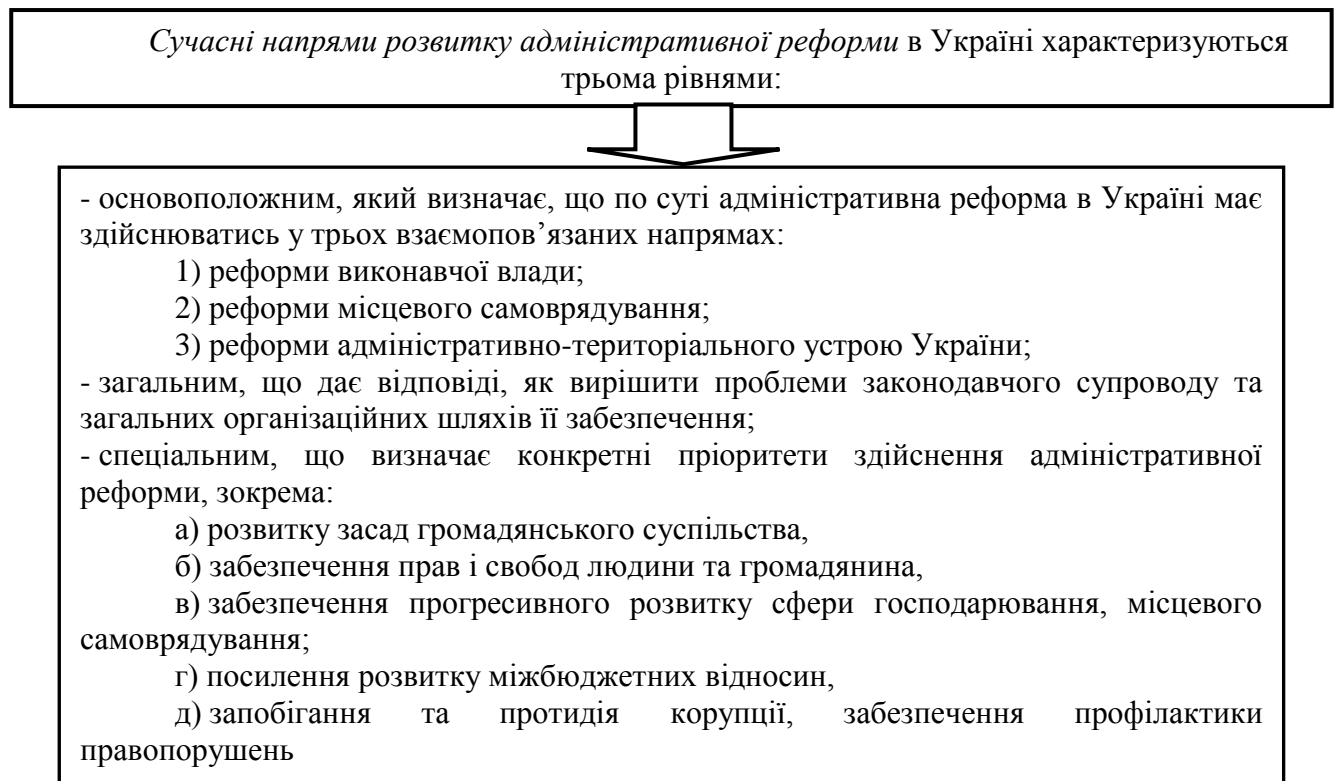
- у сфері підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та зростання професійного рівня їх кадрового складу сприяти оновленню управлінського кадрового потенціалу, зокрема шляхом створення умов для залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування;

- у сфері залучення громадян до вирішення питань місцевого значення та розвитку форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб необхідним є удосконалення та спрощення процедури місцевого плебісциту. Місцеві референдуми та громадські ініціативи мають стати дієвим інструментом територіальної громади в процесі вироблення місцевої політики та управління справами розвитку території

Рисунок 10.6 – Спеціальні напрями адміністративної реформи України (початок)



**Рисунок 10.6, аркуш 2**



**Рисунок 10.7 – Рівні напрямів розвитку адміністративної реформи в Україні**



Відповідно до новітніх положень *адміністративна реформа здійснюється в контексті вдосконалення конституційного дизайну України* та відбувається за такими напрямками:

- оптимізація форми правління України як ефективного алгоритму розподілу центральної влади за базовим принципом: «сильний президент – сильний уряд – сильний парламент». Президент України в цьому разі здійснює загальне політичне керівництво, прем'єр-міністр – ефективне врядування економікою, а парламент є інститутом узгодження позицій основних політичних гравців;
- стабілізація політичної системи України на основі політичних компромісів та ефективного функціонування механізмів консолідованої демократії, створення умов для формування суспільного консенсусу щодо історичних та стратегічних орієнтирів, підвищення рівня конкурентоспроможності України на шляху демократичного розвитку та державного будівництва;
- подолання системи внутрішньополітичних загроз національній безпеці України

Відповідні інституціональні заходи мають здійснюватися в такій послідовності:

- а) аналіз і корегування законодавства (законів, прийняття яких передбачене Конституцією);
- б) оптимізація владної моделі в трикутнику «Президент України – Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України»;
- в) реформування виборчої системи;
- г) судова реформа;
- д) реформа місцевого самоврядування;
- е) адміністративно-територіальна реформа

*Із метою втілення зазначених конституційних підходів у практичну діяльність публічної адміністрації* потребує затвердження Концепція реформи публічної адміністрації, а також прийняття Плану модернізації державного управління

**Рисунок 10.8 – Напрями здійснення адміністративної реформи в контексті вдосконалення конституційного дизайну України**

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється в процесі реалізації адміністративної реформи в Україні

*Держава має забезпечити* ефективну роботу всіх без винятку складових державного апарату незалежно від того, на яких засадах вони виконують свої функції, через запровадження механізмів, що забезпечать зацікавленість усіх виконавців державних програм саме в ефективному досягненні визначених цілей

*Державна політика щодо вдосконалення адміністративної системи та розвитку державної служби повинна зумовлюватися стабільною політикою економічного та соціального розвитку країни, мати стратегічний, тобто розрахований на довгий період часу, і науково обґрунтований характер, забезпечуватися соціальною (тобто більшості населення) та політичною (тобто більшості суб'єктів політичної системи) підтримкою. Довгострокова прогностична складова економічної та соціальної політики має виступати передумовою розробки пропозицій щодо вдосконалення державної служби. В іншому випадку державна служба буде неспроможною забезпечувати фахову підготовку та підбір фахівців, здатних підтримати та запровадити нові програми соціально-економічного*

**Рисунок 10.9 – Державна політика щодо вдосконалення адміністративної системи**

**Адміністративна реформа** – 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

*має на меті* проведення динамічних змін у системі органів державної влади, її структурі та структурі самих органів, упровадження цілеспрямованих програмних методів управління щодо оптимізації сукупності та структури владних повноважень, виведення з повноважень органів державної влади функцій, що можуть бути делеговані недержавним інституціям зі збереженням опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів та достатнього контролю

*покликана забезпечити* посилення аналітичної, прогностичної, регулюючої, організаційної та контрольної функцій органів виконавчої влади, чіткий розподіл їх повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, ефективну взаємодію з органами інших гілок влади та інститутами громадянського суспільства

*передбачено основні положення щодо реформування*

Кабінету Міністрів України

центральної виконавчої влади (ЦОВВ)

місцевих органів виконавчої влади

**Рисунок 10.10 – Основні положення щодо реформування**

**Кабінет Міністрів України** очолює систему органів виконавчої влади та є центром державного управління

*основними напрямками* його діяльності, що мають удосконалюватися в процесі проведення адміністративної реформи, є такі:

1. Вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства.
2. Розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази на виконання Конституції та законів України, актів Президента України.
3. Ефективне управління державними фінансами та майном і контроль за їх використанням.
4. Спрямування та координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг

*Перший та другий напрями* відповідають суті політичного аспекту державного управління

*Третій та четвертий напрями* відповідають суті адміністративного аспекту державного управління

**Рисунок 10.11 – Основні напрями діяльності Кабінету Міністрів України, що мають посилюватися в процесі проведення адміністративної реформи**

Упровадження заходів із *підвищення ролі Кабінету Міністрів України в законодавчому процесі*, що охоплюють:

- проведення експертизи будь-яких проектів законів перед їх розглядом Верховною Радою України незалежно від суб'єкта їх подання;
- звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів;
- звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом законопроектів першочерговими

*Перегляд функцій та організації діяльності* Кабінету Міністрів, тобто необхідно розмежувати:

- 1) функції Кабінету Міністрів України як колегіального органу, що реалізуються шляхом проведення засідань уряду, і ті, що реалізуються шляхом опитування. До цих функцій, зокрема, належать:
  - вироблення та здійснення політики уряду;
  - прийняття актів (постанов і розпоряджень) Кабінету Міністрів;
  - реалізація права законодавчої ініціативи;
  - обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого Кабінету Міністрів;
  - заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади;
- 2) функції Кабінету Міністрів України, що виконуються членами уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів. Виходячи зі стратегічного завдання діяльності Кабінету Міністрів, що полягає у виробленні та здійсненні політики уряду, до цих функцій належать:
  - керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету Міністрів та його апарату;
  - спрямування, координація та контроль діяльності міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади;
  - ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені Кабінету Міністрів;
  - у засіданнях беруть участь лише особи, що входять до складу уряду – Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Можуть також запрошуватись інші особи;
- 3) функції Кабінету Міністрів України, що забезпечуються такими організаційними формами роботи Кабінету Міністрів, як урядові комітети

*Кардинальних змін потребували структура та організація апарату Кабінету Міністрів.* Його завданням мало стати експертне, інформаційно-аналітичне, правове, організаційне, матеріально-технічне та інше обслуговування Кабінету Міністрів як колегіального органу та урядових комітетів. Апарат Кабінету Міністрів України перетворено на Секретаріат Кабінету Міністрів

*Реформування змісту та організації діяльності, а також структури Кабінету Міністрів України має супроводжуватися* реформуванням системи та структури центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Ці органи здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні підрозділи (органи)

Рисунок 10.12 – Реформування діяльності Кабінету Міністрів України

**Реформування ЦОВВ** тісно пов'язане, а в деяких випадках і зумовлене, запровадженням нових умов діяльності відповідних секторів або сфер економіки, проведенням інших реформ, зокрема приватизацією, корпоратизацією залишених у власності держави підприємств, установ і організацій виробничої та соціальної сфери, переведенням на самоврядування підприємств державної форми власності, соціальної сфери

Адміністративна реформа та необхідність запровадження сучасних методів суспільного управління вимагає **суттєвого уточнення цільових засад реформування ЦОВВ**, а саме:

- по-перше, реалізації конституційних вимог щодо забезпечення прав і свобод особи та громадянина в економічній, соціальній, духовній та політичній сферах життєдіяльності людини в умовах розбудови громадянського суспільства;
- по-друге, запровадження цілеспрямованої програмної діяльності ЦОВВ, що заснована на довгостроковому, науково-обґрунтованому аналізі та діагностуванні досягнення цілей діяльності з забезпеченням обов'язкової прозорості та підтримки не лише політичною опозицією, а й широкими верствами населення;
- по-третє, посилення аналітичної, прогнозної, регулюючої та координуючої ролі ЦОВВ у формуванні необхідних умов розвитку суб'єктів господарювання всіх форм власності, де держава постає рівноправним, але не рівнозначним учасником суспільних відносин

Запровадження цих засад **реформування ЦОВВ сприятиме:**

- конкретизації цілей, завдань і функцій ЦОВВ, їх статусу, і як наслідок – оптимізації системи та структури ЦОВВ;
- забезпеченню провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення та реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері;
- підвищенню ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремленню статусу міністрів від статусу державних службовців;
- запровадженню нових методів і процедур, форм діяльності ЦОВВ та відповідних організаційних структур

Тим самим буде **зменшено негативний вплив на ефективність державного управління від:**

- невизначеності в розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих інших центральних органів виконавчої влади;
- нечіткості у співвідпорядкованості ЦОВВ, дублюванні та суперечливості їх функцій і повноважень;
- невідповідності фактичної ролі окремих ланок їх формально продекларованому статусу як ЦОВВ;
- відсутності в Кабінету Міністрів достатніх засобів впливу на діяльність певної частини ЦОВВ;
- наявності майже повної змістової відповідності статусів міністра й керівника іншого ЦОВВ.

Така конкретизація сприятиме запровадженню принципу верховенства права

**Рисунок 10.13 – Реформування діяльності ЦОВВ**

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні *метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:*

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;
- спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади

*Реформуванню організації та діяльності обласних державних адміністрацій сприятиме* їх побудова за схемою, згідно з якою:

- голова облдержадміністрації та його перший заступник матимуть статус політичних діячів і виступатимуть провідниками єдиної державної політики в регіоні;
- заступники голови облдержадміністрації матимуть статус державних службовців, їх сфери діяльності та відповідальності відповідатимуть розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами;
- адміністративно-оперативне керівництво апаратом облдержадміністрації здійснюватиме секретар цієї адміністрації;
- повноваження між посадовими особами мають бути розмежовані так, щоб голова облдержадміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань, зосереджуючись на проблемах розроблення та здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону

*Районні державні адміністрації організуються* з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності. Згідно з цим голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців

*Реформування місцевих органів виконавчої влади* є надзвичайно важливою проблемою. Адже державне управління впливає не лише на регіональний рівень, але й на найнижчі рівні органів місцевого самоврядування – виконкомів сільських і селищних рад, шляхом делегування їм державних повноважень виконавчої влади. Тому є проблеми, пов'язані з делегуванням цих повноважень та відповідальністю за їх виконання, а також проблеми взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування

*Недосконалою й суперечливою є правова база розвитку місцевого самоврядування*, нечітким є розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, немає належних організаційно-правових передумов формування фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу належним чином реалізувати закріплені за ними повноваження та функції

**Рисунок 10.14 – Реформування організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади**

Концептуально *розбудова демократичної та ефективної організації управління на регіональному й місцевому рівнях має базуватись на таких засадах:*

- дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;
- поєднання дій із вирішення питань адміністративної та муніципальної реформ з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг;
- затвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;
- законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
- законодавчого закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;
- запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування

*Підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні має супроводжуватись наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів. Це передбачає внесення відповідних змін до законодавчого врегулювання питань щодо:*

- розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення для розвитку регіонів, трансфертами з Державного бюджету України;
- формування регіональної інфраструктури підтримки розвитку підприємництва;
- розширення повноважень та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, залучення іноземних інвестицій;
- забезпечення участі місцевих державних адміністрацій в управлінні державними підприємствами;
- подальшого здійснення земельної реформи, формування інфраструктури ринків землі, іншого нерухомого майна;
- узгодження повноважень та функцій щодо соціальної підтримки населення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою підвищення якості всіх видів допомоги;
- забезпечення додержання державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання економічних особливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх додержанням;
- удосконалення порядку розроблення регіональних соціальних програм

**Рисунок 10.15 – Реформування організації управління на регіональному та місцевому рівнях**

*Упровадження конституційних засад розвитку місцевого самоврядування в процесі реалізації регіональної політики спрямовується на забезпечення підтримки місцевих ініціатив, а також розширення повноважень та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення завдань регіонального та місцевого розвитку. У свою чергу це передбачає внесення відповідних змін до законодавства та вирішення питань щодо:*

- правового режиму майна, що перебуває в спільній власності територіальних громад;
- розподілу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідальності за фінансове забезпечення виконання повноважень із надання послуг населенню;
- розмежування земель державної та комунальної власності;
- подальше вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування;
- укрупнення сільських територіальних громад із метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування щодо виконання покладених на них законодавством повноважень;
- посилення державної підтримки місцевого самоврядування;
- здійснення загальнонаціональної координації процесів розвитку місцевого самоврядування, сприяння співпраці його органів

**Рисунок 10.16 – Напрями розвитку місцевого самоврядування в процесі реалізації регіональної політики**

## **10.2. Основні проблеми впровадження адміністративної реформи в Україні**

У результаті здійснення адміністративної реформи *має бути досягнуто* поступове формування раціонального механізму державного управління, який дав би змогу значно зміцнити та підвищити ефективність реалізації виконавчої влади, поглибити її взаємодію з місцевим самоврядуванням, забезпечити участь громадськості у формуванні державної політики

Для того, аби *оцінити результати вжитих заходів*, їх успішність, ефективність та комплексність, необхідно ґрунтовно з'ясувати правове підґрунтя такого реформування, його вектор та концептуально очікувані результати

**Рисунок 10.17 – Необхідні результати формування раціонального механізму державного управління**

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути вирішено низку *завдань*, а саме:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою

### Етапи адміністративної реформи

*Перший, або підготовчий*, у ході якого мали б бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи

*Другий*, під час якого запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління

*Третій*, спрямований на поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління

***Аналізуючи стан виконання адміністративної реформи, завдання не виконано, відповідні нормативні акти не прийнято***

**Рисунок 10.18 – Послідовність реалізації адміністративної реформи**

***Основним інструментом проведення адміністративної реформи є функціональне обстеження органів виконавчої влади та розробка рекомендацій і пропозицій щодо приведення їх системи та структури у відповідність із функціями, які на них покладено***

***Концепція функціонального обстеження належить до основних шляхів досягнення системної оптимізації, збільшення ефективності та результативності діяльності всіх органів виконавчої влади в Україні, бо її невід'ємною складовою є оптимізація функцій центральних виконавчих органів. Системна оптимізація передбачає створення чіткої структури виконавчої влади, де б кожна її частина була відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, функції не дублювалися та не були б більшими за повноваження, а спрямовувались на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні***

Упродовж 2008-2009 років Центром *адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу* було проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження органів виконавчої влади

**Рисунок 10.19 – Концепція функціонального обстеження**



**За умови фінансової кризи** в державі загострюється необхідність не стільки вирішення проблем економічного розвитку країни, скільки адекватної реакції на виклики, що потребує удосконалення самої системи державного управління та мобілізації всіх можливих ресурсів. Адміністративна реформа, чи реформа публічної адміністрації – найважливіший механізм досягнення ефективності державного управління

За роки незалежності система державного управління радянського типу з властивими їй командними та адміністративними підходами не була зламана. *Європейські пріоритети України*, які всі 20 років незалежності визнавалися як основні, **не підкріплювалися** реальними кроками

**Не було** проведено комплексних спроб реформувати державне управління та «повернути його обличчям до громадян». Постійно збільшувалася кількість органів, державних службовців та їх керівників. Фактично громадянин опинився перед армією чиновників, не знаючи, де шукати порятунку в довжелезних коридорах влади

Ефективне функціонування держави **неможливе** без структурованої, упорядкованої та дієвої системи державного управління. Система центральних органів виконавчої влади в Україні **була невпорядкованою** через відсутність принципів її побудови, заплутаний механізм підпорядкування та звітності. Як негативний наслідок є **дублювання функцій** різними органами, існування вбудованого інституційного **конфлікту інтересів**, що призводить до поширення корупції, перевантаження міністерств невластивими їм адміністративно-технічними функціями та їх низької здатності до вироблення політики у відповідній сфері

**Рисунок 10.20 – Недоліки реалізації адміністративної реформи в Україні**

Масштабною роботою 2009 року стало проведення функціонального обстеження з метою **формування реєстру державних платних послуг**, виконуючи розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.09 № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг»

За його результатами сформовано реєстр адміністративних послуг, доступ до якого є відкритим через веб-сайт

У 2010 році були проведені такі заходи:

- постійне оновлення та вдосконалення реєстру адміністративних послуг як основного веб-ресурсу у сфері електронного урядування;
- функціональне обстеження міської та районних державних адміністрацій у місті Києві;
- функціональне обстеження обласних державних адміністрацій та органів державного управління, що відповідають за детінізацію доходів громадян;
- функціональне обстеження обласних державних адміністрацій та територіальних підрозділів органів виконавчої влади щодо дублювання функцій

**Рисунок 10.21 – Формування реєстру державних платних послуг**

**Адміністративна реформа** – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади та стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування

9 грудня 2010 року Президент України оптимізував систему центральних органів виконавчої влади України

6 квітня 2011 року Президент України додатково оптимізував систему центральних органів виконавчої влади України

Президент України виступив з ініціативою проведення адміністративної реформи, *метою якої є підвищення ефективності послуг*, що надаються державними установами, та скорочення витрат на державне управління

**Рисунок 10.22 – Послідовність проведення адміністративної реформи в Україні у 2010-2011 рр.**

*Для України як унітарної держави* існує цілком виправдана модель розвитку, що полягає в наступному – особливо потрібна сильна центральна влада, яка має надійні важелі управління, але на зміну цій моделі управління повинні прийти збалансовані механізми й моделі взаємозв'язку центру і регіонів. Сильний центр із його владними повноваженнями та фінансовими ресурсами повинен взаємодіяти із сильними регіонами, які, у свою чергу, здатні ефективно вирішувати самостійно або разом з центром основні питання, пов'язані з життєдіяльністю людей

***Рівні відносин центру й регіонів:***

- економічні та соціальні проблеми вирішуються регіонами;
- визначається коло проблем для спільного вирішення;
- питання державної важливості (оборона, зовнішня політика) вирішуються центром

У контексті світової теорії управління все частіше проявляється тенденція до делегування повноважень регіонам під час загального контролю, що є певним способом розвантаження центру від регіональних проблем, тим самим сконцентрувавши увагу на проблемах стратегічного значення

Делегувати повноваження можна за наступною схемою: пріоритетність, тобто всі проекти мають бути поділені на три категорії (найважливіші, нагальні, другорядні)

***Відносини центру й регіонів*** перейдуть на якісно новий рівень, коли буде визначено відповідальність, межі виконання завдань і коло їх вирішення з кожної сторони. Тоді взаємні обвинувачення повинні перейти вже в правове поле, яке буде регламентувати ці відносини й суперечки, що виникають у процесі діяльності державного управління соціальною сферою. Отже, на законних підставах делеговані повноваження дають можливість створення бездоганного механізму, який буде вражати своєю ефективністю

**Рисунок 10.23 – Проблема узгодження відносин центру та регіонів**

**Основні проблеми, які необхідно вирішити в процесі проведення адміністративної реформи в Україні**

- Відмова від отождолення адміністративно-територіального та державного устрою
- Зміцнення економічної та фінансової основи регіонів
- Забезпечення економічного й соціального розвитку регіонів
- Забезпечення досягнень у сфері людського розвитку
- Системне реформування багатогранного економічного та соціально-політичного життя українського суспільства
- Вирішення проблем боротьби з бідністю
- Підвищення рівня правового регулювання управлінської діяльності
- Удосконалення правового забезпечення державного управління та регулювання в економічній сфері
- Забезпечення розвитку підприємницького законодавства
- Забезпечення боротьби з корупцією, організованою злочинністю, рекетом
- Удосконалення пенсійної реформи
- Удосконалення бюджетного законодавства та законодавства про банки й банківську діяльність
- Законодавче визначення системи поставок
- Удосконалення державного регулювання економічного розвитку аграрного сектору
- Удосконалення державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності
- Підвищення ефективності забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері управління
- Створення ефективної системи державного контролю та системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади

**Рисунок 10.24 – Основні проблеми, які необхідно вирішити в процесі проведення адміністративної реформи в Україні**

### 10.3. Боротьба з корупцією в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

**Корупція** – протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів

**Корупційні загрози** національній безпеці та демократії в Україні:

- гальмує соціальний прогрес, перш за все, становлення демократичного громадянського суспільства;
- заважає повноцінній реалізації прав і свобод громадян;
- заперечує принцип верховенства права, а її швидке поширення й надалі зумовлене недосконалістю як правових норм, так і моральних якостей вітчизняного суспільства;
- чинить тиск на свободу слова, оскільки корумпована влада переважно зацікавлена в неадекватному, некоректному висвітленні мас-медіа корупційних процесів у країні;
- поширюється внаслідок недосконалості системи державного управління від найнижчого до найвищого рівня, яка досі дозволяє чиновникам на власний розсуд розпоряджатися національними ресурсами;
- породжує недовіру громадян до влади через зневіру населення в справедливості у вирішенні наявних проблем і потреб;
- сприймається владою й переважною більшістю населення як звичне явище, а можливість її подолання викликає великі сумніви;
- призводить до падіння міжнародних рейтингів України та небажання закордонних інвесторів укладати свої капітали в її розвиток

Рисунок 10.25 – Корупційні загрози національній безпеці та демократії в Україні

Рівень **поширення корупції** є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. **Корупція є наслідком** неефективності дій державної влади в економічних, політичних, правових, соціальних та інших суспільно значимих процесах. **Наслідки впливу корупції в Україні:**

- зростання соціально-політичної напруги (аж до реальної революційної ситуації);
- подальша криміналізація та тінізація економіки;
- підрив фінансово-економічної системи країни;
- девальвація моральних цінностей вітчизняного суспільства;
- падіння міжнародного іміджу країни, погіршення її політичних, економічних, соціальних і правових позицій на світовій арені;
- втрата можливостей вступу країни в престижні світові організації;
- міжнародна політична та економічна ізоляція тощо

**Для подолання корупції потрібні** комплексні та злагоджені дії як державної влади, так і громадянського суспільства, оскільки корупція має здатність легко та швидко пристосовуватися до змін

Рисунок 10.26 – Наслідки корупції в Україні

Корупція в Україні – це **корупція кризового типу**, що породжується кризою сучасного українського суспільства, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи. *Корупція кризового типу* має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної моралі, а також політичної, економічної та правової культури

**Корупція кризового типу в Україні** вражає не лише державу, а й громадянське суспільство та саму українську націю. Для ефективної протидії їй має бути розроблена адекватна саме цьому типові корупції (а не корупції взагалі) технологія

#### **Підходи до зменшення корупції:**

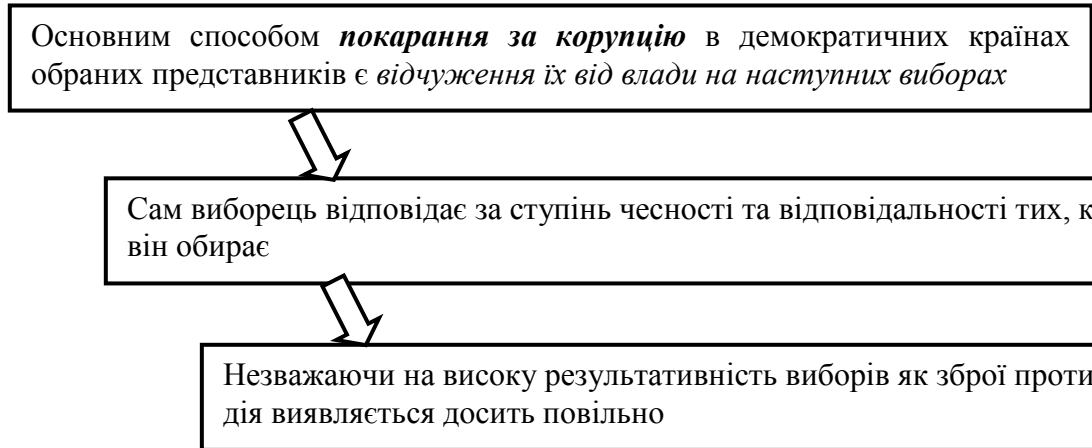
- посилення законів та їхнє виконання, тим самим підвищивши ризик покарання;
- створення економічних механізмів, що дозволяють посадовим особам збільшити свої доходи, не порушуючи правила та закони;
- підсилення ролі ринків і конкуренції, тим самим зменшивши розмір потенційного прибутку від корупції. До останнього також відноситься конкуренція в наданні державних послуг за умови дублювання одними державними органами функцій інших

Більшість методів, що *позитивно зарекомендували* себе щодо зменшення корупції, відносяться до внутрішніх або зовнішніх механізмів нагляду

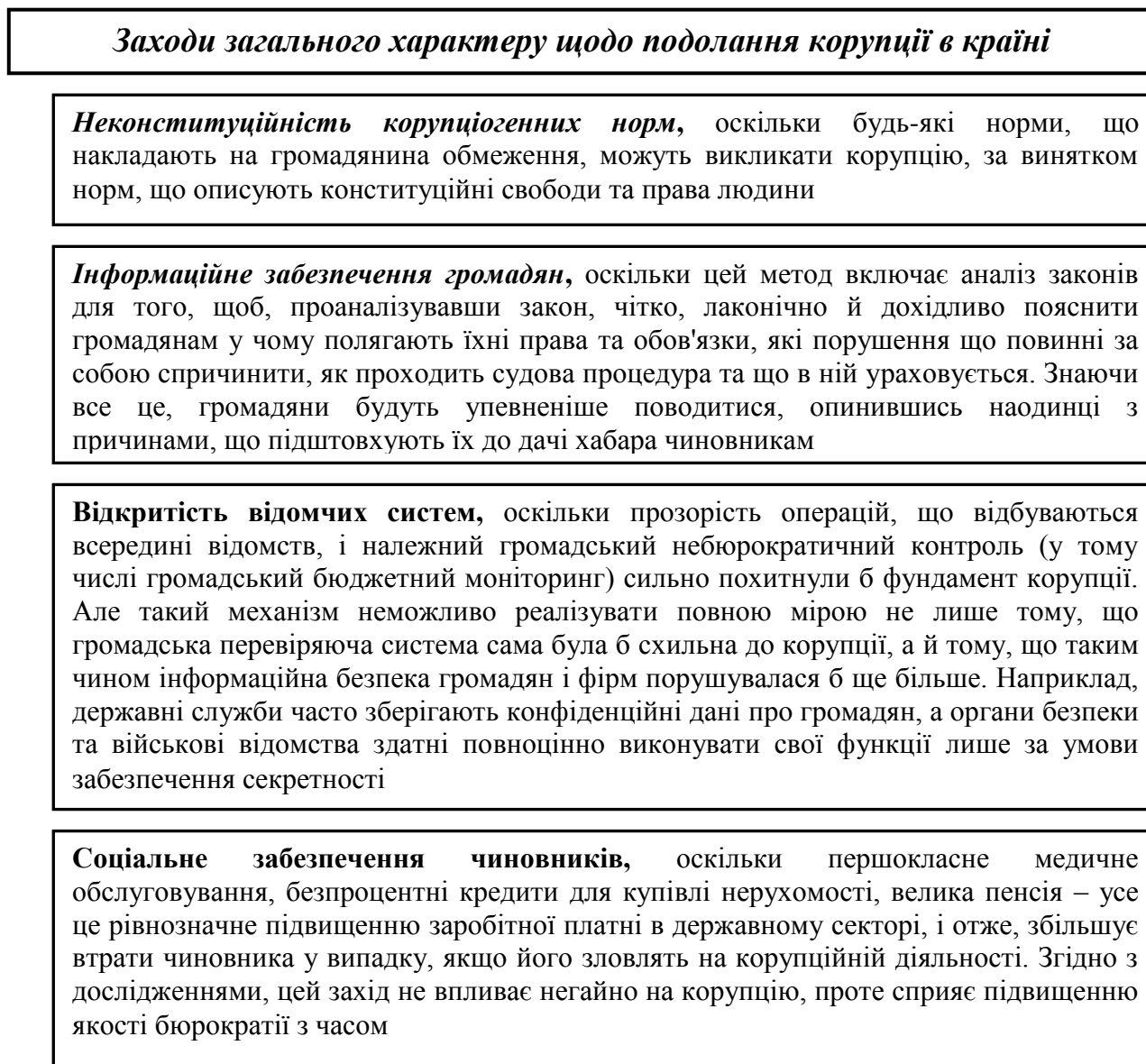
**Внутрішній контроль**, до якого входять внутрішні механізми та стимули, що існують у самому апараті управління: чіткі стандарти виконання посадовими особами своїх обов'язків і суворий нагляд над кожним службовцем. Із *метою забезпечення нагляду* часто виділяють особливі управління, які функціонують автономно. *Внутрішній контроль був основним способом боротьби з корупцією* в монархіях періоду абсолютизму й досі зберігає високу ефективність

**Зовнішній контроль**, до якого відносяться механізми, які мають високий ступінь незалежності від виконавчої влади. Незалежна судова система за якої бюрократ, що порушив закон, може бути легко й ефективно визнаний винним, різко знижує потенційну привабливість корупції. Одними з найефективніших інструментів контролю над корупцією бюрократичного апарату є свобода слова та ЗМІ. *Зовнішній контроль* характерний для країн із ринковою економікою та ліберальною демократією. Ймовірно, це пов'язано з тим, що для реалізації нормального функціонування ринку необхідні чіткі правила, механізми забезпечення виконання зобов'язань, зокрема ефективна правова система, що забезпечує здорове конкурентне середовище. Ліберальна демократія для досягнення своїх цілей також спирається на систему виборів, правову державу, незалежне правосуддя, розділення влади та систему «стримувань і противаг». Усі ці політичні інститути служать одночасно механізмами зовнішнього контролю над корупцією

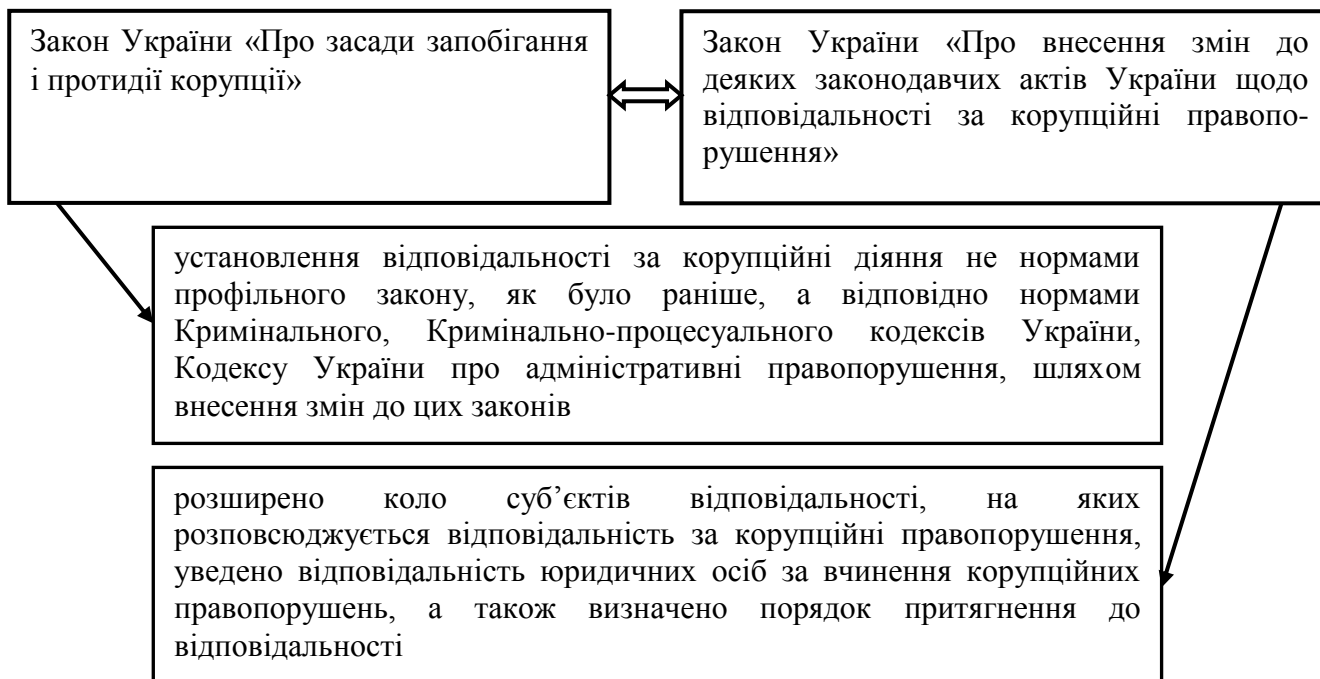
**Рисунок 10.27 – Підходи до зменшення корупції**



**Рисунок 10.28 – Система виборів як засіб боротьби з корупцією**



**Рисунок 10.29 – Заходи загального характеру щодо подолання корупції в країні**



**Рисунок 10.30 – Чинні закони України щодо посилення боротьби з корупцією**

## Запитання та завдання для самоконтролю

### *ТЕМА 2.3 (9). Відносини органів публічної влади в системі управління*

9.1. Визначте основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з трудовими колективами.

9.2. Визначте основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з трудовими підприємствами, установами та організаціями.

9.3. Охарактеризуйте відносини органів державної влади й місцевого самоврядування із судовими органами.

9.4. Охарактеризуйте відносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України.

9.5. Охарактеризуйте відносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами прокуратури

9.6. Охарактеризуйте відносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ.

9.7. Охарактеризуйте державні та адміністративні послуги органів виконавчої влади.

9.8. Яким чином здійснюється правове регулювання державних та адміністративних послуг органів виконавчої влади?

9.9. Яким чином здійснюється залучення громадськості до участі в управлінні державними справами?

9.10. Яким чином здійснюється залучення громадськості до участі в управлінні суспільними справами?

9.11. Яким чином здійснюється контроль громадськості за функціонуванням органів влади?

9.12. У чому полягає участь громадян у державному управлінні?

9.13. У чому полягає участь громадськості в державному управлінні?

9.14. Визначте права, свободи та обов'язки громадян та охарактеризуйте систему їх закріплення.

9.15. Охарактеризуйте відносини громадян і органів державного управління.

9.16. У чому полягає організація роботи органів державного управління із запитамі громадян?

9.17. Яким чином здійснюється взаємодія державних органів та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян?

9.18. Яким чином здійснюється нагляд за діяльністю об'єднань громадян?

9.19. Яким чином здійснюється громадський контроль за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування?

9.20. Яким чином здійснюється громадський контроль за діяльністю державних службовців?



*ТЕМА 2.4 (10). Розвиток системи державного та регіонального управління*

10.1. Визначте, чому існує необхідність реформування системи державного та регіонального управління в Україні?

10.2. У чому полягає державне та регіональне управління в контексті трансформаційних і глобалізаційних процесів в Україні?

10.3. Визначте, чому існує необхідність соціально-ринкової трансформації України?

10.4. У чому полягають завдання держави щодо формування ефективної системи управління на різних рівнях?

10.5. Які напрями реформування системи державного управління України відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих у Європейському Союзі та країнах розвиненої демократії?

10.6. У чому полягають основні напрями адміністративної реформи в Україні?

10.7. У чому полягають концептуальні засади реформування центральних та місцевих органів влади в Україні?

10.8. Які напрями вдосконалення управління регіональним розвитком в Україні?

10.9. Які засади формування ефективної організації виконавчої влади на центральному рівні управління?

10.10. Які засади формування ефективної організації виконавчої влади на місцевому рівні управління?

10.11. Які засади вдосконалення функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян?

10.12. Які засади вдосконалення функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування щодо надання державних та громадянських послуг?

10.13. Які засади вдосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами державної влади?

10.14. Визначте передумови виникнення адміністративної реформи.

10.15. Охарактеризуйте зміст і мету адміністративної реформи.

10.16. Визначте завдання та напрями адміністративної реформи.

10.17. Охарактеризуйте етапи адміністративної реформи.

10.18. Наведіть хронологію проведення адміністративної реформи в Україні.

10.19. Охарактеризуйте форми й тенденції систематизації адміністративного законодавства за Концепцією адміністративної реформи в Україні.

10.20. У чому полягає Концепція реформи адміністративного права щодо оновлення змісту правового статусу громадян?

10.21. У чому полягають проблеми реформування діяльності Кабінету Міністрів України?

10.22. У чому полягає стратегічна мета й концептуальна основа реформування уряду?

10.23. У чому полягає Концепція реформи адміністративного права в контексті запровадження механізму захисту прав і свобод особи?

10.24. Визначте зміст категорії «публічна адміністрація» в адміністративному праві України та європейських країн.

10.25. У чому полягає реформа місцевих органів публічної адміністрації?

10.26. У чому полягає запровадження нової ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо надання адміністративних послуг?

10.27. Яким чином пропонується оптимізувати структуру управління державною службою?

10.28. Охарактеризувати функції та повноваження національного агентства України з питань державної служби.

10.29. Які причини необхідності протидії корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України?

10.30. Які напрями боротьби з корупцією в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України?

## ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

### А

**Автономія** – самоврядування певної території в унітарній державі, яка володіє відповідними законодавчими повноваженнями з питань місцевого значення.

**Аграрна політика** – це взаємоузгодження, єдність соціально-економічних та організаційно-правових механізмів регулювання аграрного сектору національної економіки.

**Адміністративна відповідальність** застосовується органами або посадовими особами, із якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи службі (наприклад, судьями, державними інспекторами з охорони праці, інспекторами державної протипожежної служби, головними санітарними лікарями та ін.).

**Адміністративна послуга** – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

**Адміністративна реформа** – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади та стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і відносин із місцевим самоврядуванням. **Адміністративна реформа** – неперервний процес удосконалення інституційних, правових, організаційних, процедурно-технологічних засад механізму держави та державного апарату, що забезпечує соціально-економічний розвиток країни, сприяє відповідності суспільної системи напрямкам розвитку світової цивілізації.

**Адміністративна юстиція** (лат. *justicia* – справедливість, від лат. *jus* – право) – сфера юрисдикційної діяльності судів щодо розгляду справ про захист громадян від порушень із боку держави, її органів і забезпечення підпорядкування діяльності виконавчої влади виконанню завдань щодо неухильного забезпечення прав і свобод громадян та є важливою формою контролю за законністю у сфері державного управління. **Адміністративна юстиція** – 1) правосуддя у сфері адміністративно-правових відносин у формі адміністративного судочинства (до 2002 року у формі цивільного судочинства); 2) система установ, до компетенцій яких належить розгляд справ у сфері адміністративно-правових відносин.

**Адміністрація** (лат. *administratio* – управління, керівництво) являє собою: управлінську діяльність органів державної влади; організаційну діяльність у сфері управління; органи державної влади; урядовий апарат; посадових осіб, керівний персонал якоїсь установи, підприємства; розпорядників, відповідальних упорядників чогось.

**Адміністрація Президента України** – це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України. Керівництво Адміністрацією здійснює глава Адміністрації, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом. У структурі Адміністрації Президента України є посадові особи й підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи й підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано, через главу Адміністрації Президента України.

**Антимонopolна політика** – це система заходів уряду, спрямована на досягнення успішного функціонування ринку та регулювання конкуренції між суб'єктами господарювання з метою підвищення ефективності національної економіки, забезпечення національних інтересів і підвищення добробуту населення.

**Апарат державного управління** – система органів виконавчої влади, що здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність.

**Апарат органів виконавчої влади** – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень (компетенції). До особового (персонального) складу апарату органів виконавчої влади відносяться державні службовці та інші працівники апарату.

## **Б**

**Бюрократизм** – ненормальність, хвороба системи управління, панування канцелярії, формалістики, домінування тексту інструкцій, наказів над суттю справи.

**Бюрократія** (*bureaucrasy*) (із фр. *bureau* – канцелярія, зелене сукно, яким покривають стіл посадових осіб державних канцелярій, і гр. *cratos* – влада, панування, буквально – панування апарату управління) – система управління, у якій влада належить адміністрації чиновників.

## ***B***

**Верховна Рада України** – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

**Виконавча влада** (executive (administrative) power) – влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами.

**Виконання посадових обов'язків державним службовцем** – систематична правовиконавча та правозастосовна діяльність державного службовця з виконання посадових функцій і повноважень, що встановлені як обов'язкові для регулярного виконання.

**Виявлення проблеми** – це усвідомлення того, що виникло відхилення від установлених спочатку правил.

**Відкрита система** характеризується взаємодією із зовнішнім середовищем.

**Відносини місцевих державних адміністрацій** (relations of local public administrations) – складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у вертикальній та горизонтальній проекціях.

**Відповідальність** – це зобов'язання виконувати поставлені завдання та відповідати за їх задовільне вирішення. Під зобов'язанням розуміють те, що від індивіда, коли він обіймає визначену посаду в організації, очікується виконання конкретних робочих вимог. Фактично індивід укладає контракт з організацією на виконання завдань певної посади в обмін на одержання визначеної винагороди.

**Відповідальність державних службовців** – встановлена законодавством України відповідальність державного службовця за свої вчинки та дії. Відповідно до законодавства й залежно від характеру правопорушення (провини) може бути дисциплінарною, адміністративною, цивільно-правовою та кримінальною. *Відповідальність державних службовців настає* за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків. Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за вчинені правопорушення, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними.

**Відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади** – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, коли певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб).

**Відповідальність (політична) Кабінету Міністрів України** – конституційно встановлений обов'язок Кабінету Міністрів скласти свої повноваження за умов, що визначені Конституцією України.

**Владоздійснення** – функція органів державної влади, що здійснюється ними стосовно громадян держави, громадянського суспільства шляхом правозастосування та інших форм адміністративної практики у формі забезпечення виконання норм законів, реалізації цілей, завдань і функцій держави.

**Внутрішній контроль** здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами.

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

## ***Г***

**Галузь державного управління** являє собою сукупність підприємств, організацій, установ однорідного соціально-економічного або соціально-культурного профілю, що перебувають у підпорядкуванні центрального органа виконавчої влади.

**Громадський контроль** – вид соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою.

## ***Д***

**Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій** – повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

**Делеговані функції, повноваження** – функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом

передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі закону.

**Демократизація державного апарату** – залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, запобігання бюрократизму, протекціоналізму та корупції.

**Демократія** (democracy) (із гр. *demos* – народ і *cratos* – влада, народовладдя) – тип політичної системи та соціальної організації суспільства, форма устрою будь-якої організації, яка ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішень за принципом більшості (партійна, профспівкова, виробнича демократія); один із політичних режимів; форма організації держави, політичної системи та влади, коли всі громадяни беруть участь в управлінні.

**Депутат** – це особа, обрана виборцями відповідного виборчого округу в представницький орган місцевого самоврядування на основі загального рівного й прямого виборчого права під час таємного голосування.

**Держава** – це той інститут, що супроводжує людство протягом майже всієї його історії та відіграє найважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини та суспільства. **Держава** розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які живуть на певній території. Вона належить усім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади.

**Державна влада** – політико-правове явище, суть якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організовуючий, регулюючий вплив на суспільство.

**Державна промислова політика** – це комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності промислового виробництва в довгостроковому періоді, з метою забезпечення національних інтересів країни та її економічної безпеки, підвищення добробуту населення.

**Державна служба** – комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби. **Державна служба** – це механізм здійснення цілей та завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба має стати

таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку. **Державна служба** є певним засобом здійснення державного управління.

**Державне регулювання економіки** – це регулюючий вплив держави на соціально-економічний розвиток країни. Одночасно державне регулювання слід розглядати і як галузь господарської практики: конкретні заходи держави щодо її впливу на всю сукупність соціально-економічних процесів, що відбуваються на макро- та мікрорівнях і спрямовані на досягнення цілей державної економічної політики.

**Державне управління** – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи й громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, що вироблена політичною системою та законодавчо закріплена, через діяльність органів державної влади, які наділені необхідною компетенцією. **Державне управління** – вид діяльності держави, що полягає в здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. У той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за своїм змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада».

**Державний апарат** – публічно-правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад, що належать до державної служби.

**Державний устрій** – визначальний чинник побудови організаційної структури державного управління.

**Державні комітети (державні служби)** (public committees, public departments) – центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Прем'єр-міністр або один із віце-прем'єр-міністрів.

**Державні службовці** – представники публічної організації: держави, державних органів місцевого самоврядування, тобто вони є суб'єктами публічного права.

**Державні соціальні стандарти** – установлені законами та іншими нормативно-правовими актами соціальні норми та нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.



**Децентралізація** в управлінні підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, у якій гармонійно враховані принципи централізації та децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

**Дисципліна** є формою суспільного зв'язку, яка свідчить про визнання та дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

**Дисципліна в державному управлінні** – сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі та підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається, тобто це фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також управлінському (службовому) спілкуванні.

**Дисциплінарна відповідальність** – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд із цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності.

**Дисциплінарна відповідальність державних службовців** – відповідальність, яка здійснюється у вигляді дисциплінарних стягнень, що накладаються за невиконання або виконання неналежним чином державним службовцем покладених на нього обов'язків, у формі зауваження, догани, суворої догани, попередження про неповну службову відповідальність, звільнення.

**Дисциплінарні стягнення** можуть накладатися на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків (посадова провина). При цьому необхідно врахувати, що дисциплінарну відповідальність може бути накладено й на тих державних службовців, які надали інформацію, що спонукала до незаконних дій.

**Договірна дисципліна** – дотримання договірних зобов'язань між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо.

**Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування** визначається тим, наскільки вони забезпечують: практичну

доцільність влади, не допускаючи її відриву від реальних інтересів, потреб і думки нації; законність дій влади, не допускаючи будь-яких помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії; силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою.

## ***E***

**Економічна безпека управління** (administration effectiveness) (від лат. *effectivus* – досягаючий певного ефекту, необхідного результату) – це складна багатофакторна динамічна система, що виражається в її масштабах, структурі й технічному рівні, за яких вона здатна створювати матеріальні та фінансові ресурси, що є достатнім для захисту національних інтересів у внутрішньополітичній, міжнародній, інформаційній, екологічній сферах, сфері здоров'я людей, захисту від тероризму, корупції тощо; для забезпечення рівня та якості життя населення, що гарантує можливість підтримки соціального миру та суспільної стабільності, а також створює умови для економічного зростання.

**Ефективність управління** – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Ефективність управління, у тому числі й державного, прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних.

## ***З***

**Загальна соціальна ефективність державного управління** (general social effectiveness) – ефективність, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта й керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

**Загальний контроль** полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом.

**Законність у державному управлінні** – метод і режим діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Закрита система** – це система, яка має жорстко фіксовані межі, її дії не залежать від зовнішнього середовища.

**Зв'язки з громадськістю** (public relations) – «паблік рилейшнз» (від англ. *public relations* – відносини з публікою, зв'язок із громадськістю) – одна з функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією та громадськістю.

**Зовнішній контроль** – контроль у системі виконавчої влади, який одні органи здійснюють стосовно інших.

**Зовнішні функції державного управління** характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління.

**Зовнішньоекономічна безпека** – це такий стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці.

**Зовнішньоекономічна діяльність** – це діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на відносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами.

## **I**

**Ідеологія адміністративної реформи** – це сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на адміністративну реформу.

**Інвестиційна політика** – це сукупність цілей та завдань, напрямів та пріоритетів, система заходів із реалізації стратегії соціально-економічного розвитку. Вона визначає обсяг, структуру та напрями використання інвестицій в економіці країни, здійснюється як прямо через державний сектор економіки, так і побічно через свої інституції (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, Національний банк України, Фонд державного майна України, Державний антимонопольний комітет).

**Інноваційна політика** – це комплекс економічних, організаційно-правових та інших заходів держави, спрямованих на впровадження результатів НТП у виробництво, стимулювання та підтримку інноваційних процесів у економіці.

**Інститут державної служби** – система, що включає такі елементи: поняття державної служби, її принципи та види; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби.

**Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади** – отримання, опрацювання та аналіз інформації, що потрібна для здійснення державно-управлінської діяльності.

**Інформаційна система** – сукупність видів діяльності, що забезпечують збір, переказ, зберігання, відбір, обробку, видачу та подання інформації на запит управління. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та детальних даних у потрібний час для підготовки рішення. **Інформаційна система у вузькому розумінні** – система процедур під час роботи з даними, тобто вона характеризує технологічний процес, що включає виконання таких функцій: збір первинних даних (спостереження); підготовка даних до обробки; контроль; обробка даних; зберігання та пошук даних; випуск даних; переказ даних. Сукупність усіх перелічених функцій утворює процес обробки даних. *У більш широкому тлумаченні* – система, завданням якої є продукування інформації, що необхідна для цілей управління. Мета побудови інформаційних систем полягає в наданні підтримки в процесі прийняття рішень.

## **К**

**Кабінет Міністрів (Уряд) (Cabinet of Ministers (Government))** – вищий орган у системі виконавчої влади; колегіальний орган, який спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

**Класифікація посад** – це розподіл місць на підприємстві за групами чи класами на основі посадових обов'язків, відповідальності та вимог до кваліфікації.

**Компетенція органу державної влади** – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх установлених для нього предметів ведення.

**Комунальна власність (municipal property)** – самостійна форма власності, яка за Конституцією України є власністю територіальної громади (у зарубіжній практиці «муніципальна власність»), яка розглядається як одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів місцевого самоврядування).

**Комунікація (communications, від лат. *communicare* – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь)** – змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів, тобто обмін інформацією між людьми в процесі управління. *Комунікації в*

*менеджменті* – це акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідуумами, заснований на взаєморозумінні; повідомлення інформації однією особою іншій або ряду осіб.

**Конституційний контроль** здійснює Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як основного Закону держави на всій території України.

**Контролінг** – управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності. Контролінг не можна ототожнювати з контролем. Він є способом мислення, орієнтований у майбутнє та пов'язаний з процесами, а контроль спрямований у минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем, «розподіляє» провину та орієнтується на поодинокі випадки.

**Контроль** – це процес забезпечення досягнення цілей шляхом постійного спостереження за діяльністю системи та усунення відхилень, які при цьому виникають. Контроль може бути спрямований як на окремий вид діяльності, так і на всю діяльність.

**Контроль у державному управлінні** (public administration control) – одна з найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан тієї чи іншої галузі з вимогами, що поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі й попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

**Конфедерація** – це союз суверенних держав, утворений для досягнення певних цілей (військових, економічних та ін.). Тут союзні органи лише координують діяльність держав – членів конфедерації й лише з тих питань, для вирішення яких вони об'єдналися. Конфедерація не має суверенітету.

**Корупція** – протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів.

**Кримінальна відповідальність** – це відповідальність посадових осіб за зловживання посадовими повноваженнями, перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара, службову підробку та халатність. Залежно від характеру цих суспільно

небезпечних дій суд призначає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

**Критерій (оцінка) рішень** – це мірило економічного та соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

## **Л**

**Лінійна організаційна структура державного управління** характеризується єдністю та чіткістю розпорядництва; узгодженістю дій виконавців; простотою управління; чітко вираженою відповідальністю; оперативністю в прийнятті рішень; особистою відповідальністю керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу. Недоліками лінійної організаційної структури є: високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовлений, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління; перевантаженість інформацією; ускладнені зв'язки між підрозділами; концентрація влади в управлінській верхівці; слабо виражені зворотні зв'язки.

**Лінійно-функціональна організаційна структура державного управління** поєднує переваги лінійної та функціональної структури та сприяє створенню такої структури, у якій одні органи приймають рішення та владно втілюють їх у життя, а інші – забезпечують їх інформацією. Основними перевагами є: більш глибока підготовка рішень, що пов'язано зі спеціалізацією працівників; звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем; можливість залучення консультантів та експертів. Недоліки: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, у його реалізації, як правило, участі не бере; надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації.

**Лобізм** (із англ. *lobby* – кулуари) – діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої та виконавчої влади.

## **М**

**Матрична організаційна структура державного управління** поєднує лінійну та програмно-цільову структури. Основними перевагами є: можливість швидко реагувати й адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють із функціональними структурами; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління та посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за

вирішенням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових. Недоліки: складна система субпідлеглості, у результаті чого виникають проблеми, пов'язані з визначенням завдань та розподілом часу на їх виконання; наявність надмірної змагальності між керівниками програм; труднощі в набутті навичок, необхідних для роботи за новою програмою.

**Матеріальна відповідальність** виконує провідну функцію та настає за посадову провину, у результаті чого завдано матеріальних збитків державній організації (органу державної влади), та передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

**Менеджмент** (за Оксфордським словником англійської мови) – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливе вміння й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та управляють ними шляхом формування цілей і розробки способів їх досягнення. **Менеджмент** – форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей) із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації. **Менеджмент** – вид людської діяльності, що становить систему функцій (планування, прогнозування, організацію, координацію, облік, контроль, мотивування). Ці функціональні компоненти менеджменту й виражають його суть.

**Методи державного регулювання економіки** – сукупність способів, прийомів та засобів державного впливу на економіку відповідно до розробленої економічної політики.

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

**Механізм державного регулювання економіки** – сукупність методів, інструментів, за допомогою яких держава здійснює економічну політику в цілому та за окремими напрямками. Система таких методів та інструментів змінюється залежно від стратегічних цілей розвитку, реальної соціально-економічної ситуації, накопиченого досвіду.

**Міністр** особисто відповідає за розробку та впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує

діяльність інших органів виконавчої влади з питань, що належать до його повноважень. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретарю міністерства та його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками.

**Міністерство** (ministry) (від лат. *ministro*, що означає керую, служу) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя.

**Місцеве самоврядування** (local self-administration) – це один з видів управління певними суспільними справами локального співтовариства людей. Воно являє собою самостійну діяльність населення й відповідальність за рішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування організується виходячи з інтересів населення, його історичних та інших місцевих традицій. Воно автономне: його органи не входять у систему органів державної влади й не підпорядковуються ієрархічно один одному.

**Місцеві державні адміністрації** (local public administrations) – ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Місцеві державні адміністрації представляють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Вони перебувають у системі подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, що делеговані їм цими радами.

**Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ** – державні органи, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах.

## **Н**

**Навчальна дисципліна** передбачає дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, під час навчання персоналу державного апарату.

**Навчання** – це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки того, хто вчиться, на основі нових знань, поглядів, цінностей, умінь, навичок тощо. При цьому освіту можна розглядати як організовану комунікацію з метою навчання.

**Національна безпека** – це захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий



розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам.

**Національні інтереси** – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності, визначальні потреби суспільства та держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

## О

**Об'єднання громадян** – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) об'єднання громадян відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» визнається як політична партія або громадська організація.

**Об'єкт державного управління** як об'єкт управлінської діяльності органів виконавчої влади – суспільні відносини, види діяльності й соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних цінностей та соціальних умов життєдіяльності людей. **Об'єктами державного управління** можуть виступати різні сторони адміністративно-правового статусу громадян і їхніх суспільних об'єднань (дії, бездіяльність, права, обов'язки, відповідальність), а також різні сторони діяльності соціально-культурних та інших установ, підприємств і їхніх об'єднань (акціонерні товариства, холдингові компанії, фінансово-промислові групи, природні монополії, закриті адміністративно-територіальні утворення та ін.).

**Об'єкти управлінської діяльності органів виконавчої влади** – це суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних цінностей та соціальних умов життєдіяльності людей.

**Обліково-статистична дисципліна** зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне й типове ведення численних документів.

**Орган держави** – юридично оформлена, організаційно й господарчо відособлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями й необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань і функцій держави.

**Орган державної влади** (public institution) – орган, що пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів; є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. **Орган державної влади** – це організація, тобто

об'єкт, що складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей. **Орган державної влади** – це певна державна інституція, яка засновується державою в установленому законодавством порядку та діє за її повноваженням.

**Орган Української Держави** є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, яка будується за принципом розподілу влади. Він виступає від імені держави й водночас від власного імені та посідає цілком визначене місце в державному апараті.

**Організаційна структура державного органу** (state board organization structure) (від лат. *structure* – будова, розташування, порядок) – сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та відносин між цими структурними елементами.

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

**Організація** забезпечує взаємозв'язок і ефективність елементів системи. *Організація як процес* передбачає створення структури об'єкта (у нашому випадку таким об'єктом є органи державної влади або органи місцевого самоврядування), яка дає можливість людям (державним службовцям) ефективно спільно працювати для досягнення цілей, що стоять перед об'єктом, та здійснення систематичної координації завдань, формальних стосунків людей, що їх виконують.

**Організація органу управління** – структурне упорядкування (сукупність структурних елементів і відносин між ними), цілеспрямоване управління як менеджмент; виконавча робота (як комбінація основних елементів), яка стосується конкретної ситуації (завдання, організація структури, організація процесів – структури + люди + техніка).

**Організація як процес** (organization as a process) – систематична координація завдань, формальних стосунків людей, що їх виконують. **Організація як функція управління** передбачає розподіл ресурсів, що необхідні органу державної влади для виконання його завдань у просторі та часі. Тобто організація органу передбачає роботу з людьми – державними службовцями (їх підбір, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу); організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків, забезпечення

інформаційною та комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж; організацію бюджетування функцій і завдань.

**Освітня діяльність** – це процес навчання та виховання в інтересах людини, суспільства, держави, що спрямовані на збереження, примноження та передачу знань новим поколінням, задоволення потреб особистості в інтелектуальному, культурному й фізичному розвитку, підготовку кваліфікованих кадрів для галузей національної економіки.

**Основи місцевого самоврядування** – сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування, здійснюється муніципальна влада.

**Охорона здоров'я** – це система державних, суспільних та медичних заходів, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я людей, профілактику та лікування захворювань.

**Оцінка проблеми** – це визначення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

## II

**Парламентський контроль** забезпечує Верховна Рада України. Метою парламентського контролю є вирішення різноманітних проблем у різних сферах суспільного життя. Об'єктом парламентського контролю виступає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності.

**Підвідомчість органів виконавчої влади** – найбільш загальний термін, яким називаються будь-які стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади, як правило, різних (вищого та нижчого) рівнів. Більш конкретними щодо даного терміну виступають поняття «підконтрольність», «підзвітність», «підпорядкованість», «відповідальність».

**Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади** – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, коли один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати можливість для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша, ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

**Підпорядкованість органів виконавчої влади** – це поняття, що характеризує, як правило, найбільшу організаційну залежність органу нижчого

рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені. Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу установчих та кадрових питань, визначення правового статусу, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності тощо.

**Підсумковий контроль** полягає в порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, винесених контролюючими органами, і необхідний для врахування майбутніх ситуацій, із якими буде мати справу організація.

**Планування** – це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити та хто буде робити. Планування проводить зв'язок між теперішнім станом і тим, чого ми хочемо досягти.

**Повноваження** – це конкретні права, що характеризуються правом і обов'язком здійснювати певні посадові обов'язки та наявністю адміністративних функцій, які дають змогу здійснювати завдання органу державної влади. **Повноваження** – це обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання визначених завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивідові, який зараз її обіймає.

**Повноваження органу виконавчої влади** (authorities of executive power institution) – закріплені за ним права та обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, виражає його компетенцію.

**Повноваження органу державної влади** – складова компетенції органу, установлена для нього законом відповідно до Конституції України, яка забезпечує реалізацію відповідних функцій стосовно конкретних об'єктів юрисдикції. **Повноваження органу виконавчої влади** – це закріплені за органом виконавчої влади права та обов'язки (у тому числі обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так званий «юрисдикційний обов'язок»). Для визначення певного обсягу повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Центральне місце та переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

**Попередній контроль** полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень.

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

**Посадові обов'язки** – встановлені для обов'язкового регулярного виконання функції та повноваження відповідно до посади в органі державної влади чи місцевого самоврядування.

**Посадова особа** – керівник та заступники керівника державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

**Поточний контроль** відбувається безпосередньо в процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає в з'ясуванні рівня законності й дисципліни, оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету, коригує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей.

**Право комунальної власності** (municipal property right) – визнане законом право, яке закріплює абсолютну належність комунального майна власнику та визначає його права й обов'язки щодо цього майна.

**Правова основа місцевого самоврядування** – це сукупність різних нормативних правових актів та окремих правових норм, що регулюють питання місцевого самоврядування.

**Правовий інститут державної служби** – це комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби.

**Правопорушення** – це відхилення від норми (правил) поведінки, встановленої законом або іншим нормативно-правовим актом.

**Представницькі органи** – це виборні органи, що мають право представляти інтереси населення й приймати від його імені рішення, що діють на території муніципального утворення. Представницький орган складається з депутатів, чисельність яких визначається уставом територіальної одиниці.

**Президент** (president) (від лат. *presidens* – той, що сидить спереду) у президентських республіках – глава держави та глава виконавчої влади, у республіках парламентського типу – глава держави, але не уряду, у республіках змішаного типу – глава держави, але з великими юридичними та реальними повноваженнями керівництва урядом.

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

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

**Принципи державної служби** – це основоположні ідеї, встановлення, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади, та, зокрема, у системі державної служби. **Принципи державної служби** встановлюють найважливіші закономірності в системі організації та функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби.

**Програмно-цільова організаційна структура державного управління** закладає в організаційну структуру орієнтацію на мету. Це надає такі переваги: забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми; сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем; можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми. Недоліки: труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм; зацікавленість у реалізації лише тих цілей, що визначені в програмі; відсутність належного взаємозв'язку між розробниками та виконавцями програми.

**Прожитковий мінімум** – вартісна величина достатня для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

**Професіоналізм державної служби** – це перш за все здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними цілей та завдань у межах нормативно визначених повноважень.

**Процедура прийняття управлінського рішення** (managerial decision-making procedure) – складова загального процесу його підготовки, прийняття та реалізації, що передбачає певні етапи й стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації та виявлення проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

**Публічна адміністрація** – 1) сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади; 2) система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для реалізації публічних інтересів.

**Публічна служба** – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади, органах місцевого самоврядування.

**Публічне адміністрування** – діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту (управління, надання адміністративних послуг, застосування адміністративних стягнень тощо).

**Публічне управління** – цілеспрямований, владний, у межах правових установлень, і обов'язковий для виконання вплив уповноважених суб'єктів на суспільну систему з метою її удосконалення відповідно до публічних інтересів. Як правило, такий вплив здійснюється публічною адміністрацією шляхом прийняття управлінських актів.

## ***Р***

**Рада національної безпеки та оборони України** є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони, який вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони, координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цій сфері в мирний час і в умовах воєнного або надзвичайного стану.

## С

**Система** – цілісність, що складається із взаємозалежних частин, кожна з яких робить свій внесок у характеристики цілого.

**Система державного управління** (public administration system) – система, що охоплює суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію (управлінську діяльність / процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери та галузі суспільного життя.

**Система керівництва** (management system) – складова форма організації, яка включає три елементи: 1) функції керівництва (визначення цілей, планування, прийняття рішень, організація, реалізація, контроль); 2) стиль керівництва (директивний, коопераційний); 3) засоби керівництва (делегування, інструкції, прийоми менеджменту, система стимулів тощо).

**Система органів виконавчої влади** реалізує певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції України, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

**Системний підхід до підготовки та реалізації управлінських рішень** вимагає не лише структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту.

**Ситуаційне управління** (case management) – прийняття управлінським персоналом рішень у ситуації, яка реально склалась або складається.

**Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)** – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

**Службова дисципліна** – це добросовісне та відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на обійманій посаді державного службовця.

**Соціальна безпека** – це стан суспільства, у тому числі всіх основних сфер виробництва, соціальної сфери, охорони внутрішнього конституційного порядку, зовнішньої безпеки, культури, при якому забезпечується номінальний рівень соціальних умов та соціальних благ – матеріальних, санітарно-епідеміологічних, екологічних, психологічних тощо, що визначають якість



життя людини й суспільства в цілому та гарантують мінімальний ризик для життя, фізичного та психологічного здоров'я людей.

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

**Соціальне призначення адміністративного права** – визнання інтересів суб'єктів суспільних відносин публічними та забезпечення реалізації цих інтересів владною, виконавчо-розпорядчою діяльністю публічної адміністрації. Воно конкретизується в: а) опосередкуванні функціонування публічної влади; б) регламентації діяльності публічної адміністрації; в) забезпеченні додержання правових стандартів у відносинах публічної адміністрації та суб'єктів громадянського суспільства.

**Соціальні інтереси** – це усвідомлена інтегрована система потреб у благополучному існуванні, відтворенні й розвитку людини, суспільства та держави. Соціальні інтереси базуються на фундаментальних цінностях, прагненнях та потребах народу. На основі соціальних інтересів з урахуванням конкретно-історичних внутрішніх і зовнішніх чинників формуються цілі та завдання держави щодо забезпечення її соціальної безпеки з усіх соціальних інтересів. Слід виділяти пріоритетні (або життєво важливі), задоволення яких забезпечує існування та можливість прогресивного розвитку людини, суспільства та держави.

**Соціальні норми й нормативи** – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними та іншими послугами.

**Спеціалізований зовнішній контроль** – контроль за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Стадії управлінської діяльності** (managerial decision-making procedure) – послідовні етапи її здійснення зі своїми особливими формами та методами.

**Стратегічне планування** (strategic planning) – систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення та застосування найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози й можливості.

**Стиль** – сукупність прийомів впливу керівника в його діяльності; манера поведінки відносно підлеглих, щоб вплинути на них із метою досягнення цілей організації.

**Стратегічне управління** (strategic management) – діяльність з управління, пов'язана з визначенням цілей і завдань організації та підтриманням низки відносин між нею та оточенням, що дає можливість їй досягти своїх цілей, відповідає її внутрішнім можливостям та дає змогу залишатися адаптивною до зовнішніх запитів.

**Структура органу державної влади** – це логічні відносини рівнів управління та функціональних сфер, побудовані в такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти його цілей. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада має низку завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Завдання, що закріплюються за особою в організації (державним службовцем органу), набувають форми завдання як приписаної роботи, серії робочих функцій, які мають бути завершені у визначеній формі в обмежений термін часу.

**Структурна перебудова** – це зміна політичного, державного, економічного мислення з метою оптимізації пропорцій зайнятості в управлінні та економіці, капіталі та його розміщенні на території країни й отримання обсягу та структури національного продукту адекватного внутрішнім потребам і міжнародному товарообігу.

**Структурна політика** – це діяльність держави щодо вирішення загальних економічних проблем, які виникають унаслідок структурних зрушень в економіці, усередині галузей народного господарства та між ними, між регіонами та групами підприємств. Вона характеризується орієнтацією на пристосування структурних зрушень до процесів економічного зростання та розвитку НТП, а також пристосування економіки до регіональних і галузевих змін. Її мета – забезпечення довгострокових гарантій конкурентоспроможності галузей і регіонів.

**Суб'єкт державного управління** – фізичні та юридичні особи (організації), які управляють або беруть участь у керуванні суб'єктами управлінських відносин.

**Судова влада** є частиною доктрини розподілу влади в правовій державі. Основу судової влади в Україні становлять суди, що різняться своєю компетентністю та юрисдикцією. Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. На відміну від законодавчої й виконавчої влади носієм судової влади є не який-небудь судовий орган, а конкретний судовий склад (судова колегія) або суддя одноосібно, які виступають від імені держави.

**Судовий контроль** в Україні здійснює система судів загальної та спеціальної юрисдикції. Мета судового контролю полягає в забезпеченні захисту передбачених Конституцією прав та свобод людини й громадянина, а об'єктом судового контролю є всі правовідносини, що виникають у нашій державі.

**Суспільне управління** здійснюється керівними органами всередині й у межах різного роду об'єднань громадян, що створені ними на принципах самоврядування відповідно до уставів, на основі локально-правового регулювання, що доповнюється державним адміністративно-правовим регулюванням, визначеного певним законом, що пов'язане з державною реєстрацією об'єднань, наглядом і контролем за їхньою діяльністю.

**Сфера державного управління** містить у собі діяльність спеціальних органів виконавчої влади, що здійснюють функціональне міжгалузеве регулювання в масштабі всіх або, принаймні, багатьох галузей управління.

**Сфера культури та мистецтва** – сукупність організацій, установ, підприємств, а також державних і громадських органів, творчих союзів, безпосередньо пов'язаних із виробництвом, збереженням, розповсюдженням та організацією споживання товарів і послуг культурного, соціально-інформаційного та декоративного призначення.

## **T**

**Територіальна громада** (ocal society) – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

**Територіальні органи** (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві та Севастополі. Разом із власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або державного комітету.

**Технологія** – це сполучення кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалах, інформації або людях.

## **У**

**Унітарна держава** – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці.

**Управління** є функцією складних організованих систем будь-якої природи (технічних, біологічних, екологічних, соціальних та ін.), що забезпечує збереження їхньої структури (внутрішньої організації), підтримання режиму функціонування, спрямованого на реалізацію їхніх програмних цілей. За своїм змістом це постійний цілеспрямований процес впливу суб'єкта на об'єкт через відповідний механізм керування. **Управління** – це цілеспрямований вплив, що необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. **Управління** – це структура й функції з упорядкування, збереження та цілеспрямованого розвитку системи.

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

**Управлінські послуги** – це новий елемент відносин держави з людиною, тобто численні різного роду дозвольно-реєстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб. Управлінські послуги, за Концепцією адміністративної реформи, визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.

**Управлінська технологія** – це прояв соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси та забезпечує поєднання наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності.

**Управлінський контроль** (managerial controlling) – це процес спостереження та регулювання діяльності державних органів і організацій з метою полегшення виконання організаційних завдань.

**Управлінські функції органів державної влади** – юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право та зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур.

## **Ф**

**Федеративна держава** – союзна держава, яка складається з відносно самостійних із політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації.

**Фізична культура та спорт** – це самостійна галузь національної економіки, що динамічно розвивається та має свою структуру управління, матеріально-технічний і кадровий потенціал, мережу спеціалізованих

фізкультурно-оздоровчих та спортивних установ, організацій і освітніх закладів.

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

**Фінансовий контроль** поширюється на всі галузі та сфери державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. В основу *фінансового контролю* покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання та повернення в встановлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання. Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах кожному з них визначені завдання, що стоять перед ними, для досягнення цієї мети.

**Форма державного устрою** – спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна та федеративна держава.

**Форми управлінської діяльності** – це зовнішні, постійно фіксовані прояви практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності.

**Функції державного управління** – специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Управлінські функції державних органів – юридично виражені управляючі впливи окремих державних органів, які вони мають право та зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур.

**Функціональна організаційна структура державного управління** (public administration functional structure) – сукупність функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє. Перевагами цієї основи побудови організаційної структури є: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація та програмування явищ та процесів;

виключення дублювання та паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби в спеціалістах широкого профілю. До недоліків функціональної структури можна віднести: надмірну зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; труднощі налагодження міжфункціональної координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень.

**Функція управління** пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність із виконання окреслених завдань і одержаний результат.

## Ц

**Централізація в державному управлінні** вносить організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовує їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. *Централізація* в управлінні фактично підкреслює замкнутість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» із дотриманням принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

**Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ)** України включають такі групи органів: 1) міністерства; 2) державні комітети; 3) інші центральні органи виконавчої влади, які мають різноманітні назви – агентства, комітети, служби та ін. (часто вони узагальнено визначаються як «відомства»).

**Цілевиявлення (вибір мети)** – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку та бажаного стану в майбутньому.

**Цілі державного управління формуються** політичною системою та реалізуються механізмом держави. **Мета** – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного або такої стан об'єкта управління, якого бажає досягнути управлінська система. **Цілі** – це конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу. Цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності органу.

## Ш

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

## **Ю**

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

## РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### Нормативна та методична література

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua.htm](http://www.rada.gov.ua.htm).
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.naukiev.ua.htm](http://www.naukiev.ua.htm).
3. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.naukiev.ua.htm](http://www.naukiev.ua.htm).
4. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.naukiev.ua.htm](http://www.naukiev.ua.htm).

### Основна література

5. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організація : навч. посібник / В. Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
6. Трілленберг В. Стратегія управління: адміністративний менеджмент у державних управлінських установах : конспект лекцій / Вілфрід Трілленберг. – Тернопіль : Економічна думка, 2002. – 64 с.
7. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій : навч. посібник / А. Ф. Мельник, А. Ю. Расіна, Н. М. Кривокульська ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Професіонал, 2007. – 464 с.
8. Найдъонов В. С. Основи державного регулювання економіки : навч. посібник / В. С. Найдъонов. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. – 260 с.
9. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : навч. посібник / О. А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2002. – 142 с.

### Додаткова література

10. Адмінреформа: перелік центральних органів виконавчої влади та схема їх взаємодії [Затверджено Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010]. Нормативні акти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).
11. Бодров В. Г. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посібник / В. Г. Бодров, О. М. Софронова, Н. І. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.
12. Гринів Л. С. Національна економіка : навч. посібник / Л. С. Гринів, М. В. Кічурчак. – Львів : Магнолія 2006, 2009. – 464 с.
13. Діловодство у державних установах : збірник інструкцій / упоряд. Є. К. Пашутинський. – 2-е вид., змін. – К. : КНТ, 2009. – 596 с.
14. Коваль Я. В. Регіональна економіка : навч. посібник / Я. В. Коваль, І. Я. Антонечко. – К. : Професіонал, 2005. – 272 с.



15. Національна економіка : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / В. В. Білоцерковець [та ін.] ; за ред. В. М. Тарасовича. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 280 с.

16. Основи держави і права України : навч. посібник / В. В. Сухонос [та ін.] ; за ред. В. В. Сухоноса. – Суми : Університетська книга, 2003. – 388 с.

17. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні. Правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посібник / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с.

18. Старостенко Г. Г. Національна економіка : навч. посібник / Г. Г. Старостенко, С. В. Онишко, Т. В. Поснова. – К. : Ліра-К, 2011. – 432 с.

19. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

### **Інтернет ресурси**

#### *Україна*

20. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua.htm](http://www.rada.gov.ua.htm).

21. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua.htm](http://www.kmu.gov.ua.htm).

22. Офіційний сайт Міністерства економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.me.gov.ua.htm](http://www.me.gov.ua.htm).

23. Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mlsp.gov.ua.htm](http://www.mlsp.gov.ua.htm)

24. Офіційний сайт державного комітету статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua.htm](http://www.ukrstat.gov.ua.htm).

25. Нормативні акти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

26. Українське право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrpravo.htm/](http://www.ukrpravo.htm/).

## **Додатки**

## ДОДАТОК А

### ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ТА ШКОЛИ УПРАВЛІННЯ

Державне управління стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності.

Мескон М. виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід. Треба зазначити, що перший напрям, який названий школою в управлінні, містить низку підходів, характерних для різних шкіл.

**Підхід із погляду наукового управління** – *школа наукового управління* (1885-1920 рр.) (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гант). Забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, увела поняття хронометражу під час виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Теорія управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, поширюючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він спробував визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень А. Файоля стало сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно до фізичних, підпорядковані природним законам незалежно від нашої волі. У результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління.

**Адміністративний підхід** – *класична або адміністративна школа* в управлінні (1920-1950 рр.). *Метою класичної школи* (А. Файоль, Л. Урвік, Дж. Д. Муні, А. К. Рейлі, Ал. П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропонований опис функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією. Необхідно наголосити, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності.

Англійський учений Мері Паркер Фоллет визначила управління як «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі

особистості в ефективному виробництві. Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази та повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не лише індивідуальної, а й колективної відповідальності. Фоллет М.П. довів важливість створення атмосфери істинної спільності інтересів працівників і керівників, що, на її думку, може забезпечити максимальний внесок усіх працівників у досягнення загальних, колективних цілей.

**Підхід із погляду людських відносин** – *школа людських відносин* (1930-1950 рр.) (М.П. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не лише економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників.

**Підхід із погляду поведінки** – *біхевіористична школа* (1950 р. – донині). Із появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Значний внесок у дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки та назвав його теорією «У». Згідно з цією теорією особи не є пасивними від природи, не мають вони й природного опору змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Д. Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або контролю. Вона наближається до моделі контролю цілей.

Теорія трьох потреб. Ця теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби.

1. Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями.

2. Приєднання: бажання налагодити та підтримувати дружні стосунки з іншими.

3. Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність.

Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб. Вони говорять нам про людські мотиви, але нічого не повідомляють про те, як люди доходять до усвідомлення. Відповідь на це питання спробували дати процесуальні теорії.

Біхевіористична теорія (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади

та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й усередині колективу.

**Підхід із погляду кількісних методів** – *школа науки управління або кількісний підхід* (1950 – кінець 1960 р.) безпосередньо пов'язаний із використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій та моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

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

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

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

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Вона містить поняття чесності й справедливості щодо тих, хто заслуговує й одержує винагороди за свої зусилля. Люди порівнюють свою працю та заробітки з працею й заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення. Спираючись на це порівняння, люди змінюють свій виконавчий рівень, чи – якщо це не породжує відчуття справедливості – місце роботи, коли є така можливість. Винагороди у формі заробітної платні, службового стану та інших символів суспільного становища дуже важливі, коли йдеться про порівняння з позицій справедливості. Отже, керівник мусить зважати на позитивний або негативний вплив, який вони можуть мати.

На відміну від різних шкіл в управлінні *процесний підхід*, вперше запропонований прихильниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що являють собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції також є певним процесом. Процес управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як ми побачимо далі, процес управління являє собою інтеграцію всіх функцій, оскільки з'являються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою.

На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його функції: планування, організації,

розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, координації, контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

*Системний підхід* дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу та синтезу.

Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем. Теорія цього підходу визначає, що система складається з численних взаємопов'язаних підсистем і є відкритою, взаємодіє із зовнішнім середовищем як у цілому, так і своїми підсистемами. Свого логічного завершення вона набула з визначенням системоформуючого чинника – мети або цілей функціонування системи, що об'єднує всі складові в єдине ціле та робить систему саме системою. Під системою необхідно розуміти лише ту сукупність вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія та відносини набувають характеру взаємосприяння елементів, спрямованого на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи).

Основними ознаками системи є:

- наявність мети або цілей системи та корисного результату;
- ієрархічність декомпозованих цілей та функцій, структури елементів системи, у тому числі їх повноважень;
- цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємосприянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів системи відповідно до декомпозованих цілей та функцій системи;
- наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами системи та зовнішнім оточенням;
- наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей та якостей елементів, які утворюють систему;
- здатність до саморозвитку та самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;
- наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи, має та надає необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

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

Ситуаційний підхід використовує значною мірою конкретні фахові знання для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу

пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями для досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

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

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

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

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

**Американська концепція** державного управління, що сформувалася з теорії і практики промислового та фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Воно спрямовується на розвиток рис формалізованого комплексу правил чи принципів для керування діями для того, щоб отримати вкрай структуровану й засновану на правилах систему, де правила знатимуть і розумітимуть ті, хто працює в уряді чи прагне заручитися його підтримкою.

Як приклад американського розуміння державного управління можна навести два такі визначення: «Традиційно, державне управління вважають виконавчим аспектом урядування. Воно нібито складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів».

## ДОДАТОК Б

### ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Виконавчу владу в демократичних країнах здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління. Для їх позначення, як правило, використовуються терміни «адміністративний апарат» або «апарат державного управління». **Вершиною системи органів виконавчої влади є уряд.**

У країнах із парламентарною (парламентарно-республіканською та парламентарно-монархічною) і змішаною республіканською формами державного правління уряд є одним із вищих органів держави. Зокрема, у відповідних країнах уряд конституційно визначається вищим органом виконавчої влади.

У президентських республіках виконавчу владу очолює президент, який сприймається як її уособлення й безпосередній носій. У США взагалі не виділяють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни «виконавча влада» та «президентська адміністрація».

Інша картина щодо ролі глави держави спостерігається в країнах з парламентарною формою державного правління, а також у частині республік зі змішаною формою. Тут глава держави не може бути включений до системи органів виконавчої влади. Він насамперед наділений повноваженнями, природа яких впливає саме зі статусу глави держави. З іншого боку, компетенція такого глави держави все ж включає певні повноваження, що стосуються сфери виконавчої влади, хоча переважна більшість із них може бути реалізована главою держави через уряд або з його санкції (контрасигнування).

Стосовно низки країн зі змішаною формою державного правління (Польща, Росія, Румунія, Франція тощо), то тут становище глави держави – президента, відносно системи органів виконавчої влади має значні особливості. У цих країнах відносини між президентом, урядом у цілому та його главою прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади.

Конституції встановлюють різноманітні назви урядів – власне уряд, кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, державна рада. Але для позначення цього органу в загальному розумінні доцільно користуватися терміном «уряд». Організація та діяльність урядів характеризується суттєвими відмінностями, зумовленими прийнятими формами державного правління й особливостями державно-правового розвитку окремих країн.

**Питання організації урядів включають насамперед порядок і процедури їх формування.**

У країнах із парламентською та змішаною формами державного правління застосовується так званий парламентський спосіб (порядок) утворення уряду. Суть його полягає в тому, що парламент безпосередньо здійснює відповідні процедури. При цьому в Конституціях, де визначений



спосіб утворення уряду, нерідко не уточнюється питання про правосуб'єктність під час формування уряду та, зокрема, призначення його глави.

Інший підхід застосовано в основних законах *Болгарії, Греції, Македонії, Молдови, Португалії* та деяких інших держав. Наприклад, у ст. 37 Конституції *Греції* записано, що «прем'єр-міністром призначається керівник політичної партії, яка має абсолютну більшість місць в палаті депутатів (парламенті)». Близьке за змістом положення містить Конституція *Болгарії*: «Президент після консультацій з парламентськими групами пропонує сформувати уряд кандидату, який рекомендований найбільшою за чисельністю парламентською групою» (ст. 99).

*Конституції держав із парламентською та змішаною формами правління* встановлюють в основному дві процедури формування урядів. Обидві вони засновані на спільних діях парламенту та глави держави під час утворення уряду, хоча характер і послідовність їх дій відрізняються.

Першою слід назвати процедуру формування уряду, яка історично склалася у *Великобританії* і тривалий час з певними особливостями щодо окремих країн була майже загальноприйнятою. Відповідно до цієї процедури глава держави формально на свій розсуд призначає прем'єр-міністра та за пропозицією останнього – інших членів уряду. Парламент у цій процедурі ніякої участі не бере. Вважається, що уряд має підтримку парламенту (звичайно лише його нижньої палати) доти, доки представницький орган не проголосує проти урядової пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить урядові недовір'я шляхом прийняття спеціальної резолюції. І хоч теоретично прем'єр-міністр і очолюваний ним уряд можуть існувати та діяти проти волі парламенту, практично ж їх дії, як свідчить практика, будуть швидко паралізовані через парламентську обструкцію.

Особливістю застосування відповідної процедури формування урядів у низці країн є необхідність одержання урядом інвеститури в парламенті. Порівняно з викладеним вище це є новацією – необхідність інвеститури досить широко визнана в так званих новітніх Конституціях, тобто прийнятих у роки після Другої світової війни.

За цією процедурою роль парламенту, залишаючись пасивною на початковій стадії процесу формування уряду, на наступних стадіях зовні стає вирішальною. Зокрема, глава уряду після його призначення главою держави має в установленій основним законом строк представити парламенту склад уряду або подати урядову програму, чи зробити разом і перше, і друге. У разі схвалення парламентом запропонованого складу уряду або (та) урядової програми вважається, що уряд одержав інвеституру. Відповідне рішення парламенту має бути прийняте абсолютною більшістю голосів, тобто більшістю голосів від визначеного в Конституції його чисельного складу.

Інвеститура уряду за своєю суттю є вираженням парламентської довіри його діяльності на перспективу. В *Італії* таку довіру уряду має виразити кожна палата парламенту, а в *Румунії* рішення про довіру приймається на спільному засіданні палат більшістю голосів від складу кожної з них.

Другою процедурою формування урядів треба вважати ту, яка передбачає більш активну участь у ній парламенту, починаючи вже з початкової стадії відповідного процесу. Проте говорити про якусь одну, навіть узагальнену, процедуру можна лише з огляду на потреби класифікації для цілей пізнання.

У кожній країні процедура формування уряду з порівняно більш активною участю парламенту має свої особливості, установлені в Конституції. Так, в *Угорщині* главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Водночас це означає прийняття парламентом урядової програми. В *Ірландії* президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою.

У деяких країнах визначені більш складні процедури формування урядів за умови зовні активної ролі в їх здійсненні парламентів. Найбільш яскравим прикладом є процедура за змістом основного закону *ФРН*. Тут глава уряду (канцлер) обирається без обговорення нижньою палатою парламенту за пропозицією президента. Після цього його формально призначає на посаду сам президент. Члени уряду призначаються президентом за поданням канцлера. Але палата може не погодитися із запропонованою президентом кандидатурою. У такому випадку нижня палата парламенту має протягом двох тижнів обрати канцлером іншу особу на основі абсолютної більшості голосів. Якщо ж і ця особа не буде обрана канцлером, то відразу проводяться нові вибори канцлера. На цей раз обраним вважається той, хто просто одержав більшість голосів. Тим самим у *ФРН* конституційно закріплена можливість утворення уряду меншості на основі так званої презумпції довіри. Ця презумпція знайшла своє відображення і в Конституціях *Естонії, Іспанії, Польщі та Словенії*.

Проте перебільшувати значення всіх розглянутих та інших процедур формування урядів, що прийняті в країнах із парламентарною та змішаною формами правління, не слід. Незалежно від співвідношення та послідовності дій глави держави та парламенту, вирішення питання про формування уряду тут зумовлене насамперед реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому необхідно пам'ятати, що висунення й узгодження кандидатур на урядові посади є прерогативою самих політичних партій та їх парламентських фракцій.

Подібне стосується також визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, яку, як правило, обіймає лідер партії парламентської більшості або за погодженням між партіями – членами коаліції (лідер однієї з цих партій). На підтвердження такої ролі політичних партій треба зазначити, що в країнах із відповідними формами правління глави держав консультуються з керівниками найбільших парламентських фракцій щодо визначення кандидатури прем'єр-міністра, навіть у тих випадках, коли це прямо не передбачено в Конституціях, але така практика є звичайною. Цілком зрозуміло, що питання про утворення уряду практично вирішене ще до застосування відповідних конституційних процедур.

Виняток можуть становити ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості в парламенті. Роль глави держави під час визначення прем'єр-міністра тут може бути вирішальною. Саме ж існування уряду буде залежати від реакції парламенту, а точніше – парламентської більшості. Особливо це стосується утворення так званого уряду меншості. Проте і в останньому випадку багато що вирішується в процесі узгодження позицій між політичними партіями, репрезентованими в парламенті.

У країнах із президентською формою правління застосовується так званий позапарламентський спосіб формування урядів. Особливістю «класичної» президентської республіки є те, що повноваження глави держави та глави кабінету суміжні та знаходяться в руках президента, а посада прем'єр-міністра відсутня. Парламент не бере безпосередньої участі в процесі формування кабінету або його участь у цьому плані обмежена. Прикладом може бути *США*, де члени кабінету призначаються президентом за «порадою та згодою» верхньої палати парламенту. Конституційна процедура «поради та згоди» застосовується в разі призначення на інші посади в структурах виконавчої влади.

Конституційна теорія та практика розвинутих країн має дві моделі визначення складу урядів.

Згідно з однією з них, яка звичайно визначається як континентальна модель, до складу урядів входять усі керівники міністерств і відомств із загальнодержавною компетенцією. У сукупності всі вони і становлять урядову колегію як єдиний орган. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді може призвести до зниження ефективності його роботи.

Тому в низці країн, де запроваджено таку модель, у структурі уряду утворюється більш вузька колегія. До неї входять глава уряду, його заступники та деякі найбільш авторитетні за посадою міністри. Прикладом може бути *Італія*, де в ст. 95 Конституції передбачено утворення в межах складу ради міністрів її президії. Проте офіційний характер урядових рішень мають лише рішення широкої за складом колегії.

Іншою моделлю є так звана англо-американська. На сьогодні її запровадила більшість країн. За цією моделлю до складу уряду (кабінету) входять не всі політичні керівники міністерств і відомств, а лише ті, які очолюють найважливіші з них. Уряду як колегії всіх цих керівників тут просто не існує, а поняття уряду та кабінету за суттю збігаються. Тому відповідну модель називають «моделлю кабінету». Члени кабінету за своїми реальними повноваженнями у вирішенні питань урядової політики суттєво відрізняються від інших міністерств, котрі не мають такого статусу. Рішення ж самого кабінету, створеного в країнах із парламентарною та змішаною формами правління, є за своєю природою офіційними урядовими рішеннями, а за суттю – рішеннями вищого органу виконавчої влади.

У *США* до складу кабінету входять усі особи, які очолюють міністерства. Але це не означає, що він є осередком усієї виконавчо-владної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими

органами, керівники яких не входять до складу кабінету, а самі ці органи прямо не кореспондуються з кабінетом. До таких органів, насамперед, слід віднести різного роду федеральні агентства та президентські комісії, компетенція яких може нічим не відрізнятися від компетенції окремих міністерств. Важливу роль відіграють також органи, які включені до структури так званого виконавчого апарату при президентові *США*.

Керівники деяких цих органів фактично конкурують за змістом компетенції з відповідними міністрами. Проте всі вони діють на основі повноважень, що передані їм президентом. Саме президент, згідно зі ст. 2 Конституції *США*, персоніфікує всю систему органів виконавчої влади, на ньому замикається їх компетенція та діяльність.

Характеризуючи склад урядів, слід зазначити, що основною діючою особою уряду, формальним і неформальним центром є його глава. Найчастіше він називається прем'єр-міністром, хоча прийняті й інші титули: голова, канцлер тощо. У *президентських республіках*, як зазначалося, систему органів виконавчої влади очолює президент, а посада прем'єр-міністра відсутня.

У низці країн зі змішаною формою правління в силу згаданого дуалізму виконавчої влади роль центру розподіляється між главою уряду та президентом. Характер цього розподілу визначається нормами Конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або в президента, або в прем'єр-міністра.

Прикладом дуалізму виконавчої влади є її організація у *Франції*. Конституція й державно-політична практика зумовили перетворення президента на реального главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стежить за виконанням основного закону та забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування органів державної влади, формально не визначає його керівної ролі в структурі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21 Конституції *Франції*, цю роль виконує прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання президенту права арбітражу дає змогу йому піднятися над усіма іншими органами та силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що засідання ради міністрів – уряду *Франції* – відбувається, як правило, під головуванням президента. За його дорученням на них може головувати прем'єр-міністр. За результатами цих засідань приймаються так звані комюніке, що вважаються документами як уряду, так і президента. Разом з тим досить широкі конституційні повноваження зберігає і прем'єр-міністр. Він керує діяльністю уряду, несе відповідальність за національну оборону, забезпечує виконання законів, призначає на посади державної служби тощо (ст. 21 Конституції). Роль прем'єр-міністра в структурі репрезентують різні партійно-політичні сили.

Подібне становище існує і в низці інших країн зі змішаною формою правління. Проте в деяких з них (*Австрія, Словенія, Фінляндія*), а також у країнах із парламентарною формою глава уряду концентрує у своїх руках

основні повноваження у сфері виконавчої влади та по суті стоїть над урядом. Тут прем'єр-міністр часто реалізує не лише власне урядові повноваження, а й більшість владних повноважень глави держави.

Конституції більшості відповідних держав майже нічого не говорять про якесь особливе місце прем'єр-міністра в структурі уряду та серед державних інститутів у цілому. Інколи все обмежується загальними положеннями про те, що прем'єр-міністр очолює уряд і керує ним.

Проте саме прем'єр-міністр є своєрідним стрижнем уряду. Як зазначалося, установлений в основних законах порядок формування урядів передбачає як першу стадію заміщення посади саме прем'єр-міністра. Відставка останнього з будь-яких причин практично завжди веде до відставки уряду в цілому. Склад уряду визначається його главою, а участь парламенту та глави держави в цьому процесі багато в чому має формальний характер. Вибір же прем'єр-міністра зумовлений не лише його особистими вподобаннями, а й передусім загальними політичними чинниками – розстановкою сил у парламенті та партії, яку він репрезентує.

Той факт, що глава уряду у відповідних країнах у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, зовсім не означає послаблення його позицій у державному механізмі. Навпаки, ураховуючи те, що він звичайно є лідером такої партії, це дає йому змогу не лише домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість у парламенті. У результаті глава уряду набуває реальних можливостей спрямовувати роботу представницького органу. Ситуація може дещо ускладнюватися для нього у випадку створення коаліційних урядів.

Прем'єр-міністр не лише визначає персональний склад уряду, а й вирішує питання його внутрішньої організації. Трапляється, що одна й та ж особа обіймає посаду прем'єр-міністра та одну або більше посад міністрів. Розходження позицій з важливих питань між главою уряду та його окремими членами майже завжди завершується не на користь останніх: якщо глава уряду вимагає відставки конкретного міністра, це по суті вважається його правом. Під загальним керівництвом прем'єр-міністра функціонує державна служба, він контролює комплектування її верхівки.

Характеризуючи значення та роль глави уряду в здійсненні виконавчої влади, його місце в державному механізмі в цілому, слід також зазначити, що він іноді набуває якостей політичного лідера харизматичного характеру. Це стосується випадків, коли уряд протягом тривалого часу очолює одна особа, і саме цей час у масовій свідомості ототожнюється з найбільшими успіхами держави в різних сферах зовнішньо- та внутрішньополітичної діяльності. Часто такі успіхи певна частина населення сприймає як результат діяльності відповідного політичного керівника (це може стосуватися й глави держави), що об'єктивно сприяє зростанню його авторитету та посилює позиції в здійсненні державної влади.

Усе це свідчить про певне звуження засад колегіальності на урядовому рівні. Характерно, що на європейському континенті лише в Конституціях

*Литви, Македонії, Словаччини та Чехії* йдеться про колегіальний характер роботи уряду та прийняття ним рішень абсолютною більшістю його членів.

Відповідна тенденція державно-правового розвитку багатьох країн адекватно відображається й у науці. Концепція «правління прем'єр-міністра» щодо визначення сучасного стану, насамперед, парламентарних за формою правління країн потіснила в політичній і конституційній теорії концепцію «правління уряду», яка, у свою чергу, набула значення класичної концепції «парламентського правління».

Більшість інших питань внутрішньої організації уряду як колегіального органу віднесена до сфери державного управління у вузькому значенні, тобто регламентується нормами адміністративного права. Виняток становлять лише питання чисельного складу урядів, вирішені на конституційному рівні.

### ***Особливості відповідальності урядів та інших вищих суб'єктів виконавчої влади.***

Важливе значення для характеристики організації виконавчої влади мають питання конституційної відповідальності уряду. Сюди, насамперед, слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку імпичменту або в межах подібних до нього процедур.

Власне політичну відповідальність уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються в представницькому органі. Можливість такої відповідальності конституційно визнана в країнах із парламентарною та змішаною формами правління. У *президентських республіках* кабінет несе політичну відповідальність перед самим президентом, який може відправити у відставку його членів у разі, якщо їхні дії не схвалено.

На відміну від відповідальності в порядку імпичменту, коли її підстави прямо встановлюються в Конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна. Необхідність застосування такої форми відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, що відображені у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Конституційна теорія та практика розвинених країн в основному знає два різновиди політичної відповідальності уряду – колективну й індивідуальну. Питання щодо їх взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права та має бути віднесене до сфери реальної політики. В *Іспанії, Росії, Франції, ФРН, Чехії, Японії*, у деяких інших країнах допускається лише колективна відповідальність урядів.

В основному законі *ФРН* йдеться про відповідальність глави уряду: «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них

відповідальність» (ст. 65). Проте відставка канцлера тягне за собою відставку самого уряду. З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведеному прикладі теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій же ст. 65 основного закону *ФРН* зазначено, що «в межах основних положень політики кожен міністр самостійно веде справи галузі під свою відповідальність». Якщо ж допустити можливість поєднання колективної та індивідуальної відповідальності, залишається незрозумілою відповідь на запитання, який між ними може бути зворотній зв'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної політичної відповідальності перед парламентом.

Певні особливості має практика *Великобританії*, а також інших країн, що прийняли засади британської конституційної системи. Формально тут допускається можливість як колективної, так і індивідуальної відповідальності. При цьому, якщо нижня палата парламенту висловлює недовіру будь-якому міністру, глава уряду має вирішити: подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Такий підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтується на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени уряду (кабінету) несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось із них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями. Окремі ж міністерства відповідають за діяльність своїх міністерств.

Проте й у цьому випадку важко з'ясувати, за яких умов висловлення недовіри окремому міністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що склалася в парламенті та поза його межами. Стосовно ж відставки окремих міністрів, такі питання в умовах, коли палата контролюється певною партійною більшістю, виникають і вирішуються переважно у зв'язку з їх персональними діями, що призвели до політичного скандалу.

Наведені умови колективної та індивідуальної відповідальності віднесені також і до тих країн, де обидва ці різновиди власне політичної відповідальності уряду прямо передбачені в Конституціях. Але основні закони також не дають прямої відповіді на запитання, як взаємовіднесені індивідуальна та колективна відповідальність, якою мірою перша може бути наслідком другої. Ця проблема не суто теоретична. Вона має вагомим практичним значенням: невизначеність характеру взаємозв'язків двох різновидів політичної відповідальності уряду призводить до того, що повноваження щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються його верхівкою та насамперед прем'єр-міністром.

Аналізуючи природу політичної відповідальності уряду, слід також звернути увагу на її механізм. Необхідно враховувати, що в переважній більшості країн з відповідними формами правління та двопалатною побудовою парламентів уряд несе відповідальність лише перед нижньою палатою. Виняток становлять лише *Італія та Румунія*, де уряд несе політичну відповідальність перед обома палатами.

У деяких країнах прийнято різні способи постановки питання про політичну відповідальність уряду. Насамперед слід зазначити, що в конституційній теорії, поширеній на теренах низки країн, це питання може виникнути в кожному випадку під час розгляду парламентом будь-якої урядової пропозиції або такої, що стосується політики уряду.

Ілюстрацією до сказаного є досвід *Великобританії*. Тут кожне голосування в нижній палаті парламенту з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення відповідного ставлення до уряду. Такий спосіб не потребує спеціальної форми постановки питання щодо довіри або недовіри уряду. Проте відсутність у цих випадках конкретних правил, які б зумовлювали обов'язковість відповідальності уряду, зовсім не означає, що його доля постійно перебуває під загрозою. У парламентській практиці прийнято, що уряд має піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбулося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які – несуттєвий характер практично вирішує сам уряд, а точніше – прем'єр-міністр. Природно, що наявність у нижній палаті більшості від партії, яка по суті сприяла формуванню уряду та забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях.

Водночас у відповідних країнах допускається можливість постановки питання з голосування за резолюцією осуду (недовіри) уряду. Такий спосіб часто застосовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Опозиція вносить пропозицію про прийняття резолюції осуду, після чого відбуваються дебати та голосування. Якщо палата приймає таку резолюцію, то уряд має піти у відставку.

У низці країн альтернативою такої відставки уряду є розпуск палати главою держави за ініціативою самого уряду. З іншого боку, із тактичних міркувань уряд сам може поставити в палаті питання щодо довіри до нього, яке звичайно розглядається за тією ж процедурою, що й пропозиція резолюції осуду. Але реальне значення таких процедур також є відносним, оскільки уряд здебільшого спирається на партійну більшість у нижній палаті.

Розглянуті процедури притягнення уряду до політичної відповідальності все таки можуть нести в собі загрозу певних несподіванок для правлячої партії. Теоретики конституціоналізму вже давно ведуть пошуки засобів, які б забезпечили необхідну стабільність урядів за відсутності її головної передумови – твердої парламентської більшості.

Як результат, у більшості країн конституційно запроваджено лише формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності. Вони, звичайно, мають назву вотуму недовіри. Згідно з цим питання щодо недовіри уряду не може ставитися та розглядатися спонтанно, а повинно розглядатися парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в Конституції або в парламентському регламенті досить деталізованої спеціальної процедури. Трапляється, що ця процедура прямо співвідноситься з такою формою парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція (та інші подібні форми).



Конкретні формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності в кожній країні з парламентарною та змішаною формами правління часто відрізняються. Водночас є і певні типові риси.

Зокрема, в усіх без винятку відповідних країнах рішення щодо недовіри уряду має бути прийняте абсолютною більшістю голосів у парламенті (нижній палаті). Недовіра главі уряду означає і недовіру всьому його складу та тягне за собою їх відставку. Конституції низки держав обмежують можливості повторного внесення питання щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу. У *Португалії, Румунії та Франції* питання щодо недовіри уряду не може бути двічі поставлено в період однієї парламентської сесії; у *Болгарії та Греції* відповідний строк дорівнює шести, а в *Естонії, Хорватії та Польщі* – трьом місяцям. Разом із тим у *Польщі* повторна пропозиція щодо недовіри уряду може бути внесена й раніше визначеного строку за умов її висунення від імені депутатів, які складають чверть складу нижньої палати парламенту.

Іншою формою конституційної відповідальності уряду (органів виконавчої влади) є відповідальність з використанням процедури імпічменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності в порядку імпічменту або інших подібних процедур підлягають не лише вищі суб'єкти виконавчої влади, а й судді. Особливістю такої відповідальності є й те, що вона може мати місце за різних форм державного правління.

У деяких країнах із парламентарною формою правління відповідальність із застосуванням процедури імпічменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед парламентом, але в наш час перша майже повністю втратила своє значення та поступилася місцем другій. У країнах зі змішаною формою правління процедура імпічменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади й розглядається як один із компонентів у системі стримувань і противаг.

Відповідальність у порядку імпічменту інколи визначають як судову, але це не точно. Не викликає сумнівів те, що тут має місце певна взаємодія між представницьким органом і судом. Часто застосування процедури імпічменту передбачається у зв'язку з вчиненням певних злочинів, хоча підставами для цього звичайно є досить невизначені дії, сформульовані як порушення Конституції. Процесуально імпічмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності в порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідної посадової особи, а наслідком – можливе усунення її з посади (посту).

Стосовно ж самої процедури імпічменту, то вона можлива лише за умови двопалатної побудови парламенту. За спрощеною схемою, нижня палата виступає в ролі слідчого й обвинувача, а верхня палата приймає остаточне рішення (кваліфікованою більшістю голосів) щодо усунення відповідної особи

з посади або посту. Проте на цьому юридичні наслідки вчиненого не закінчуються. У подальшому може бути проведено розслідування загального характеру, справа може бути передана до суду, а особа за певних умов понесе кримінальне покарання.

Суттєво відрізняється від розглянутої парламентська процедура усунення президентів, що прийнята в деяких країнах, де має місце згадуваний дуалізм виконавчої влади. Головну роль у здійсненні такої процедури відіграє однопалатний парламент, який у своєму рішенні спирається на попередньо сформульований висновок конституційного суду. Відповідні процедури встановлено Конституціями *Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Туреччини* та деяких інших держав.

Значні особливості має і процедура усунення президентів парламентами спільно з конституційними судами. Ця процедура, як і розглянута вище, іноді визначається як імпічмент, що не відповідає значенню. Вона передбачає, що парламент або одна з його палат формулює звинувачення проти президента, а конституційний суд на основі цього звинувачення може прийняти рішення щодо його зміщення. У таких випадках точніше говорити не про парламентську відповідальність президентів, а про їх спеціальну судову відповідальність, ініційовану представницькими органами.

Подібну процедуру встановлено за основними законами *Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, ФРН, Хорватії та Чехії*. У деяких із них реальні повноваження виконавчої влади має як глава уряду та уряд в цілому, так і президент. Застосування відповідних конституційних процедур не заперечує в подальшому можливостей притягнення до відповідальності в звичайному суді. У такий спосіб може поєднуватися конституційна та кримінальна відповідальність вищих суб'єктів виконавчої влади.

## ДОДАТОК В

### ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Верховна Рада прийняла Закон «Про центральні органи виконавчої влади». Відповідний законопроект зареєстровано за № 8055, але в остаточному варіанті документ прийнято з деякими поправками.

Законом встановлюється система, основні завдання, **принципи діяльності**, правові засади діяльності, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, статус та атрибути центральних органів виконавчої влади. Закон **визначає особливості статусу** міністерства, повноважень Міністра як члена Кабінету Міністрів та керівника міністерства; заступників Міністра, внутрішню структуру центрального апарату міністерства тощо.

Згідно із законом, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Перший заступник та заступник Міністра призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра та звільняються з посад Президентом України.

Зокрема, Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій міністра.

У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) звільняються з посад Президентом України.

Документ також містить норми, які регулюють умови оплати праці та інші питання матеріального забезпечення працівників центральних органів виконавчої влади, а також визначають відповідальність посадових осіб міністерств, інших центральних органів влади. Відповідно до закону, умови оплати праці державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх матеріального та побутового забезпечення визначаються законами та актами Кабінету Міністрів України.

Крім того, встановлюється, що **держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб** міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду.

Більш детально про новий закон читайте в щотижневому електронному виданні «ЮРИСТ & ЗАКОН».

*Всеукраїнская сеть ЛІГА: ЗАКОН*



# Верховна Рада України

офіційний веб-сайт

## Проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади»

Номер, дата реєстрації:	<b>8055 від 02.02.2011</b>
Номер, дата акта	<b><u>3166-VI</u></b> <b>від 17.03.2011</b>
Сесія реєстрації:	8 сесія VI скликання
Включено до порядку денного:	<b>17.02.2011</b>
Суб'єкт законодавчої ініціативи:	Президент України
Ініціатор(и) законопроекту:	Янукович В.Ф., Президент України
Головний комітет:	Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування
Інші комітети:	Комітет з питань правової політики Комітет з питань бюджету Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України Комітет з питань європейської інтеграції
Текст законопроекту та супровідні документи:	<b><u>Проект Закону 02.02.2011</u></b> <b><u>Подання 02.02.2011</u></b> <b><u>Пояснювальна записка 02.02.2011</u></b>
Документи, пов'язані з роботою над законопроектом:	<b><u>Висновок Головного науково-експертного управління 14.02.2011</u></b> <b><u>Висновок комітету 17.02.2011</u></b> <b><u>Висновок комітету 17.03.2011</u></b> <b><u>Порівняльна таблиця до другого читання 17.03.2011</u></b> <b><u>Текст законопроекту до другого читання 17.03.2011</u></b>

### Проходження законопроекту

<b>Останній стан:</b>	<b>Закон підписано</b>
Останній етап проходження:	Повернуто з підписом від Президента (07.04.2011)

### Пов'язані законопроекти

Номер реєстрації	Дата реєстрації	Назва законопроекту
<b><u>8055/П</u></b>	25.02.2011	Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про центральні органи виконавчої влади

## ПЕРЕЛІК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Міністерство транспорту  
Міністерство культури і мистецтв  
Міністерство внутрішніх справ  
Міністерство фінансів  
Державне казначейство  
Міністерство палива та енергетики  
Міністерство аграрної політики  
Міністерство праці та соціальної політики  
Державний комітет у справах ветеранів  
Міністерство закордонних справ  
Міністерство екології та природних ресурсів  
Державний комітет водного господарства  
Державний комітет лісового господарства  
Державний комітет по земельних ресурсах  
Міністерство охорони здоров'я  
Державний комітет зв'язку та інформатизації  
Державний комітет статистики  
Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення  
Державний комітет архівів  
Державний комітет у справах сім'ї і молоді  
Головне управління державної служби  
Державний комітет у справах охорони державного кордону України  
Державний комітет з питань фізичної культури і спорту  
Міністерство освіти і науки  
Державна фінансово-кредитна установа на базі Державного інноваційного фонду України  
Міністерство оборони  
Міністерство юстиції  
Державний комітет у справах релігій  
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи  
Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції  
Державний комітет з державного матеріального резерву  
Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації  
Державний комітет з енергозбереження  
Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики  
Міністерство промислової політики  
Антимонопольний комітет  
Державна митна служба  
Державна податкова адміністрація

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Служба безпеки

Управління державної охорони

Фонд державного майна

Національне космічне агентство

Національна комісія регулювання електроенергетики

Пенсійний фонд

Вища атестаційна комісія

Державний департамент з питань виконання покарань

**Кабінет Міністрів України**

**Секретаріат КМУ**

**(Складається з чотирьох функціональних департаментів із  
граничною чисельністю працівників 499 осіб)**

## ДОДАТОК Д

### ПЕРЕЛІК ГРАФІЧНОГО МАТЕРІАЛУ

#### МОДУЛЬ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Таблиця Д.1 – Концептуальні основи державного управління в Україні (розділ 1)*

Тема	Лекція / № питання	Форма візуаль- ного зобра- ження	Назва	Стор.
1	2	3	4	5
<b>1.1 (1). Ос- нови теорії державного управління</b>	<i>1/1 Теорія систем та управління</i>	Схема	Системні категорії, що виражають складний зміст системи	9
		Схема	Характеристика закритої та відкритої систем	9
		Схема	Характерні риси поняття «управління»	9
		Схема	Відправні засади в управлінні	10
		Схема	Функції управління	10
	<i>1/2 Категорії «держа- ва» та «влада»</i>	Схема	Характерні риси держави та її управлінської взаємодії із суспільством	10
		Схема	Чинники, що визначають особливості управління в державі	11
		Схема	Ознаки держави	11
		Схема	Основні аспекти визначення поняття «влада»	11
	<i>1/3 Державне управління як системне суспільне явище</i>	Схема	Види управління, виходячи зі специфіки суб'єктів управління	12
		Схема	Характерні риси поняття «державне управління»	12
		Схема	Складові системи державного управління	13
		Схема	Специфічні ознаки державного управління	13
		Схема	Специфічні ознаки державного управління щодо його сутності як управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей	14
		Схема	Специфічні ознаки державного управління, що розкривають його сутність та зміст	15
	<i>1/4 Теорії та моделі державного управління: сві- товий досвід</i>	Схема	Основні теорії та школи державного управління	16

1	2	3	4	5
<b>1.2 (2). Особливості державного управління</b>	<b>2/1 Методи державного управління</b>	Схема	Підходи до державного управління	17
		Схема	Методи державного управління	18
	<b>2/2 Суб'єкти та об'єкти державного управління</b>	Схема	Суб'єкти та об'єкти державного управління	18
	<b>2/3 Принципи державного управління</b>	Схема	Принципи державного управління	19
		Схема	Загальносистемні принципи державного управління	19
		Схема	Структурні принципи державного управління	19
		Схема	Спеціалізовані принципи державного управління	20
		Схема	Вимоги до процесу установлення та обґрунтування принципів державного управління	20
	<b>2/4 Цілі державного управління та їх юридичне забезпечення</b>	Схема	Головні аспекти державного управління	21
		Схема	Класифікація цілей державного управління	21
		Схема	Вимоги до цілей державного управління	22
	<b>2/5 Функції та функціональна структура державного управління</b>	Схема	Характеристика функцій державного управління	22
		Схема	Зв'язок цілей та функцій державного управління	23
		Схема	Розподіл функцій	23
		Схема	Види функцій державного управління	24
		Схема	Визначення функціональної структури державного управління	24
		Схема	Чинники, що впливають на характер і конфігурацію функціональної структури державного управління	25
	<b>2/6 Теоретичні засади регіонального управління</b>	Схема	Види управління суспільним виробництвом	25
		Схема	Регіон та його особливості	25
		Схема	Регіональне управління та його суб'єкти, принципи та функції	26
		Схема	Структура механізму регіонального управління	27



**Таблиця Д.2 – Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні (розділ 2)**

<b>Тема</b>	<b>Лекція / № питання</b>	<b>Форма візуального зображення</b>	<b>Назва</b>	<b>Стор.</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>1.3 (3). Роль різних гілок влади в процесі державного управління</b>	<i>3/1 Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління</i>	Схема	Визначення організаційної структури державного управління	30
		Схема	Основні умови побудови організаційної структури державного управління	31
		Схема	Типи організаційних структур державного управління	31
		Схема	Особливості функціональної організаційної структури державного управління	32
		Схема	Особливості лінійної організаційної структури державного управління	32
		Схема	Особливості лінійно-функціональної організаційної структури державного управління	33
		Схема	Особливості програмно-цільової організаційної структури державного управління	33
		Схема	Особливості матричної організаційної структури державного управління	34
	<i>3/2 Конституційні засади побудови структури державного управління в Україні</i>	Схема	Орган держави та його ознаки	35
		Схема	Централізація та децентралізація в державному управлінні	35
		Схема	Форми державного устрою	36
	<i>3/3 Законодавча, виконавча, судова, контрольна влада в системі державного управління</i>	Схема	Модель державного управління	37
		Схема	Виконавча влада та її особливості	38
		Схема	Характеристика судової влади	38
		Схема	Державний контроль та контроль органів виконавчої влади	39
		Схема	Види державного контролю	40
		Схема	Класифікація видів контролю за етапами проведення	41
		Схема	Система органів державного контролю	42
		Схема	Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування	43

1	2	3	4	5
<b>1.4 (4). Система органів державної влади в Україні</b>	<b>4/1 Конституційні засади побудови структури державного управління в Україні</b>	Схема	Принципи побудови й діяльності органів державної влади	44
		Схема	Орган державної влади та його ознаки	45
		Схема	Характеристика зв'язків в організаційній структурі державного управління	45
		Схема	Структура органів виконавчої влади	46
	<b>4/2 Верховна Рада та державне управління</b>	Схема	Верховна Рада України	47
		Схема	Функції Верховної Ради у сфері державного управління	47
		Схема	Проблеми, що вирішує Верховна Рада України	48
		Схема	Повноваження Верховної Ради України	48
	<b>4/3 Інститут Президента та державне управління</b>	Схема	Особливості інституту Президента в Україні	49
		Схема	Повноваження Президента України	50
		Схема	Особливості функцій Президента за різних типів державного управління	51
		Схема	Рада національної безпеки і оборони України та її основні члени	51
		Схема	Адміністрація Президента України та її структура	52
	<b>4/4 Система органів виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки</b>	Схема	Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади	53
		Схема	Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України	54
	<b>4/5 Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції</b>	Схема	Центральний орган виконавчої влади	55
		Схема	Керівник центрального органу та його компетенції	56
		Схема	Обов'язки центрального органу	56
		Схема	Повноваження та зв'язки центрального органу влади	57
		Схема	Групи організацій, що відносяться до центральних органів виконавчої влади	58
Схема		Призначення центральних органів виконавчої влади	58	
Схема		Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади	58	
Схема		Склад Кабінету Міністрів України	59	
Схема		Особливості статусу Кабінету Міністрів і Прем'єр-міністра України	59	

1	2	3	4	5	
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Схема	Повноваження Уряду України	60	
		Схема	Міністерства України та їх повноваження	61	
		Схема	Державні комітети України та їх повноваження	62	
		Схема	Інші центральні органи виконавчої влади	62	
		Схема	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	63	
	<i>4/6 Міс- цеві державні і адміні- страції</i>	Схема	Характеристика місцевих державних адміністрацій	64	
		Схема	Повноваження місцевих державних адміністрацій	65	
		Схема	Структура обласної державної адміністрації	66	
	<i>4/7 Державна регіо- нальна полі- тика України</i>	Схема	Державна регіональна політика	67	
		Схема	Стратегічні та тактичні завдання державної регіональної політики	68	
		Схема	Зміст регіональної політики	68	
		Схема	Принципи державної регіональної політики	69	
		Схема	Напрями державної регіональної політики	69	
		Схема	Державне регулювання розвитку регіонів	70	
		Схема	Регіональна політика щодо реформування міжбюджетних відносин	71	
		Схема	Законодавче забезпечення регіональної державної політики	72	
	<b>1.5 (5). Державне регулювання економіки та управління в окремих сферах суспільного розвитку</b>	<i>5/1 Державне регулювання економіки</i>	Таблиця	Принципова схема послідовності процесу пізнання сутності та механізму державного регулювання	74
			Таблиця	Характерні риси державного регулювання в різних економічних системах	74
			Схема	Реалізація взаємодії держави, економіки та суспільства	74
			Таблиця	Основні теорії макроекономічного регулювання	75
Схема			Канали впливу держави на економіку	75	
Схема			Об'єкти державного регулювання економіки	76	
Схема			Функції держави в ринковій економіці	76	
Схема			Економічні функції держави	77	
Схема			Цілі державного управління	77	
Схема			Чинники корегування цілей державного регулювання	77	
Схема			Форми регулюючого впливу держави на економіку	78	
Схема			Завдання державного регулювання економіки	78	
Схема			Дії держави щодо забезпечення росту та розвитку економіки	79	
Схема			Завдання підтримки активного торговельного балансу країни	79	
Схема			Основна відмінність державного управління в централізованій та ринковій економіках	80	

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Таблиця	Класифікація методів державного регулювання економіки	80
		Схема	Методи державного регулювання економіки на рівні фірм, корпорацій, окремих підприємств	80
		Таблиця	Інструменти державного регулювання соціально-економічного розвитку держави	81
		Схема	Адміністративні та правові методи державного регулювання економіки	83
		Схема	Принципи державного регулювання економіки	83
		Таблиця	Ключові чинники, що формують ефективність державного регулювання	84
	<i>5/2 Державне регулювання структурної перебудови національної економіки. Конкурентна та інноваційно-інвестиційна політика держави</i>	Схема	Структурні зміни національної економіки	84
		Схема	Напрями, що сприяють оптимізації структури національної економіки	85
		Схема	Умови виникнення й розвитку інновацій	85
		Схема	Напрями економічної політики держави, що сприяють інноваційному розвитку	86
		Схема	Умови державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні	87
		Таблиця	Моделі інноваційного розвитку, що придатні для застосування в Україні	87
		Схема	Заходи державного стимулювання інноваційної діяльності	88
		Схема	Конкурентне середовище та антимонопольна політика в Україні	88
	<i>5/3 Державне управління галузями виробництва, сферою обігу та зовнішньоекономічним сектором. Роль держави в розвитку підприємництва</i>	Схема	Засади промислової політики України	89
		Схема	Організаційно-правова структура ринкових формувань АПК України	90
		Схема	Система державного регулювання діяльності приватних агроформувань	91
		Таблиця	Засоби державного регулювання розвитку приватних агроформувань	91
		Таблиця	Інструменти державного регулювання розвитку приватних агроформувань	92
		Таблиця	Система державних органів контролю та їх повноваження стосовно діяльності приватних агроформувань	92
		Схема	Напрями земельної реформи	92
		Схема	Структура соціально-споживчого комплексу	93
		Схема	Методи та завдання впливу держави на діяльність торговельних підприємств	93

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<b>Продов- ження</b>	Схема	Перспектива розвитку ресторанного господарства	94
		Схема	Структура житлово-комунального господарства	94
		Схема	Проблеми розвитку житлово-комунального господарства та напрями реформування галузі	94
		Схема	Побутове обслуговування	95
		Схема	Зовнішньоекономічна діяльність	95
		Схема	Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності	96
		Схема	Напрями державного регулювання підприємництва	97
	<b>5/4 Со- ціальна політика держави</b>	Схема	Напрями соціалізації національної економіки	97
		Схема	Принципи державного управління соціальною сферою	98
		Схема	Цілі та функції державного управління соціальною сферою	98
		Схема	Зміст і рівні державного управління соціальною сферою	99
		Схема	Чинники, що впливають на соціальний розвиток	99
		Схема	Механізми соціального захисту населення	99
		Схема	Умови, що визначають необхідність соціального захисту населення	100
		Схема	Організації та особи, що забезпечують соціальний захист населення	100
		Схема	Складові системи соціального захисту в Україні	100
		Схема	Методи впливу держави на розвиток системи соціального захисту	101
		Схема	Напрями соціальної політики держави	101
		Схема	Заходи соціальної політики держави	102
		Схема	Суб'єкти соціальної політики України	102
		Схема	Умови забезпечення рівня життя населення	102
		Схема	Заходи подолання безробіття з боку держави	103
		Схема	Чинники бідності та її подолання	103
		Схема	Доходи населення	103
		Схема	Регулюючий вплив держави на оплату праці	104
		Схема	Комплексні завдання соціальної політики держави	104
		Схема	Соціальна інфраструктура	104
		Схема	Структура пріоритетів соціальної інфраструктури	105

1	2	3	4	5	
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>5/5 Державне управління в адміністративно-політичній сфері. Національна безпека</i>	Схема	Об'єктивні основи адміністративного аспекту державного управління	106	
		Схема	Державне управління та специфічний вплив суб'єктивного чинника	107	
		Схема	Політична компетенція державного управління	107	
		Схема	Національна безпека та національні інтереси	108	
		Схема	Економічна безпека	108	
		Схема	Соціальна безпека та соціальні інтереси	109	
		Схема	Зовнішньоекономічна безпека	109	
	<i>5/6 Державне управління соціально-культурного комплексу та ідеології</i>	Схема	Соціально-культурний комплекс та освітня діяльність	109	
		Схема	Принципи державної політики України у сфері освіти	110	
		Схема	Національна доктрина розвитку освіти	110	
		Схема	Причини підвищення ролі стимулювання освіти та науки	110	
		Схема	Сфера культури та мистецтва	111	
		Схема	Охорона здоров'я та проблеми розвитку	111	
		Схема	Вплив охорони здоров'я на стан населення й держави	112	
		Схема	Напрями вдосконалення та інвестування в галузі охорони здоров'я	112	
		Схема	Розвиток фізичної культури та спорту	112	
		Схема	Умови належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, що сприяють якійсь діяльності суб'єкта управління	113	
	<b>1.6 (6). Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні</b>	<i>6/1 Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні</i>	Схема	Концепції місцевого самоврядування	114
			Схема	Основні риси місцевого самоврядування	115
Схема			Повноваження органів місцевого самоврядування	115	
Схема			Основи місцевого самоврядування	116	
Схема			Принципи місцевого самоврядування	116	
Схема			Представницькі органи місцевого самоврядування	117	
Схема			Структура органів місцевого самоврядування	118	
Схема			Напрями депутатської роботи в представницьких органах місцевого самоврядування	118	
Схема			Типи (моделі) місцевого самоврядування	119	
Схема			Рівні управління місцевого самоврядування	120	
Схема			Автономія та її відмінності	120	
Схема			Державна виконавча влада та місцеве самоврядування	121	

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<b>Продов- ження</b>	Схема	Інформаційні процеси в системі місцевого самоврядування	121
		Схема	Спрямування інформаційного процесу в системі місцевого самоврядування	122
		Схема	Інформаційна інфраструктура регіонів у системі місцевого самоврядування	123
	<b>6/2 Дер- жавна політика у сфері міс- цевого самовря- дування</b>	Схема	Системи влади на місцях	123
		Схема	Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління	124
	<b>6/3 Сучас- на систе- ма місце- вого само- врядування в Україні</b>	Схема	Елементи системи місцевого само- врядування	124
		Схема	Територіальна громада	125
		Схема	Головна посадова особа територіальної громади	126
		Схема	Районні та обласні ради	126
		Схема	Органи самоорганізації населення	126
		Схема	Компетенції рад і виконавчих органів	127
	<b>6/4 Між- народні докумен- ти, що регла- ментують функціону- вання систем місцевого самовря- дування</b>	Схема	Міжнародні документи, що регла- ментують функціонування систем місцевого самоврядування	127
	<b>6/5 Проб- леми функ- ціонуван- ня інсти- туту міс- цевого са- мовряду- вання в Україні</b>	Схема	Проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні	128

**МОДУЛЬ 2**  
**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ**  
**ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*Таблиця Д.3 – Менеджмент органу державної влади (розділ 3)*

Тема	Лекція / № питання	Форма візуаль- ного зобра- ження	Назва	Стор.
1	2	3	4	5
<b>2.1 (7). Внутрішня організація та ефективність управління органу державної влади</b>	<i>7/1 Організація роботи органів державної влади в Україні</i>	Схема	Організаційні аспекти органу державної влади	137
		Схема	Характеристики органу державної влади в Україні	138
		Схема	Повноваження органу державної влади	139
		Схема	Внутрішня організація органу державної влади	139
		Схема	Організація як процес	140
		Схема	Терміни в системі менеджменту органу державного управління	141
		Схема	Взаємозв'язки термінів у системі менеджменту органу державного управління	141
		Схема	Організація як функція управління	142
		Схема	Завдання організації	142
		Схема	Визначення менеджменту	142
		Схема	Відмінність органів державної влади від інших організацій	143
		Схема	Внутрішнє середовище органу державної влади	143
		Схема	Елементи внутрішнього середовища органу державної влади	144
		Схема	Зовнішнє середовище органу державної влади	145
		Схема	Менеджмент як управлінська діяльність	145
	<i>7/2 Формування програми стратегічного управління діяльністю органу державної влади</i>	Схема	Риси здатності до стратегічного управління в державних службовців	146
		Схема	Стратегічне управління	146
		Схема	Особливості стратегічного управління	147
		Схема	Етапи запровадження методології стратегічного управління	148
		Схема	Місія (призначення) органу влади чи органу місцевого самоврядування	148
		Схема	Методи аналізу зовнішнього середовища	149
		Схема	Етапи функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади	150
		Схема	Підходи до формування стратегії	150
		Схема	Реалізація стратегії з одночасним моніторингом	150
		Схема	Оцінка досягнення результатів	151



1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Схема	Формування програми діяльності органу виконавчої влади	151
		Схема	Процес формування та закріплення державної політики	152
		Схема	Цілісна система прогнозних і програмних документів	152
		Схема	Система прогнозних і програмних документів	153
	<i>7/3 Конт- ролінг діяльності органу державної влади</i>	Схема	Контролінг та сфера його завдань	155
		Схема	Сфери керування в менеджменті органу державної влади	155
		Схема	Взаємозв'язок адміністративного менеджменту та адміністративного контролінгу	156
		Схема	Об'єкт, мета та форми контролінгу	156
		Схема	Стратегічний та оперативний контролінг	157
		Схема	Передумови та шляхи впровадження контролінгу у сфері управління	157
	<i>7/4 Прий- няття рішень в органах державної влади</i>	Схема	Чинники, що визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень у державному управлінні	158
		Схема	Вимоги до управлінських рішень у державному управлінні	158
		Схема	Класифікація управлінських рішень у державному управлінні	159
		Схема	Етапи підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення	160
		Схема	Складові забезпечення системного підходу до підготовки та реалізації управлінських рішень	160
		Схема	Підготовка рішення органу управління	161
		Схема	Організаційна процедура прийняття й виконання управлінських рішень та основні проблемні питання, що вона дозволяє вирішити	162
		Схема	Методи прийняття управлінських рішень	162
		Схема	Причини невиконання управлінських рішень	163
	<i>7/5 Керів- ник в уп- равлінні органами державної влади</i>	Схема	Роль керівника в забезпеченні якості управлінської діяльності	163
		Схема	Спрямування визначення функцій та характеристики дій керівника	164
		Схема	Посада в організації та особа	164
		Схема	Функції керівника	164
		Схема	Функція представництва державного керівника	165
		Схема	Керівник і його стиль	165
	Схема	Стиль керівництва	166	

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Таблиця	Переваги та недоліки стилю управління	166
		Схема	Методи управління керівника	168
		Схема	Умови ефективного управління керівником	169
		Схема	Вимоги до стилю керівництва	170
		Схема	Типові помилки та негативні якості керівника	170
		Схема	Характерні риси та навички хорошого державного керівника	171
	<i>7/6 Забез- печення за- конності та юри- дична відпові- дальність у держав- ному управлінні</i>	Схема	Модель державного управління	172
		Схема	Властивості законності щодо державного управління	172
		Схема	Законність у державному управлінні	173
		Схема	Дисципліна в державному управлінні	173
		Схема	Поділ видів дисципліни в державному управлінні за критерієм спрямованості та змісту	174
		Схема	Взаємодія складових відповідальності в державному управлінні	175
		Схема	Умови забезпечення належних відносин відповідальності в державному управлінні	175
		Схема	Юридична відповідальність у державному управлінні	175
	<i>7/7 Ефек- тивність функціо- нального органу дер- жавної влади та посадових осіб</i>	Схема	Ефективність управління	176
		Схема	Соціальна ефективність державного управління	176
		Схема	Визначення критеріїв соціальної ефективності	176
		Схема	Критерії загальної соціальної ефективності державного управління	177
		Схема	Критерії конкретної соціальної ефективності	178
		Схема	Порівняння результативності та ефективності в державному управлінні	178
		Схема	Інститути, що оцінюють державне управління	179
		Схема	Економічна та соціальна діяльність державного апарату	179
		Схема	Економічна ефективності діяльності державного апарату	180
		Схема	Суб'єкти оцінки цілей діяльності органу державної влади	181
		Схема	Стадії оцінки ефективності діяльності органу державної влади	181
		Схема	Цикл оцінки ефективності діяльності органу державної влади	182
		Схема	Проблеми аналізу ефективності діяльності органу державної влади	182

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Схема	Порядок оцінки систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади	183
		Схема	Головне завдання забезпечення та підвищення ефективності державної служби	184
	<i>7/8 Інфор- маційне та кому- нікативне забез- печення внутріш- ньої орга- нізації органу дер- жавної влади</i>	Схема	Інформація в державному управлінні	184
		Схема	Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади	185
		Схема	Загальні характеристики інформаційних систем і організацій	186
		Схема	Носії інформації	187
		Схема	Джерела інформації	188
		Схема	Зміст і форми інформації, що необхідна державним службовцям	188
		Схема	Підходи до обробки інформації відповідно до статусу державного службовця	189
		Схема	Комунікації	189
		Схема	Якісний обмін інформацією в органах державної влади та місцевого самоврядування	190
		Схема	Комунікації як процес обміну інформацією	190
		Схема	Комунікаційний процес	191
		Схема	Перешкоди в обміні інформацією в державній установі	191
<b>2.2 (8). Дер- жавна служба в Україні</b>	<i>8/1 Органі- зація дер- жавної служби та її правове забезпе- чення в Україні</i>	Схема	Державна служба	192
		Схема	Завдання державної служби	193
		Схема	Принципи державної служби	193
		Схема	Правовий інститут державної служби	194
		Схема	Правовий інституту державної служби та державно-службові відносини	194
		Схема	Державно-службові відносини	195
		Схема	Державні службовці	195
		Схема	Соціальна функція державної служби	196
		Схема	Функції державної служби	197
		Схема	Якості державних службовців	197
		Схема	Законодавче регулювання державної служби	198
		Схема	Процес організації державної служби	199
	<i>8/2 Управ- ління держав- ною службою</i>	Схема	Організації, що забезпечують проведення державної політики та функціонального управління державною службою	199
		Схема	Державна політика в системі державної служби	200
		Схема	Відповідальність державних службовців у державному управлінні	201
		Схема	Обов'язки та права державних службовців	202
		Схема	Підстави припинення державної служби	203

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>Продов- ження</i>	Схема	Умови визнання бездіяльності державного службовця порушенням трудової дисципліни	203
		Схема	Поділ правопорушень державних службовців	204
		Схема	Причини оскарження дій державних службовців	204
		Схема	Класифікація посад	205
		Схема	Ранги посад державних службовців у класифікації посад	206
	<i>8/3 Особ- ливості державної кадрової політики у сфері державної служби</i>	Схема	Державна кадрова політика	207
		Схема	Шляхи набору та відбору претендентів на роботу в державній службі	207
		Схема	Кадровий резерв державної служби	208
		Схема	Підбір кадрів для державної служби	209
		Схема	Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців	210
		Схема	Інститут конкурсного прийому на державну службу	210
		Схема	Правила конкурсного прийому на державну службу	211
		Схема	Порядок створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців	212
		Схема	Загальнодержавна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців	212
		Схема	Завдання системи навчання державних службовців	213
	<i>8/4 Віт- чизняна специфіка бюрократії та бюрок- ратизму в держав- ному управлінні</i>	Схема	Структура навчальних закладів для навчання державних службовців	214
		Схема	Співвідношення понять «бюрократія» та «бюрократизм»	214
		Схема	Основні аспекти тлумачення сутності поняття «бюрократія»	215
		Схема	Основні аспекти тлумачення сутності поняття «бюрократизм»	216
		Схема	Чинники, що визначають бюрократизм	217
		Схема	Бюрократична система	218
		Схема	Державна служба та бюрократизм	218
	Схема	Шляхи протидії бюрократизму в державній службі України	219	

**Таблиця Д.4 – Взаємодія органів публічної влади центральних та регіональних органів управління (розділ 4)**

<b>Тема</b>	<b>Лекція / № питання</b>	<b>Форма візуального зображення</b>	<b>Назва</b>	<b>Стор.</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>2.3 (9). Відносини органів публічної влади в системі державного управління</b>	<i>9/1 Відносини центральних і регіональних органів державної влади й місцевого самоврядування з іншими суб'єктами державного управління</i>	Схема	Співвідношення понять «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «публічна служба»	225
		Схема	Відносини місцевих державних адміністрацій	226
	<i>9/2 Державні органи та органи місцевого самоврядування у взаємодії з громадянами та об'єднаннями громадян</i>	Схема	Відносини між громадянами та органами виконавчої влади	227
		Схема	Відносини громадянина з виконавчою та судовою владою	228
		Схема	Об'єднання громадян	229
		Схема	Зв'язки з громадськістю – «паблік рилейшнз»	229
		Схема	Завдання зв'язків органу державної влади з громадськістю	230
	<i>9/3 Державні та аміністративні послуги органів виконавчої влади</i>	Схема	Публічне право та державні послуги	230
		Схема	Управлінські послуги	231
	<i>9/4 Участь громадськості в управлінні державними та суспільними справами</i>	Схема	Конституційні права громадськості	232
		Схема	Правова база для практичної реалізації громадянами конституційних прав	232
		Схема	Недоліки адміністративного аспекту захисту прав і свобод людини	233
		Схема	Регулювання підприємницьких відносин	233

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>9/5 Конт- роль громад- ськості за функціону- ванням органів влади</i>	Схема	Особливості громадського контролю	234
		Схема	Громадський контроль громадян та їх об'єднань	235
<b>2.4 (10). Ре- формування системи дер- жавного та регіональ- ного управ- ління</b>	<i>10/1 Нап- рями ре- формуван- ня систе- ми дер- жавного та регіо- нального управління в Україні</i>	Схема	Мета адміністративної реформи	236
		Схема	Концептуальні напрями адміністративної реформи в Україні	237
		Схема	Напрями адміністративної реформи України 1998 р.	238
		Схема	Напрями адміністративної реформи України 2010 р.	239
		Схема	Загальні організаційні напрями адміністративної реформи України	239
		Схема	Спеціальні напрями адміністративної реформи України	240
		Схема	Рівні напрямів розвитку адміністративної реформи в Україні	241
		Схема	Напрями здійснення адміністративної реформи в контексті вдосконалення конституційного дизайну України	242
		Схема	Державна політика щодо удосконалення адміністративної системи	242
		Схема	Основні положення щодо реформування	243
		Схема	Основні напрями діяльності Кабінету Міністрів України, що мають посилюватися в процесі проведення адміністративної реформи	243
		Схема	Реформування діяльності Кабінету Міністрів України	244
		Схема	Реформування діяльності ЦОВВ	245
		Схема	Реформування організації та діяльності обласних державних адміністрацій	246
		Схема	Реформування організації управління на регіональному та місцевому рівнях	247
Схема	Напрями розвитку місцевого самоврядування в процесі реалізації регіональної політики	248		

1	2	3	4	5
<b>ПРОДОВ- ЖЕННЯ</b>	<i>10/2 Ос- новні проблеми впровад- ження адмініст- ративної реформи в Україні</i>	Схема	Необхідні результати формування раціонального механізму державного управління	248
		Схема	Послідовність реалізації адміністративної реформи	249
		Схема	Концепція функціонального обстеження	249
		Схема	Недоліки реалізації адміністративної реформи в Україні	250
		Схема	Формування реєстру державних платних послуг	250
		Схема	Послідовність проведення адміністративної реформи в Україні в 2010-2011 рр.	251
		Схема	Проблема узгодження взаємовідносин центру та регіонів	251
		Схема	Основні проблеми, які необхідно вирішити в процесі проведення адміністративної реформи в Україні	252
	<i>10/3 Бо- ротьба з корупцією в органах державної влади та органах місцевого самовряду- вання</i>	Схема	Корупційні загрози національній безпеці та демократії в Україні	253
		Схема	Наслідки корупції в Україні	253
		Схема	Підходи до зменшення корупції	254
		Схема	Система виборів як засіб боротьби з корупцією	255
		Схема	Заходи загального характеру щодо подолання корупції в країні	255
		Схема	Чинні закони України щодо посилення боротьби з корупцією	256

Навчальне видання

ПЧУГІНА Тетяна Сергіївна  
ЗАБРОДСЬКА Любов Давидівна  
ЗАБРОДСЬКА Ганна Іванівна

# ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник  
у структурно-логічних схемах

Редактор Н. А. Кобилко

План 2015 р., поз. 208/

---

Підп. до друку 23.12.2015 р. Формат 60x84 1/16. Папір офсет. Друк. офс.  
Ум. друк. арк. 20,4. Тираж 300 прим.

---

Видавець і виготівник

Харківський державний університет харчування та торгівлі

Вул. Клочківська, 333, Харків, 61051

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4417 від 10.10.2012 р.