|  |
| --- |
| НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  ХАРКІВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ |

**Міністерство освіти і науки України**

****

281 «Публічне управління та адміністрування»

054 «Соціологічне забезпечення економічної діяльності»

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

**з дисципліни** **«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

**Харків 2022**

**Міністерство освіти і науки України**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
 ХАРКІВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ**

281 «Публічне управління та адміністрування»

054 «Соціологічне забезпечення економічної діяльності»

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

**з дисципліни “ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ”**

Затверджено на засіданні

кафедри соціології і публічного управління

Протокол № 9 від 31.08.2022р.

**Харків 2021**

Конспект лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» для здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня за спеціальностями 281 «Публічне управління та адміністрування», 054 «Соціологія управління»/  Укладач Д.А.Терещенко. Х.: НТУ «ХПІ», 2022. Харків: НТУ ХПІ, 2021. 100с.

Кафедра соціології і публічного управління

**ВСТУП**

**Мета вивчення дисципліни** «Державне управління» - формування у студентів сучасного мислення та спеціальних знань у галузі управління на національному та регіональному рівнях; набуття умінь та формування компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування.

У процесі вивчення навчальної дисципліни студент має опанувати відповідну сукупність знань, вмінь та навичок, які повинні сприяти загально професійній підготовці майбутніх спеціалістів і забезпечити належне виконання ними покладених завдань у сфері управління

**Основними завданнями вивчення дисципліни є:**

ознайомлення майбутніх менеджерів з термінологією, понятійним апаратом у сфері державного та регіонального управління і забезпечити його засвоєння студентами; озброїти студентів системою знань у сфері теоретичних, методичних, основ державного управління щодо складу, статусу та функції центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування; забезпечити засвоєння студентами методичного інструментарію державного та регіонального управління, оволодіння навичками творчого критичного підходу до оцінки викладених у спеціальній методичній літературі точок зору щодо державного та регіонального управління, діючого механізму реалізації державного та регіонального управління в Україні та розроблення обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення; забезпе­чити зацікавленість студентів в активній навчальній та науково-дослідній роботі у сфері державного та регіонального управління.

**Студент 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 органів місцевого самоврядування, їх компетенції;
* законодавчі та нормативно-правові засади діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
* концептуальні засади реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, напрями вдосконалення управління національним та регіо­нальним розвитком.
* сутність багатофункціонального характеру державного та регіонального управління та умови їх здійснення;
* основні теорії та школи управління;

- типи структур управління, зміст управлінської діяльності, цілі та функції державного та регіонального управління;

- технологію прийняття управлінських рішень, методи управлінського контролю, критерії оцінки ефективності державного та регіонального управління;

- конституційні засади побудови структур державного управління в Україні;

- склад, статус та функції центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування;

- сутність реформування організаційних структур державного управління згідно концепції адміністративної реформи в Україні;

- типи структур органу державної влади, вимоги до його побудови;

- онтологічні, гносеологічні елементи державного та регіонального управління;

- зміст і завдання менеджменту та маркетингу в державному та регіональному управлінні;

- сутність комунікаційного процесу, види комунікацій в державному та регіональному управлінні;

- психологічні аспекти в державному управлінні;

- сутність зв'язків з громадськістю в управлінській діяльності органу державної влади;

- сутність та теоретичні основи державного та регіонального управління;

- основні поняття державної та регіональної економіки, державної та регіональної політики;

- основні принципи управління регіональним розвитком, способи та інструментарій процесу управління;

- сутність і структуру регіонального економічного комплексу;

- основні нормативні документи в галузі управління державним та регіональним розвитком економіки в цілому та у сфері будівництва зокрема;

- нормативно-правову базу державного та регіонального управління;

- основні моделі державного та регіонального управління;

- методи державного та регіонального управління;

- управлінські системи та соціологічні засоби їх моделювання;

- інструменти інтенсифікації регіональної політики;

- сутність, цілі, напрями регіонального розвитку, його індикатори, критерії оцінки;

- принципи та форми управління соціально-економічним розвитком регіону.

**Студент повинен** **вміти**:

- розрізняти типи структур управління, розмежовувати стадії управлінської діяльності, визначати цілі та класифікувати функції державного управління за встановленою системою критеріїв;

- застосовувати методи управлінського контролю;

- оцінювати ефективність державного та регіонального управління;

- використовувати процедури та види управлінських технологій, готувати управлінські рішення у сфері державного управління;

- проводити аналіз відхилень від норм у процесі контролю;

- визначати типи зв'язків між ланками структури системи організації виконавчої влади і державного управління в Україні;

- вміти використовувати знання про статус та функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування при реалізації державно-службових відносин в системі горизонтальних та вертикальних управлінських зв'язків;

- використовувати знання про сутність реформування організаційних структур управління при здійсненні службових обов'язків в сфері удосконалення форм і методів їх взаємодії;

- використовувати методи менеджменту, основні прийоми стратегічного та ситуаційного управління;

- використовувати різні види комунікацій, моделювати комунікаційний процес для відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування;

- працювати зі зверненнями громадян, використовувати прийоми та методи Public Relations;

- правильно застосовувати методичний інструментарій розробки та реалізації державної та регіональної політики;

- виробити навички державного та регіонального управління;

- сформувати вміння застосовувати системний підхід до управління державою, регіонами;

- правильно оцінювати фінансові ризики та застосовувати інструменти антикризового державного та регіонального управління.

здійснювати соціологічний моніторинг ефективності управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- скласти програму розвитку регіону;

- вибрати ефективний метод управління регіоном чи його елементами залежно від ситуації;

- здійснювати соціологічний аналіз регіонально-управлінських рішень;

- визначати соціальну результативність технополісів, технопарків, Єврорегіонів;

- орієнтуватися в різних моделях регіонального управління, вибирати або створювати оптимальну для України;

- об’єктивно і критично аналізувати інформацію необхідну для регіонального управління, одержану від різних джерел.

**Предметом дисципліни** є вивчення теоретичних, методичних і практичних аспектів впливу держави, органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів управління на соціально-економічний розвиток держави та територій, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів, поглиблення процесів децентралізації управління тощо.

У результаті вивчення дисципліни студенти повинні сформувати такі професійні, соціальні та особистісні **компетентності:**

* сформувати здатність використання принципів державного управління у практичній діяльності виконавчого органу;
* визначати технологію управління суб’єктом державного управління, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього об’єкта;
* виробити процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості;
* застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності державного управління в умовах соціально-економічних змін;
* уміння аналізування та проведення експертизи нормативно-правових документів, надання інформаційної, методичної та управлінської допомоги особі, громадянину, громадськості, державним службовцям, підприємствам, установам і організаціям;
* аналізування результатів діяльності посадових осіб та структурних підрозділів органу державного управління;
* здійснення оцінки ефективності поділу, кооперування та регламентування праці в органах державної влади та місцевого самоврядування.

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

# ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1 Теоретико-методологічні засади державного та регіонального управління

**Тема 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

1. Сутність феномену управління.

2. Влада і управління.  Державна влада.

3. Об’єкти та суб’єкти управління. Види соціального управління.

4. Поняття та сутність державного управління. Особливості державного управління.

5. Суб'єкти та об'єкти державного управління.

6. Становлення науки державного управління.

**Сутність феномену управління**

***Управління***є ***функцією організованих суспільних систем,*** що забезпечує збереження їхньої структури, підтрим­ку режиму діяльності, досягнення поставленої мети.

***Метою управління***є ***організація спільної діяльності людей, окре­мих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними***, а його ***суттю****-* ***здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти***.

Необхідність здійснювати управління з'являється там, де потрібно об'єднати і скоординувати зусилля двох і більше людей. Фізичний примус, насилля стали початковою формою здійснення управління у відносинах «панування - підкорення». Водночас уже в рабовласницькому суспільстві виникає власне «державне управління» - ***управління як необхідність узгодження, під­порядкування приватних, часткових (групових) інтересів більш загальному інтересу - спільному***. Незважаючи на соціальну диференціацію, розмаїття інтересів та упо­добань у суспільстві завжди існує те, що вигідне всім: забезпечення по­рядку і безпеки, дотримання правил взаємодії, прийнятне й можливе за певних умов вирішення соціальних суперечностей, здобуття знань про навколишній світ, удосконалення умов життя людини тощо. Спільний, загальний інтерес є найвищим і найважливі­шим, порівняно з приватним та груповим і вимагає утворення механізмів його забезпечення за допомогою державного управління.

**Влада і управління. Державна влада**

Центральним поняттям управління є ***влада,*** *яка* означає ***відносини за­лежності між людьми,*** в яких одні можуть здійснювати свою волю, нав'я­зувати її оточуючим. Влада являє собою форму соціальних відносин, що характеризується можливістю впливати на харак­тер і спрямування діяльності та поведінки людей через економічні, ідеоло­гічні та організаційно-правові механізми, а також за допомогою авторитету, традицій, насилля. Виникаючи разом із появою суспільства, там, де є людські відно­сини, вона супроводжує всю його історію, будучи невід'ємною складовою існування людських спільнот.

***Влада - це здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів.***

Соціальний аспект влади проявляється в тому, що вона виступає організуючим центром цілеспрямованої діяльності людей, колективів та су­спільства в цілому. З'явившись у результаті розвитку суспільства, держава виступає стосовно нього політичною управлінською системою, а управ­лінський вплив, здійснюваний нею, набуває політико-правового характеру, зумовленого державною владою. Пануюча воля, що виражається у формі загальноприйнятих соціальних норм (правил поведінки), виконує регулю­ючу, а відповідно, і організуючу роль у житті суспільства. Влада проявляється через управління, а управління ґрунтується на владі. Вони однаково необхідні явища соціального життя, що виступають ат­рибутом існування суспільства.

У будь-якому суспільстві існують і перебувають у взаємодії кілька ***видів влади*** - *політична, економічна, духовна, сімейна* тощо. ***Політична влада*** характеризується реальною здатністю певної соціальної групи (нації, класу, організації, іншої спільноти) чи особистості втілювати свою волю за допомогою політики та правових норм, здійсню­вати організований вплив на суспільство. ***Політична влада*** характеризу­ється такими ***ознаками:***

-  здатністю, готовністю суб'єкта влади виявити політичну волю;

-  охопленням усього політичного простору взаємодією різних полі­тичних суб'єктів;

-  наявністю політичних організацій, через які суб'єкт політичного во-левиявлення здійснює політичну діяльність;

-  осмисленням політичного інтересу і політичних потреб;

- забезпеченням соціального панування в суспільстві суб'єкта полі­тичної влади.

Однією з форм політичної влади є ***державна влада***- ***державна орга­нізація політичного управління суспільством.*** Державна влада здійснюється за допомогою встановлення законів, виконання функцій державного управ­ління та забезпечення дотримання чинних законів усіма членами суспіль­ства. У демократичному суспільстві вона повинна бути функціонально поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки на засадах системи стримувань та противаг.

***Державна влада -*** це ***інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реа­лізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві.***

Держава сама по собі не є першоджерелом владних повнова­жень. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, соціум. На­род здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Тобто держава - це громадяни з їхніми інтересами, прагненнями, об'єднаннями, самоорганізацією і самоуправлінням. Головною функцією держави є впорядкування співжиття гро­мадян, координації діяльності всіх членів суспільства для того, щоб існу­вати і розвиватися. Для виконання своєї функції держава запроваджує державний апарат, без якого неможливе її існування.

Державність є загальною, формою вираження інтересів суспільства через державну публічну владу та її матеріальні ресурси. Держава являє собою механізм управління, апарат організації, що володіє засобами примусу, контролю і насильства. Отже, держава це соціально-організаційний інститут, своєрідна система взаємодії численних соціальних спільнот та апарату. Діяльність цього апарату отримала поняття "державне управління", яке є джерелом і основою влади, виступає у ролі регулятора поведінки людей – учасників мети в результаті суспільних зв'язків, що отримали назву управлінських відносин.

**Об’єкти та суб’єкти управління. Види соціального управління**

***Об'єктами управління*** можуть бути поведінка окремих людей та груп, суспільна пра­ця і виробництво, технічні засоби (верстати, машини, агрегати), тварини і рослини. ***Об’єкти управління*** прийнято поділяти на три основних **класи:** *управління* ***технічними*** *системами* (керівництво технічними процесами, управління механізмами, агрегатами), *управління* ***біологічними*** *системами* (регулювання розмноженням та розвитком тва­рин і рослин) та *управління* ***соціальними*** *системами* (управління людьми, управління в суспільстві).

***Соціальне управління*** відрізняється від двох попередніх видів вольовим впливом одних суб'єктів на свідомість і волю інших, а його об'єктами є ***соціальна організа­ція суспільства.***

Соціальне управління має своє суб'єктно-об'єктне поле, до якого мож­на віднести *діяльність політико-громадських об'єднань, поведінку окремих людей та груп, суспільну працю та економічну діяльність тощо*. Вони утворюють декілька ***видів управління***, які органічно виходять з влади: ***по­літичне, судове, економічне, духовне, корпоративне, сімейне.***

Ключовим видом соціального управління є ***політичне управління*,** яке відрізняється впливом одних суб'єктів управлінського впливу на свідомість і волю інших, а його ***об'єктами*** є *полі­тична організація суспільства з притаманними їй політичною структурою та соціальними процесами*. ***Політичне управління* -** це***процес узгодження інтересів і устано­вок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціа­льних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій на основі пізнання та використання об'єктивних потреб розвитку соціуму.***

Для політичного управління характерна численність об'єктів, які утво­рюють такі основні види: ***партійне управління****,* де суб'єктом виступають політичні партії; ***законотворчість****,* де суб'єктом є законодавчий орган держави; ***державне управління****,* де суб'єктом виступає система органів виконавчої влади; ***муніципальне****,*де суб'єктом виступають територіальні громади; ***громадське управління****,* де суб'єктом є недержавний сектор.

Без політичного управління неможливе системне функціону­вання суспільства, саме тому його важливою складовою є ***державне управління***, яке співвідноситься з першим як часткове і загальне. *Держав­не управління входить до політичного управління*, тобто останнє є значно ширшим. Якщо в цілому управління в суспільстві є загальною політичною функцією, що реалізується через вла­дно-організуючу діяльність з метою узгодженості суспільних інтересів для досягнення суспільнозначущих завдань, то державне управління можна віднести до однієї з функцій держави, яка вносить у цю діяльність орга­нізуюче начало відповідно до визначених політичних орієнтирів, принци­пів, цілей, інтересів і врегульованих правовими нормами. ***Державне управління - це складова політичного управління****.*

**Поняття та сутність державного управління. Особливості державного управління**

***Державне управління*** – це ***процес реалізації виконавчої влади держави***.

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

*Дер­жавне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти.*

Виділяють такі ***риси державного управління*,** що розкривають його сутність:

1. Державне управління завжди являє собою певну організуючу діяль­ність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом від­носини.

2.  Необхідною умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.

3.  Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них пови­нен брати участь також і об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовуєть­ся управлінський вплив суб'єкта.

4.  Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління - державно-владним, причому цими пов­новаженнями наділена завжди одна сторона - суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.

5.  Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у ви­конанні та розпорядництві згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.

6.  Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяль­ності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване ке­рівництво, і оперативне управління.

7.  Державне управління, функціонуючи у правовому полі чинного за­конодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відпо­відальність.

**Суб'єкти та об'єкти державного управління**

У системі державного управління ***об'єктом управління*** виступає ***суспільст­во, суспільна діяльність***, а ***суб'єктом*** - ***органи виконавчої влади***.

Головною рисою ***суб'єкта*** державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно ***об'єкт*** державного управлін­ня зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому по­рядку виконувати його рішення.

***Суб'єкт управління* - *система, наділена певною компетен­цією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй вті­лювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'яз­кових для виконання, тобто  це система, що управляє.***

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

***Об'єктом соціального управління*** є все *суспільство*, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. ***Основними об'єктами*** державного управління слід вважати *підпоряд­ковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підпри­ємства, підвідомчі органам виконавчої влади.*

***Об'єкт управління* - *це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто си­стема, якою управляють.***

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

***Управлінські від­носини*** – це ***відносини людей стосовно здійснення функцій управління.***

***Державно-управлінські відносини* -** це особливий вид суспіль­них відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру.

Узгодження (упорядкування) управлінських дій приводить до встанов­лення між ними *вертикальних зв'язків* - ***субординації*,**тобто *підпорядку­вання одного інтересам іншого*. ***Субординаційні відносини*** розрізняються за певними ***видами***: *пряме підпорядкування, непряме підпорядкування, подвійне підпорядкування, ієрархічне підпорядкування.* Всі ці види субор­динації мають свої особливості та певний обсяг у конкретних системах управління залежно від методів, які використовуються у відносинах «суб'єкт-об'єкт».

Встановлення між ними *горизонтальних зв'язків* має назву ***координа­ції*,** тобто *поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій*, що забезпечують досягнення запланованого результату. ***Координаційні відносини*** розрізняються за ***видами***: *узгодження, предмет­но-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія.* Суборди­націю та координацію можна розглядати як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також, як її базові форми. У процесі цієї діяль­ності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситу­ації, переважає та чи інша.

**Становлення науки державного управління**

Як самостійна галузь знань, управління бере свій початок з дав­нини. Вагомий внесок у становлення теорії державного управління внесли *Арістотель, Платон, Сократ, Гуй Гу-Цзи, Хань Фей* та інші мислителі. Управління здавна було інтегроване у життя суспільства, тому воно як універсальна теорія існувало завжди, здійснюючи пошук своєї оптимальної форми.

Перші спроби наукового обґрунтування державного управління були зроблені *камералістами* Австрії та Німеччини у *XVII ст.* (каmеraliеn у пере­кладі з німецької означає «наука державного управління»). Перша публікація з камераль­них наук датується *1707 роком*, коли вийшла книга *«Трактат про поліцію»* *Ніколаса де ля Маре.* У Німеччині протягом 1758-1764 років опубліковано кілька робіт з проблем державного управління *А. Юсті*, який разом з *Ж. Пютером* заклав основи камеральних наук. Найвідомішим ученим-камералістом вважається *Лоренц Штейн* - професор університету у Кіллі, праця якого *«Теорія державного управління*» поба­чила світ у *1866-1884* роках. Штейн та його учні, зокрема *Людвіг Гумплович*, не обмежувалися лише теоретичними узагальненнями в сфері державного управління, їхні праці стали основою практичних дій з пере­творення колегіальних установ у міністерства, організації роботи зі служ­бовцями. У 1898 р. вийшла книга *«Теорія державного управління»* аме­риканського вченого *Р.Бентлі.*

Значний вплив на управлінську науку справили погляди *Макіавеллі, Монтеск'є, Гоббса, Локка, Дідро, Руссо, Канта, Гегеля, Токвіля*. Класиками теорії управління стали такі дослідники новітнього часу, як *В.Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Ф.Тейлор, Л.Гулик, Ч. Барнард, Л. Байт, Д. Валдо, П.Друкер, Г.Саймон, У.Ешбі, О.Майєр, М.Фоллет, Д.Форестер.* У наш час продовжують наукові пошуки *Г. Райт, Б. Гурне, Н. Лінн, Ф. Нігроу, Р. Стільман, Ю. Немец, К. Коніг, Б. Беккер* та інші.

**Тема 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

1.  Поняття та суть держави.

2. Державного управління: поняття, види та принципи.

3. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення.

4. Функціональна структура державного управління

5. Методи державного управління

5.1.Поняття методу державного управління. Класифікація методів      управління.

5.2.Адміністративні методи державного управління.

5.3. Економічні методи

5.4.Правові методи управління.

5.5.Соціально-психологічні методи управління

6.  Організаційна структура державного управління

6.1. Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління.

6.2. Унітарна та федеративна організація державного управління.

6.3. Основи побудови організаційної структури державного управління*.*

**Поняття та суть держави.**

Серцевиною управління і основою адміністративної науки є знання про державу. В умовах антагоністичних інтересів класів, верств і соціальних груп суспільство має життєву потребу в інституції, яка здатна забезпечити необхідний мінімум їх консолідації. Таким утворенням і стає *держава,*покликана улагоджувати протилежні класи, соціальні прошарки. Термін "держава" вперше вжив італійський філософ Н.Макіавеллі у своїй праці (трактаті) "Іль прінчіпе" ("Монарх") 1532 року, аналізуючи "державну рацію" - "regione di stato". Вислів "stato", "1'etat", "staat" набув подальшого розповсюдження і став загальновизнаним у світовій практиці.

*Держава*- *це соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою регуляції суперечливих відносин .між класами і соціальними групами, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи.*Держава - це засіб суб'єктивного вирішенння об'єктивних суперечностей,

Держава як субєкт управління суспільними процесами, існуючи не одне тисячоліття, виявило себе як універсальна організація суспільства. Воно є форма і спосіб упорядкування та забезпечення нормальних умов для життєдіяльності людей. Це сама велика і всеосяжна у світі організація, якій властива така якість, як загальність. Держава володіє всіма рисами організації, має ієрархічну структуру, апарат управління, тобто державний апарат, подібного якому не має жодна організація. Він спеціалізований за гілкам влади, наділений публічно-правовими функціями, виступає необхідним механізмом забезпечення реалізації суспільних функцій держави всередині країни і на міжнародній арені.

У літературі довгий час було відсутнє змістовне і термінологічне поділ понять "держава" і "суспільство". На розбіжність цих понять перший звернув увагу Н. Макіавеллі, але в його працях відсутнє визначення терміну "держава". Німецька державознавець Г. Еллінек вважав, що вперше чітко розмежував ці поняття Ж. - Ж. Руссо у своєму "Суспільному договорі". Пізніше Г. Гегель ввів поняття "громадянського суспільства - як сфери реалізації приватних інтересів громадян, вільної від втручання держави, і визначив державу як політичну спільність, область реалізації громадянських політичних прав громадян. Проте до цих пір існує термінологічна невизначеність щодо змістовної характеристики поняття "держава". Розкриття його залежить від дослідницького підходу, тому не можна дати однозначно вичерпне визначення настільки багатогранного поняття.

Узагальнено визначаючи сутність держави на сучасному етапі, можна виділити пять основних підходів: *теологічний, класичний (арифметичний), юридичний, соціологічний, кібернетичний.*

*Теологічний підхід, що* йшов з богоустановлен-ності держави, широко використовувався в Середні віки, в сучасному трактуванні часто використовується прихильниками мусульманського фундаменталізму.

При класичне *(арифметичному) підході* звичайно виділяються ознаки держави: основні - територія, населення, публічна влада, і вторинні - податки, закони, суверенітет.

*Юридичний підхід* розглядає державу як юридичну персоналізацію нації (під нацією розуміється населення країни), аналізуючи державу як систему різноманітних структур (органів) і правовідносин між ними.

*Соціологічний підхід, що* використовувався Руссо, Гоббсом та ін, розглядає державу як орган громадянської солідарності, а з чого виходять концепції держав-арбітpa, ідеї класової держави, соціальної держави, технократичного держави і т. п.

*Кібернетичний підхід* заснований на однойменній школі державознавства, що виникла в 60-і рр.. XX ст., Він розглядає державу як особливу унікальну систему, повязану потоками інформації, рецепторами (приймачами) цієї інформації, з зовнішнім середовищем (суспільством, міжнародною системою). Вступники на "вхід" системи імпульси зовнішнього середовища (вимоги і підтримка) циркулюють в державній системі; в результаті її переробки на "виході" системи державними органами приймаються рішення. Ці рішення у вигляді законів, указів, постанов уряду знову породжують інформацію, яка вводиться у систему (держава), і процес триває.

Існують і інші підходи до визначення сутності держави. Відповідно до них, держава - це:

• апарат насильства економічно пануючого класу *(класовий підхід);*

• інституційне втілення влади *(інституційний підхід);*

• певним чином організоване насильство *(силова концепція);*

• організоване панування політичної еліти *(елітарний підхід);*

• сукупність правових норм, що регулюють поведінку людей *(нормативний підхід);*

• певний нормативний порядок, що забезпечує інтеграцію і життєдіяльність людей *(Саністебан, іспанська школа);*

• правова форма організації і функціонування політичної влади *(політико-правовий підхід);*

• специфічна макроорганізація, сервісний центр, "підприємства сфери послуг" *(маркетинговий підхід).*

За всю історію існування держави та її вивчення як суспільно-політичного і правового освіти дано чимало наукових визначень. Так, Платон вважав, що "держава - це спільне поселення, яке тоді виникає, кожен з нас коли сам для себе буває недостатній і має потребу в багатьох" 1. Серед безлічі таких потреб виділяється корінна необхідність створити нормальні умови для життя і діяльності громадян, забезпечити правовий і громадський порядок. Французька правознавець XVI ст. Ж. Воден бачив в державі механізм управління, організуючу силу, здатну вести народ в необхідному направленіі. 2. Певною мірою ці міркування продовжив англійська філософ і державознавець Т. Гоббс, для якого первісний зміст управлінської діяльності держави полягав у забезпеченні порядку в суспільстві і безпеці для громадян.        У громадському порядку, що встановлюється державою, він вбачав найбільше соціальне благо3. Загальне розуміння держави зберігається в європейському правознавстві, не дивлячись на відмінність підходів наукових і шкіл, політичних поглядів і позицій учених, і протягом XIX-XX вв.4.        Зупинимося на традиційному і найбільш поширеному визначенні: **держава** - **універсальна суспільно-політична організація, що володіє публічною владою і спеціалізованим апаратом управління соціальними процесами в межах певної території, на яку поширюється її суверенітет.**

Конкретніше сутність держави як багатогранного соціальної освіти можна виразити за допомогою виділення його ознак. Зазвичай виділяють наступні **ознаки держави:**

**• *територія*** - це обмежений простір, в межах якого поширюється суверенітет держави і де органи державної влади здійснюють

мочія. Це фізична основа влади та юридичної компетенції державних органів; включає сушу, надра, водний і повітряний простір, континентальний шельф та ін;

• ***населення*** - людське співтовариство, яке проживає на території держави. Слід розрізняти поняття "населення" і "народ". Народ - це соціальна спільність, члени якої володіють відчуттям спільної історичної та культурної ідентичності завдяки спільним рисам культури та історичної свідомості. Населення може складатися з одного народу або з багатьох "великих" (численних) і "малих" (нечисленних) народів;

• ***публічна влада*** - здатність, можливість і право визначати громадську поведінку і діяльність населення, що проживає на території даної держави. Важлива риса політичної влади в державі, - її *інсти-туціалізірованний* характеру, оскільки вона здійснюється за допомогою органів і установ, обєднаних у єдину ієрархічну структуру. Відмінні риси державної влади - її*загальність, універсальність, загальнообовязковості, легітимність;*

• ***податки*** - загальнообовязкові і безоплатні платежі, що стягуються у заздалегідь встановлених розмірах та у визначені строки, необхідні для утримання органів управління, підтримки життєдіяльності держави;

• ***право*** - система загальнообовязкових законодавчо закріплених правил поведінки, яка є одним з найважливіших засобів управління і починає формуватися з появою держави. Держава здійснює правотворчість, тобто видає закони та інші нормативні акти, які адресовані всього населення;

• ***армія*** - збройні сили виконують функцію захисту держави від зовнішніх погроз, є необхідним атрибутом будь-якої держави;

• ***державний суверенітет*** - міжнародна правосубєктність, здатність держави незалежну проводити зовнішню і внутрішню політику; верховенство

державної влади на всій території країни і незалежність держави на міжнародній арені. Розрізняють *зовнішній і внутрішній суверенітет.* Внутрішній - верховенство у вирішенні внутрішніх справ, зовнішній - незалежність у зовнішніх справах.

Іноді виділяють наступні додаткові ознаки: єдина державна мова, громадянство, державна символіка, єдина грошова система, єдина інформаційна система, міжнародне визнання.

Категорія "влада" має декілька споріднених понять -панування, вплив і авторитет. Саме ці поняття найбільш часто зустрічаються при визначенні влади. Владу пов'язують з *пануванням*, під яким розуміють примусове насильство, наказ. Хоча влада не може бути зведена до примусу, вона включає в себе директивний момент - нав'язування своєї волі у формі наказу, що супроводжується загрозою покарання. Він присутній у владі як узагальнюючий символ (можливість застосувати пряме насильство, покарання) і як реальна влада щодо тих, хто порушив закони, крім панування, влада може виступати у формі впливу і авторитету та не застосовувати насильства.

Влада може здійснюватися у формі *впливу*. Але вплив за змістом ширший від влади. Говорити про владу можна в тому випадку, якщо цей вплив не носить випадкового характеру, а спостерігається постійно. Влада як вплив здійснюється або у формі переконання (вплив на раціональний рівень свідомості), або у формі навіювання (вплив на несвідоме), що передбачає використання особливих способів *маніпулювання*. Існують різні технології впливу і переконання, апробовані владою протягом багатьох століть: особливі методи ораторського мистецтва, різні гасла, символіка, монументальні споруди. Так, багатство палаців царського трону, що асоціюються з місцем розташуванням вищої влади, особливі символи влади повинні підкреслювати її велич, до найважливіших засобів здійснення політичного впливу відноситься *пропаганда*. Сам термін з'явився у 1622 p. і означав інформацію церкви про переваги католицизму. Борючись проти Реформації, папа римський Григорій XV пише спеціальну конгрегацію, покликану підтримати віру і зберегти церкву - "конгрегацію пропаганди і віри". Вже сама історія походження цього терміна відобразила важливішу функцію пропаганди: *закріплення повної системи уявлень і цінностей в індивідуальній і суспільній свідомості*. Сучасні засоби масової комунікації (газети, радіо, телебачення, Інтернет) відкрили великі можливості для поширення пропагандистського впливу. Сила цього впливу вперше була усвідомлена вождями тоталітарних режимів ("геббелівська пропаганда", "сталінська пропаганда"). Пропаганді, що поширює і закріплює в суспільній свідомості певні ідеологічні символи і стереотипи, була відведена вирішальна роль у консолідації мас на підтримку влади.

*Авторитет* розглядається як форма і джерело влади. Авторитет - це керівництво, що добровільно визнає за суб'єктом влади з боку підвладних право на владу внаслідок його моральних якостей або ділової компетенції (авторитет учителя, пророка, духовного лідера нації, керівника країни, політичний і економічний курс якого забезпечить суспільну стабільність вирішення кризових ситуацій і ріст суспільного благоустрою).

Найважливіше призначення кожної держави полягає в тому, щоб керувати суспільними справами. Кожна держава, як організація політичної влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститути, є досить абстрактним явищем і виявляє себе у «зовнішніх» стосунках саме через практичне здійснення цієї влади.

**Сутність державної влади** полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цілевизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство1.

Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній.

Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. **Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином вищими посадовими особами, державної владної волі.**

У певному розумінні політичний режим близький до поняття «стиль державного управління», *але якщо останній розкриває технологію управління з погляду її раціональності й ефективності, то політичний режим фіксує політичну сторону державного управління — реальну належність влади певним суб'єктам політичних дій, способи володіння й утримання її і, відповідно, механізми її впливу на людей.*

Політичний режим покликаний виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. В одному напрямку держава має широко, достовірно і повно сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, у другому — так організовувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим.

**Демократія** трактується багатогранно, і зокрема як:

•  тип політичної системи і соціальної організації суспільства, форма укладу будь-якої організації, яка ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішення за принципом більшості (партійна, профспілкова, виробнича демократія);

• один із політичних режимів;

• форма організації держави, політичної системи і влади, коли всі громадяни беруть участь в управлінні.

**Розрізняють дві основні форми демократії:** *пряму* (або ідентитарну) і *опосередковану* (або репрезентарну, представницьку) демократію.

Під час аналізу та оцінювання державного управління, як правило, зазначається наявність бюрократії. **Бюрократія** — система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників.

Розрізняють два основних типи бюрократії: «імперську» («традиційну») бюрократію, яка виникла в азіатських імперіях і спирається на авторитет традиції, і раціонально-легальну бюрократію, яка виникла при переході до індустріального суспільства.

Раціональна бюрократія є типом управління, який спирається на знання, застосування законів і органів влади. Для бюрократичної організації (М. Вебер) характерні: ефективність, яка досягається за рахунок чіткого розподілу обов'язків між членами організації, строга ієрархія влади, яка дає змогу посадовій особі вищого рівня контролювати виконання завдань співробітниками нижчого рівня; безособова адміністративна діяльність, у рамках якої кожен функціонер органу виступає не як індивід, а як носій соціальної влади. Завдяки цим характеристикам бюрократія відіграє виняткову роль як функція та орган управління.

**Функції державного управління: поняття та види.**

Розрізняють поняття «функції державного управління» і «управлінські функції органів державної влади».

**Функції державного управління** — це **специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави.** Вони тісно пов'язані з суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу й роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.

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

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

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

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

***Спеціальні функції управління*** *відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів.* Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються в основному запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо). Ці функції — основні, бо для їх реалізації утворюються системи управління.

Крім загальних та спеціальних функцій, органи державного управління здійснюють ще й конкретну роботу, змістом якої є сприяння нормальному здійсненню вищезгаданих фунцій. Така діяльність отримала назву допоміжних або обслуговуючих функцій державного управління.

Якщо загальні функції мають властивість відрізнятись одна від одної, а отже, потребують запровадження специфічних методів, то допоміжні мають іншу прикметну рису - вони є спільними для всіх управлінських структур і без яких їх діяльність є неможливою. Серед них можна виділити такі: управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судова діяльність, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю (public relations).

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

**Принципи державного управління — це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.** При цьому, принципи не повинні сприймати як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба виокремлення та визначення принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини і взаємозв'язки пізнано й описано через принципи. Практичне значення і дія принципів державного управління не залежать від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей.

**Функціональна структура державного управління**

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

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

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

**Методи державного управління**

5.1.Поняття методу державного управління. Класифікація методів управління.

***Метод***, у широ­кому  значенні, визначається як ***спосіб досягнення цілі, пев­ним чином упорядкована діяльність.***

***Метод державного управління* -** це ***спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей.***

Управлінські методи можна класифікувати:

**а) *за функціональним змістом***методи управління можна визначити: ***адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні***.

б)  ***за спрямованістю впливу***розрізняють три групи методів: ***орієнтовані на загальнодер­жавний рівень****;* ***різноманітні структури (галузі, регіони, установи, орга­нізації тощо)****;* ***окремих працівників****,*

в) ***за характером управлінського впливу***методи бувають ***прямої***чи ***непрямої дії****.* До першої групи належать методи ***правового регулювання****,* ***публічного адміністрування****,* що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив *(****демократизація, оптимізація управління, оподаткування***тощо) передбачає створення сукупності умов для досяг­нення кінцевих результатів.

**Тема 3.  ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

1. Особливості державного управління в сфері економіки ринкової орієнтації.
2. Правове регулювання митної справи.
3. Державне управління у соціально-культурній сфері.
4. Державне управління у сфері національної безпеки**.**

**Особливості державного управління в сфері економіки ринкової орієнтації.**

Держава, економіка і право — є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи.

На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи.

Поряд з цим сфера безпосереднього державного управління економікою сьогодні звужується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалась державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, то вона була покликана через систему своїх органів здійснювати управління ними.    
 Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно й зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. Якщо розглянути у галузевому розрізі, то найбільше приватизованих підприємств спостерігається у будівельній галузі, переробній та у сфері торгівлі. Щодо територіального показника, то найбільше підприємств було приватизовано у центральних та східних регіонах країни.  На відміну від перших етапів так званої ваучерної приватизації або передачі державного майна у власність трудових колективів підприємств і організацій, які виявились не досить ефективними, зараз в Україні розпочався процес переважно грошової приватизації, в тому числі продаж великих українських підприємств на міжнародних торгах.

 Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо в даний час майно перебуває переважно у державній власності, то це, звичайно, обумовлює необхідність існування відповідної й розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі та розпорядчі функції щодо використання цього майна. Адже у такому випадку держава, виступаючи монополістом — власником цього майна, покликана організовувати ефективне управління. Якщо ж буде забезпечено значне зменшення долі майна у державній власності, то це викличе адекватні зміни у системі державного управління й призведе до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує у економічній сфері.

Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміняться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповняться більш координуючим, регулятивним змістом і характером. Практично відпаде необхідність використання так званих адміністративних методів управління.

Як відомо, адміністративні методи управління випливають із самої сутності державного управління, яке передбачає владність одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава як суб'єкт і власник майна здійснювала необхідність функції в економічній сфері. В основу адміністративних методів покладено, насамперед прийняття обов'язкових для нижчих ланок управління рішень, які здійснювали прямий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а у ряді випадків — шляхів і засобів їх розв'язання. Таким вагомим інструментом свого часу, наприклад, виступало планування з боку держави. Це одночасно було і функцією і методом державного управління.

Звичайно, держава використовувала й економічні методи, поєднуючи їх з адміністративними. В основу цих методів покладено використання таких економічних важелів та стимулів, як ціна, кредит, прибуток (дохід), державне замовлення та ін. Зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала відповідну їм поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість.   
В умовах домінування недержавної власності держава здійснюватиме відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. Але в той же час у такій політиці має домінувати не диктат, а регулювання, контроль, координація й т. ін., а також переважно методи економічного характеру, в основу яких покладається розумна податкова система, що стимулювала б виробництво та підприємництво. Потребує свого вдосконалення й кредитна політика, яка проводиться державою.

Взагалі, у такій економічній ситуації, із урахуванням структурної перебудови власності, завдання полягає у тому, щоб перетворити перші, хоча ще далеко й не розвинуті ринкові засади, в активний інструмент, який би сприяв ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.   
 Одночасно сьогодні висловлюється чимало думок, зміст яких зводиться до повного ігнорування централізованого регулювання з боку держави, можливості її функціонування лише на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштабність і структурна складність народногосподарського комплексу, ні поділ праці та її кооперація, ні інші фактори, наявність яких вимагає централізованого регулювання економічних процесів.

Одначе суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей, які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх просто ігнорувати та будувати економіку лише виключно на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від суттєвої ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління.

Важливим інструментом державного регулювання економіки, як і державного управління в цілому, було, є й буде право. Україна, як суверенна держава, зробила значні кроки у створенні своєї власної цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою прийнято багато законів, які регулюють відповідні відносини, пов'язані з власністю, підприємництвом, банківською, інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю, оподаткуванням, захистом прав споживачів, здійсненням валютної політики, приватизацією тощо. Це так звані «економічні» закони.   
Окрім економічних законів, у багатьох інших законах міститься чимало норм, які стосуються регулювання відносин в економічній сфері. Наприклад, Закон України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення», не слід розглядати як закон, який спрямований лише на захист населення від безробіття, створення соціальних гарантій з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Цей закон пов'язаний із економікою як підприємств, так і України в цілому. Наскільки важливе значення має належне законодавче регулювання для вирішення складних проблем економічного розвитку свідчить, зокрема, досвід створення та розвитку правових умов іноземного інвестування. Залучення іноземних інвестицій є одним із суттєвих засобів фінансування виробничого, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави.

**У галузі фінансового забезпечення** економічної реформи подальшого вдосконалення потребує бюджетне законодавство та законодавство про банки й банківську діяльність. Необхідно спеціальним законодавчим актом визначити правовий статус Національного банку України як центральної банківської установи держави чітко врегулювати його компетенцію. Слід також у законодавчому порядку розмежувати функції Національного банку України (НБУ) та комерційних банків, розширити повноваження НБУ щодо здійснення

У найближчій перспективі спеціальними законодавчими актами мають бути врегульовані відносини щодо **гарантованого державою забезпечення об'єктів агропромислового комплексу** сучасною технікою, мінеральними добривами, отрутохімікатами та сервісним обслуговуванням, організації закупівель сільськогосподарської продукції для державних потреб. **Головне завдання державного регулювання економічного розвитку аграрного сектора** полягає у широкому використанні економічних важелів, забезпеченні еквівалентності товарообмінних операцій між сільським господарством та іншими галузями економіки.

**У сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності** слід скоротити перелік експортних та бартерних контрактів, які повинні реєструватися в міністерстві зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, **а також відмінити квотування та ліцензування експорту,** **інституту уповноважених експортерів**.

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

**Соціально-культурне будівництво, яке структурно поділяється на галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я й соціального захисту, фізичної культури та спорту, є важливою складовою багатогранної діяльності Української держави.**

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з **духовними потребами** громадян. Законодавство у цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства в сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить: по-перше, від вироблення науково обґрунтованої концепції національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування НБ і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі НБ; по-четверте, від практичної координації діяльності органів державного управління з метою відвернення виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

Вирішальним для реалізації гарантій національної безпеки й оборони України має стати її інтеграція в усі впливові європейські структури.

**Тема 4. Роль різних гілок влади у процесі державного управління**

1.Законодавча влада в державному управлінні.

2.Роль виконавчої влади в державному управлінні.

3. Судова влада в системі державного управління

4. Верховна влада та державне управління.

5. Інститут Президента та державне управління

**1.Законодавча влада в державному управлінні.**

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

**Державна влада** — це важливе політико-правове явище, сутність 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.*

*Єдиним* ***органом законодавчої влади*** *в Україні є парламент — Верховна Рада України.* З принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та щодо органів місцевого самоврядування. *Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюєтьсявиключно 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 і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років. До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, що на час виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом п'яти років.

Для керівництва своєю роботою Верховна Рада обирає Голову, першого заступника і заступника голови Верховної Ради.

*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 і Президента України; формуванням інших державних органів; організацією адміністративно-територіального устрою країни; здійсненням зовнішніх функцій держави і затвердженням бюджету та контролем його виконання.*

**2.Роль виконавчої влади влади в державному управлінні.**

Виконавча влада забезпечує безпосереднє управління державними справами.

**Їй притаманні такі ознаки:**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 владами гілку.

Так, ліквідувавши верховенство однієї гілки влади над іншою, Конституція України більш послідовно виразила прерогативу виконавчої влади в реалізації державної політики в різних галузях та здійсненні економічних і соціальних перетворень.

*Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом.*

*Наступним організаційно-правовим рівнем органів виконавчої влади є 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 всіх інших управлінських справ.

**Судова влада в системі державного управління**

**Судова влада**є частиною доктрини розподілу влади у 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.*

*Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Стаття 125 Конституції передбачає створення в Україні судів спеціальної юрисдикції.* До судів спеціальної юрисдикції належать військові, арбітражні (господарські) суди1.

*До судової гілки влади як її самостійний суб'єкт входить Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України.* Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати **примусові повноваження** державної влади.

**Реалізація принципу поділу влади покликана запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу через запровадження системи взаємних отримань і противаг між органами, які належать до різних гілок влади.**

Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною ознаками. У першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави — *законотворення, правозастосування та правосуддя*. У другому — означає організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями1.

**4. Верховна Рада та державне управління**

Важлива роль у системі державного управління належить **Верховній Раді України** — єдиному органу, що забезпечує реалізацію функції законотворення. Через законотворчу діяльність Верховна Рада здійснює управління2 різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

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

— прийняття законів;

—  затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;

—  контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

—  визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

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

—  розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;

— здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;

—  затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;

— затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

—  визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань щодо1:

1)  прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;

2) засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;

3) зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;

4) утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;

5) територіального устрою України;

6) основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

7) бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;

8) одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;

9) амністій та ряду інших питань.

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

—  надання згоди на призначення Президентом України 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.

До **повноважень Верховної Ради** належать також **визначення відповідальності Кабінету Міністрів України** та прийняття резолюції недовіри, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте за пропозицією не менш як 150 народних депутатів України (однієї третини від конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

За необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

**Інститут Президента та державне управління**

Визначальними повноваженнями у сфері державного управління наділений Президент1 України, який здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як «глави держави».

**Термін «президент» (від лат. *president)* означає «той, що сидить спереду».**

У президентських республіках він є главою держави і главою виконавчої влади, в республіках парламентського типу — тільки главою держави, але не уряду, в республіках змішаного типу — тільки главою держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями щодо керівництва урядом.

Інститут президентства поширений більш ніж у **130** країнах, що входять до ООН. В Україні його було введено 5 липня 1991 р. Законом «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР».

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

**Як глава держави Президент** виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і 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 і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

**Президент** утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Глава держави наділений також важливими засобами впливу та контролю щодо кадрової політики не лише в межах уряду, а й межах виконавчої влади взагалі. Він має право на свій розсуд відправити у відставку Прем'єр-міністра разом з Урядом, будь-якого члена Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій, яких він може звільнити із займаних посад без узгодження з Прем'єр-міністром. Таким чином, поряд з повноваженнями, які випливають зі статусу поста глави держави, Президент наділений широкими повноваженнями у сфері формування та спрямування діяльності органів виконавчої влади.

**Президент** є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій.

Серед найважливіших із них — Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента.

**Рада національної безпеки і оборони України** є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цій сфері у мирний час і в умовах воєнного або надзвичайного стану.

До складу Ради за посадою входять: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. Через цей орган Президент може активно взаємодіяти на організаційному та функціональному рівнях з міністерствами «силових» відомств, що посилює його роль у державному механізмі.

**Адміністрація Президента України** — це допоміжний орган, який є апаратом Президента України1. Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України. Керівництво адміністрацією здійснює глава адміністрації, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом. У структурі адміністрації Президента України є посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано, через главу адміністрації Президента України.

**Тема 5.  ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

1. Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка.
2. Державна регіональна політика
3. Основні напрями регіонального управління: управління природно-ресурсним потен­ціалом регіону, управління фінансовими, трудовими ресурсами.
4. Місцеві бюджети як фінансова основа соціально-економічного розвитку регіону
5. Поняття та суть місцевого самоврядування, його основні ознаки та принципи.
6. Державні та регіональні програми.
7. Регіональне управління та місцеве самоврядування.

**Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка.**

В сучасних умовах розвитку національної економіки управління регіональним розвитком набуває нової якості, що проявляється в інтеграції всіх його функціональних механізмів, напрямів, видів як одного цілого в межах певного регіону. *Таке управління має забезпечувати регіональну цілісність соціально-економічного розвитку, досягнення комплексного розвитку регіону, його природно-господарську збалансованість.*

**Регіональне управління об'єктивно зумовлене такими чинниками:**

* *адміністративно правовими* - пов'язаними з існуючим адміністративно-територіальним поділом і наявністю систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які беруть на себе повноваження та зобов'язання щодо управління територією;
* *соціально-економічними* - пов'язаними з геополітичними, природними, економічними, демографічними, національно-політичними умовами, специфікою територіального поділу праці та можливостями використання соціально-економічного потенціалу територій.

Суть управління розвитком регіону виявляється в реалізації його основних організаційних та методичних принципів. *Серед них виділяються принципи:* історизму (або генетичного чи історико-логічного підходу); поєднання заходів загальної державної регіональної політики та внутрішньої політики регіонів; принцип комплексності; природно-господарської збалансованості та оптимальності; пріоритетності; варіативності; принцип узгодження інтересів влади, територіальної громади та бізнесу в регіоні; принцип фінансово-бюджетної забезпеченості регіонального розвитку.

Застосування вказаних принципів створює можливості в процесі регіонального управління визначити пріоритети, сукупність економічних, соціальних, екологічних, суспільно-політичних орієнтирів та інтересів розвитку регіону.

**Виділяється система функцій управління розвитком регіону, зокрема:**

- Основні функції (економічні, соціальні, освітні, культурні, громадсько-політичні, етно-національні тощо);

- Допоміжні функції регіонального управління (а саме, управління персоналом, управління майном, фінансами, юридично-правові функції);

-   Командні функції управління соціально-економічним розвитком регіону (зокрема, прогнозування, програмування, планування, організація, координація, аналіз, контроль, стимулювання, мотивація, інформаційне забезпечення, моніторинг, зв'язки з громадськістю тощо).

**Державна регіональна політика.**

Державна регіональна політика посідає особливе місце в системі державного управління соціально-економічним розвитком. Враховуючи систему чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток України в сучасних умовах, а саме - процесів глобалізації та регіоналізації світових економічних відносин, пріоритетності інноваційного шляху розвитку, інформатизації суспільства, загострення міжнародної конкуренції, реалізації адміністративних реформ в країні, - держава повинна застосовувати таку політику впливу на регіональний розвиток, яка б забезпечувала:

-  Створення і зміцнення єдиного економічного простору держави;

-  Гарантування унітарності та територіальної цілісності держави за умови відповідної економічної самостійності регіонів;

-  Раціональне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів на основі децентралізації та деконцентрації влади;

- Зменшення міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально- економічного розвитку регіону, у рівнях та якості життя населення;

- Підвищення конкурентноздатності регіонів на основі оптимального використання їх соціально-економічного потенціалу та геополітичного розташування;

-  Селективну підтримку депресивний (проблемних) територій та територій пріоритетного розвитку.

З огляду на це, в Концепції державної регіональної політики України визначено, що державна регіональна політика - це складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язана із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів.

Відповідно, об'єктами державної регіональної політики України є АР Крим, 24 адміністративно-територіальні області та міста Київ і Севастополь.

*Державна політика розглядається в сукупності двох аспектів:*

-  По-перше, як регіональна політика держави, що проявляється через здійснення органами державної влади системи заходів у сфері політичній, економічній, демографічній, соціальній, інноваційній, екологічній, гуманітарній, національній, яка враховує особливості кожного регіону;

- По-друге, внутрішня політика регіонів, яка здійснюється органами управління регіоном самостійно для забезпечення комплексного соціально- економічного розвитку територій, максимального забезпечення потреб населення, раціонального використання всіх регіональних ресурсів за умови врахування загальнодержавних інтересів.

Слід зауважити, що регіональна політика держави і внутрішня політика регіонів розглядаються не як розрізнені частини, а як єдине ціле, елементи якого взаємодоповнюють одне одного.

Вивчення даної теми передбачає усвідомлення мети державної регіональної політики - створення умов для динамічного, збалансованого, комплексного соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

*Регіональне управління передбачає такі принципи розробки та реалізації державної регіональної політики, зокрема*: легітимності, унітарності, поєднання процесів централізації та децентралізації влади, субсидіарності, диференційованості, системності та партнерства.

В сучасних умовах розвитку України формування та реалізація її державної регіональної політики в визначальній мірі детермінуються процесами глобалізації, які охоплюють всі головні сфери суспільної діяльності, включаючи політику, економіку, ідеологію, культуру, екологію, спосіб життя тощо.

З огляду на це, формування та реалізація сучасної державної регіональної політики України в нових геополітичних умовах, повинно ґрунтуватись на врахуванні системи екзогенний факторів впливу:

-  Світового масштабу (глобалізації світових економічних відносин, інформатизації суспільства, трансформації системи масової комунікації, розвитку інноваційних процесів, міжнародної конкуренції);

європейського рівня (запровадження процесів європейської регіоналізації, розширення Євросоюзу, міжрегіонального та транскордонного співробітництва).

**Для досягнення головної мети державної регіональної політики передбачається вирішення таких основних завдань державної регіональної політики України:**

- запровадження оцінки та аналізу внутрішнього соціально- економічного потенціалу кожного регіону, вироблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;

- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально- економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;

- зміцнення економічної інтеграції з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;

- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій;

-   удосконалення міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку територій; забезпечення фінансової самодостатності регіонів; та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;

- вдосконалення системи охорони довкілля, вироблення механізмів екологічної політики;

- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС; а також розвитку транскордонного співробітництва як дійового заходу (вирішення) зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем;

- підвищення ефективності механізму взаємодії центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою узгодження інтересів загальнодержавного і регіонального розвитку;

-  розв'язання соціально-економічних проблем регіонів шляхом реалізації державного механізму стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та депресивних територій;

- створення умов для подолання істотних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів через децентралізацію, деконцентрацію та розмежування владних повноважень центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення дієвості управлінських рішень, реалізація нових управлінських стратегій регіонального розвитку.

Політика регіонального розвитку за структурою досить складна, і охоплює всі процеси та явища, що відбуваються на регіональному рівні. З огляду на це, основними складовими державної регіональної політики є: регіональна економічна політика, регіональна соціальна та культурна політика, структурно-інвестиційна політика регіону, регіональна інноваційна політика, регіональна екологічна політика, регіональна гуманітарна та національна політика, регіональна поселенська (екістична) політика.

**Основні напрями регіонального управління: управління природно-ресурсним потен­ціалом регіону, управління фінансовими, трудовими ресурсами.**

**Місцеві бюджети як фінансова основа соціально-економічного розвитку регіону.**

Складовим елементом державної регіональної економічної політики (ДРЕП) є **державна регіональна фінансова політика** **(ДРФП),** тобто сукупність державних фінансових заходів для розв’язання фінансових проблем регіонів.

ДРФП передбачає низку заходів щодо вдосконалення пропорцій розподілу доходів і видатків зведеного бюджету між Державним бюджетом і місцевими бюджетами відповідно до компетенції, функцій та обов’язків, які виконують центральні та місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

**Поняття та суть місцевого самоврядування , його основні ознаки та принципи.** **Місцеве самоврядування** — це гарантоване державою  право  та  реальна здатність територіальної громади - жителів села  чи добровільного об'єднання у  сільську  громаду  жителів  кількох  сіл,  селища,  міста - самостійно або під відповідальність органів  та посадових  осіб  місцевого  самоврядування  вирішувати  питання  місцевого значення.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

**Істотними принципами місцевого самоврядування, закріпленими у ст. 4 Закону про місцеве самоврядування,** є принципи народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Отже, **місцеве самоврядування -** це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворювані громадою органи вирішувати питання місцевого значення.

**Державні та регіональні програми.**

**Регіональна програма** - це спеціальний організаційно-економічний інструмент втілення пріоритетів та завдань державної регіональної політики, це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку регіону, окремих галузей, секторів регіональної економіки, конкретних регіональних процесів і явищ, що здійснюються з використанням коштів Державного та місцевих бюджетів, інших фінансових ресурсів та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

**Регіональне управління та місцеве самоврядування.**

Практично в усіх розвинутих країнах світу на місцевому рівні існують дві влади, які є різними за суттю, природою і метою виникнення. Це державне управління регіонами і місцеве самоврядування.

Ці дві влади, відмінні за правовим і фактичним статусами, діяльність яких нерідко спрямована на досягнення протилежно спрямованих цілей, і формують цілісну систему місцевого управління.

**Регіональне управління передбачає такі принципи розробки та реалізації державної регіональної політики**, зокрема: легітимності, унітарності, поєднання процесів централізації та децентралізації влади, субсидіарності, диференційованості, системності та партнерства.

**Місцеве самоврядування -** це гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах існуючого державного законодавства.

Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої державної влади, і місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

**Тема 6. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ, РОЛЬ В УПРАВЛІННІ**

1. Конституційна модель розподілу влади в Україні.
2. Верховна Рада та державне управління.
3. Інститут Президента та державне управління.
4. Органи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади.
5. Центральні органи виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Регіональні органи виконавчої влади.

**Конституційна модель розподілу влади в Україні.**

Доктрина позподілу державної влади на три гілки - законодавчу, виконавчу і судову, авторами якої були англійський філософ Джон Локк та французький вчений і просвітитель Шарль-Луї Монтеск'є, визнана у цивілізованих державах світу як загальнодемократичний принцип та існує вже понад двісті років. Хоча в Україні спроба законодавчого закріплення цього принципу була зроблена ще на початку XVIII століття у Конституції Пилипа Орлика, однак до його осмислення і послідовного втілення у життя ми підходимо лише тепер.

Принцип розподілу державної влади був проголошений в Україні ще в 1990 році у Декларації про державний суверенітет, реальне розмежування всіх гілок влади знайшло втілення лише у Конституції України, прийнятої в 1996 році. Вона не лише сформулювала поділ влади як один із принципів конституційного ладу держави (ст. 6), а й закріпила його через перерозподіл повноважень між вищими владними інституціями. Це зроблено двома способами: 1) наділення гілок влади самостійними повноваженнями і 2) створення системи стримувань і противаг між суб'єктами владних стосунків (Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів і Конституційним Судом).

Значення сегментації публічної влади для українського суспільства виражається в таких її завданнях:

1. Необхідність створення механізму стримувань і противаг для недопущення узурпації влади чи зловживання нею.

2. Утворення механізму співробітництва і взаємодії вищих органів влади на основі принципів їх взаємозв'язку та спеціалізації.

3. Обмеження (лімітування) державної влади як такої для становлення інститутів громадянського суспільства.

4. Відокремлення місцевого самоврядування від системи державних органів, сприяння його становленню та розвитку.

Розподіл влади - це не тільки юридичний і організаційний, а й соціально-політичний принцип, який дає змогу гармонійно поєднати такі аспекти соціального життя, як влада і свобода, закон і право, держава і суспільство під кутом зору самоцінності людини та забезпечити і гарантувати належність влади народу. Оцінюючи двохсотлітню дію системи поділу влади, американські автори констатували: "Незважаючи на те, що ця система стала причиною певної неефективності центрального уряду, вона була колосально успішною у досягненні цілі, поставленої творцями конституції, - уникнення тиранії".

Сформований Конституцією України механізм стримувань і противаг містить характерні ознаки президентсько-парламентської (змішаної) республіки, що передбачає переважання жорсткої моделі розподілу влади. На практиці така модель розподілу влади, по суті, спричиняє конкуренцію вищих органів держави, насамперед органів законодавчої та виконавчої влади. Особливістю практичної реалізації ідеї жорсткого розподілу влад із чіткою системою стримувань і противаг є доповнення у вигляді структури взаємодій та взаємообмежень вищих органів держави, а звідси - трьох розподілених влад. Тобто розподіл влад - це не застиглий стан відокремлених структур, а працюючий, дієвий механізм, який досягає певного рівня єдності у складному процесі погодження і спеціальних правових процедур (передбачених, у тому числі, і на випадок конфлікту, і екстремальних станів у суспільстві).

Державна влада здійснюється через органи влади, державно-владні повноваження яких розподілені таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених конституційних межах. Тому закономірним є виділення в Конституції не окремих гілок влади, а їх конкретних суб'єктів - державних органів та їх систем. Верховна Рада (законодавча гілка влади) приймає закони і контролює їх додержання; Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації (виконавча гілка влади) організовують (у широкому розумінні цього слова) виконання законів, у тому числі й шляхом видання підзаконних актів; діюча в країні система судових органів на чолі з Верховним Судом (судова гілка влади) здійснює правосуддя; Конституційний Суд - єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. При цьому слід врахувати, що класичний поділ на три гілки влади не охоплює всіх існуючих видів державних органів. Наприклад, прокуратура, яку неможливо віднести до якогось конкретного виду влади, чи глава держави, який займає особливе місце в системі державної влади. Причому обсяг повноважень Президента прямо залежить від існуючої в державі форми правління: у президентських республіках він значно більший ніж у парламентських. Можна сказати, шо постать Президента в системі державної влади України носить певний інтегруючий (об'єднуючий) характер щодо гілок влади через свій правовий статус - він не входить ні до однієї з них. На цьому наголошують і автори Коментаря до Конституції України, підготовленого Інститутом законодавства Верховної Ради: "статус Президента України, як він визначений в цій статті Конституції (ст.102), дає підставу вважати його втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що зумовлене колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства". Наприклад, така інтегруюча функція президента щодо гілок влади закріплена у російській Конституції: президент "забезпечує узгодження функціонування і взаємодію органів державної влади" (ст. 80).

**Верховна Рада та державне управління.**

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

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

— прийняття законів;

—  затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;

—  контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

—  визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

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

—  розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;

— здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;

—  затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;

— затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

—  визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

**Інститут Президента та державне управління.**

Визначальними повноваженнями у сфері державного управління наділений Президент1 України, який здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як «глави держави».

Термін «президент» (від лат. president) означає «той, що сидить спереду». У президентських республіках він є главою держави і главою виконавчої влади, в республіках парламентського типу — тільки главою держави, але не уряду, в республіках змішаного типу — тільки главою держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями щодо керівництва урядом. Інститут президентства поширений більш ніж у 130 країнах, що входять до ООН. В Україні його було введено 5 липня 1991 р. Законом «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР».

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

Як глава держави Президент виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і 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 і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

**Органи виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади.**

Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження. По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних оанак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо. По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень зверху донизу. Відповідно до Конституції вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України. Реалізацію другого аспекту — відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади — забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади — вищий, центральний, місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів;

1.  Вищий рівень — Кабінет Міністрів України.

2.  Центральний рівень — міністерства, державні коміте-ти, центральні органи виконавчої влади прирівняні до дер. жавних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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

• органи виконавчої влади загальної компетенції — Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні. Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

•  органи спеціальної — галузевої та функціональної — компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

**Центральні органи виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Регіональні органи виконавчої влади.**

До центральних органів виконавчої влади України відносяться такі групи органів: міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, які мають різноманітні назви — агентства, комітети, служби і т.ін. (часто вони узагальнено визначаються як «відомства»). Зазначені органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій, місць, їх компетенція поширюється з відповідного кола питань на всю територію країни

За своїм призначенням центральні органи виконавчої влади (надалі — центральні органи) забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом і Кабінетом Міністрів України.

**Тема 7. Центральні органи виконавчої влади в Україні**

1.Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) у системі державного управління:

2.Історія формування і функціонування.

3.Організаційна структура та завдання ЦОВВ, їх права, компетенція, функції.

4.Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади.

5.Історичний аспект формування уряду України.

6.Структура та порядок формування Кабінету міністрів України.

7.Функціональні повноваження членів Кабінету міністрів України.

8.Секретаріат Кабінету Міністрів України, порядок формування, повноваження.

9.Відповідальність Кабінету міністрів України. Акти Кабінету міністрів України. Міністерства України та їх повноваження.

12.Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їх статус, функції.

13.Територіальні органи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.

14.Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління.

**Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) у системі державного управління**

Закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень в органах виконавчої влади. Це явище є загальновизнаним за кордоном і більшість вчених трактують його як об'єктивний наслідок еволюції сучасної державності. Дехто навіть пропонує відмовитись від самого терміну "виконавча влада", як такого, що не відображає реального змісту діяльності відповідних органів, і вважають за доцільне характеризувати ці органи, як ті, що здійснюють загальне керівництво державними справами.

***Виконавча влада*** - це сукупність державних органів і установ, котрі здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції. Це своєрідна система, в якій кількісно домінують різного роду органи й установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління. Для їх позначення нерідко використовують терміни "державний апарат" або "апарат державного управління". Відповідні органи й установи займаються управлінською адміністративною діяльністю, однак за своєю природою вони не є органами, що здійснюють урядові (політичні) функції. Водночас необхідно підкреслити, що адміністративний апарат іноді розглядається як складова частина уряду. В будь-якому випадку між ними існує тісний взаємозв'язок, вони являють собою органічну єдність.

Своєрідною верхівкою системи виконавчої влади є уряд - звичайно один з вищих органів держави. Компетенція уряду лише умовно може бути зведена до виконання законів, здійснення завдань у сфері "традиційного" державного управління. Йому належить виконавча політична влада, яка за своєю суттю є чи не найважливішою в державі.

У президентських республіках виконавчу владу очолює президент, який сприймається як її уособлення й безпосередній носій. Інша картина спостерігається в країнах з парламентськими формами правління (парламентарних монархіях і парламентарних республіках), а також у багатьох республіках з так званою змішаною формою правління (парламентарне - президентських або президентське - парламентарних), де глава держави не може бути включений де системи виконавчої влади. Тут він насамперед наділений представницькими повноваженнями, природа яких випливає саме з статусу глави держави. З іншого боку, компетенція такого глави держави включає й певні повноваження у сфері виконавчої влади, хоча більшість з них він може реалізувати через уряд або з його санкції. В ряді країн із змішаною республіканською формою правління (Росія, Франція) становище глави держави відносно системи виконавчої влади має значні особливості. Взаємовідносини між президентом, урядом і його главою в цих країнах прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади.

В Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р., на найвищому рівні закріплено державну незалежність України і принцип здійснення державної влади на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, що створює передумови для становлення в Україні справжньої демократичної політичної системи.

Однією з гілок державної влади є влада виконавча. Значення її ефективної діяльності в житті суспільства і держави важко переоцінити - саме в органах виконавчої влади сконцентрована найбільша кількість усіх матеріальних і людських ресурсів, саме вони, щоденно працюючи над вирішенням тисяч і тисяч практичних питань із забезпечення життєдіяльності всього суспільства, здійснюють керівництво всіма сферами і галузями життя держави, оперативне управління об'єктами державної власності; забезпечують організаційне виконання вимог законів, дотримання прав громадян.

В умовах реформування українського суспільства і становлення держави на перший план вийшли проблеми створення жорсткої виконавчої вертикалі, підпорядкованості і дисципліни, зміцнення органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі суб'єктів адміністративного права. По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи); по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Отже, ***орган державної виконавчої влади*** -- це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління, і має юридичний (нормативна зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

 Органи виконавчої влади мають достатню кількість ознак, що дозволяють виділити їх з усієї системи органів державного управління. Аналіз сукупності органів державного управління свідчить, що одна їх частина визначена як органи виконавчої влади і даний статус закріплено за ними в нормативному порядку, друга - такого статусу не має. Більше того, визначити чіткі критерії, за якими законодавець одні органи державного управління наділяє статусом органу виконавчої влади, а інші не наділяє, досить складно. До органів виконавчої влади віднесено певні структурні частини окремих міністерств. До них належать міністерства, комітети, інспекції різного ієрархічного рівня, агентства, міліція. Останню взагалі складно уявити як відособлену організаційну структуру.

Водночас, деякі органи державного управління, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у загальнодержавному масштабі, до органів виконавчої влади не віднесені. Аналіз їх функцій свідчить, що й ті й другі здійснюють державне управління, і тих і других повноваженнями у цій сфері наділила держава, і тим і другим властиві такі спільні риси, як юридичне владний характер діяльності, її підзаконність, організуюча спрямованість, цілеспрямованість, виконавчість щодо органів законодавчої влади, активність, безперервність тощо.

За масштабом діяльності органи виконавчої влади поділяються на вищі, центральні, місцеві, спеціальні.

До центральних органів виконавчої влади належать ті, що керують відповідними галузями, або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління. Це міністерства, комітети (наприклад, Державний комітет зв'язку та інформації України), відомства (Служба безпеки України, Державна митна служба України).

***Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються*** Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, а також положеннями про конкретний орган.

Робота центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Центральний орган виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

**Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їх статус, функції.**

***Державні комітети***(державні служби) — це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єрміністрів. 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. Вони 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.

**До ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесено:**

Антимонопольний комітет,

Державну податкову адміністрацію,

Державну митну службу,

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва,

Національну комісію регулювання електроенергетики,

Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку,

Фонд державного майна,

Державний департамент з питань виконання покарань,

Службу безпеки,

Управління державної охорони,

Головне управління державної служби.

Діяльність частини ЦОВВ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

**Територіальні органи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.**

 Найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів виконавчої влади полягає в тому, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві (територіальні) органи, які створюють разом з центральним апаратом так звану виконавську вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі – система міністерства, державного комітету). *Територіальні органи утворюються, реорганізовуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством.* Призначення на посаду і звільнення з посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади здійснює у встановленому порядку його керівник.  
Територіальні органи центрального органу виконавчої влади забезпечують виконання завдань, покладених на центральний орган виконавчої влади, на відповідній території.    
   **Централізація і децентралізація в структурній організації державного управління.**

 Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності і конструктивності управління.   
 Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.   
 Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Цьому присвячено розділи VI і XI Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Однак надлишкова централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, придушуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабко враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності й конструктивності управління. Ця ситуація спостерігається в Україні, що підсилює актуальність проблеми децентралізації державного управління. Практика показує, що за умови посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це визначає дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

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

Співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало ефективне державне управління і, відповідно, покращувало б добробут суспільства. Вирішити проблему оптимального і раціонального сполу поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні.

**Тема 8. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

1. Основні завдання, правовий статус місцевих державних адміністрацій
2. Формування та компетенція місцевих державних адміністрацій
3. Повноваження місцевих державних адміністрацій
4. Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв’язків
5. Структура місцевих державних адміністрацій
6. Посадові особи місцевих державних адміністрацій
7. Організація і порядок роботи місцевих державних адміністрацій

**Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій**

**Місцеві державні адміністрації** — це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі 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 є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій.** Голів адміністрацій призначає на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади **створюються комісії державних місцевих адміністрацій.**Голови формують склад місцевих адміністрацій та в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників.

**Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є насамперед галузеві й функціональні управління (наприклад, управління економіки, управління охорони здоров'я тощо).**

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

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. **Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій 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.

*Концепцією адміністративної реформи передбачається* поступове реформування місцевих державних адміністрацій з урахуванням загальних тенденцій перетворення структурних та функціональних засад органів виконавчої влади. Зокрема передбачається запровадження нової моделі організації державних адміністрацій обласного рівня за *схемою: надання статусу політичних діячів голові обласної державної адміністрації та його першому заступникові, статусу державних службовців заступникам (за аналогією із заступниками міністрів); розподіл повноважень між заступниками відповідно до розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами; запровадження посади секретаря обласної державної адміністрації. На районному рівні передбачається організація діяльності адміністрації з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій не мають ознак політичної діяльності.*

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

**Формування та компетенція місцевих державних адміністрацій**

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

**Повноваження місцевих державних адміністрацій**

**Повноваження органу виконавчої влади** — це закріплені за ним права і обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію. **Повноваження місцевих державних адміністрацій** визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються **на власні і делеговані**. **Власні** повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління у свою чергу класифікуються на **загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.**

До компетенції місцевих державних адміністрацій входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, Додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовки і виконання відповідних бюджетів; управління, переданими в законному порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших наданих державою повноважень.

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

— **економічного та соціального розвитку**— розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання;

— **бюджету і фінансів**— складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;

—  **управління майном, приватизації та підприємництва**— здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;

— **містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку** — організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;

— **використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля**— розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;

— **науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту**— реалізація державної політики в цих сферах;

—  **зайнятості населення, праці та заробітної плати**— реалізація державних гарантій у сфері праці;

—  **міжнародних та зовнішньоекономічних відносин**— забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;

—  **оборонної роботи**— забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

**Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій** — це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

**Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:**

1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямах, визначених статтею 16 цього Закону;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

5) здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

**Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.** У системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами.

***Ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням.***

**Структура місцевих державних адміністрацій**

Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно упорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. N° 821 «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій». Постановою затверджено такий примірний **перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації.**

I.  Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації: організаційний відділ; відділ кадрової роботи та з питань державної служби; відділ роботи зі зверненнями громадян; юридичний відділ; загальний відділ; відділ контролю; відділ бухгалтерського обліку; відділ взаємодії з правоохоронними органами; відділ з питань правоохоронної та мобілізаційної роботи; відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення; господарський відділ; прес-служба; відділ з питань режимно-секретної роботи.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації: головне управління сільського господарства і продовольства; головне управління економіки; головне управління праці та соціального захисту населення; головне фінансове управління; управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку; управління вугільної промисловості (утворюються в разі потреби); управління капітального будівництва; управління житлово-комунального господарства; управління містобудування та архітектури; управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління культури; управління з питань молоді, спорту та туризму; управління у справах преси та інформації; управління з питань внутрішньої політики; управління державної ветеринарної медицини; управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управлінням майном); управління з питань державних корпоративних прав (утворюються у разі потреби); відділ у справах національностей та міграції; відділ у справах релігій; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; служба у справах неповнолітніх; державний архів області. Структура районних державних адміністрацій формується з урахуванням примірного **переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.**

**I.**  Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміні-страції: відділ організаційної і кадрової роботи; загальний відділ; відділ контролю; юридичний відділ; фінансово-господарський відділ; відділ з питань оборони та мобілізаційної роботи; відділ внутрішньої політики; відділ з питань режимно-секретної роботи.

**II.** Управління, відділи та інші структурні підрозділи рай-держадміністрації: управління (відділ) сільського господарства і продовольства; управління економіки; управління праці та соціального захисту населення; фінансове управління; управління державної ветеринарної медицини; відділ з питань молоді та спорту; відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства; відділ освіти; відділ культури; відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; служба у справах неповнолітніх; архівний відділ.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, Що відбуваються на їх території.

**Посадові особи місцевих державних адміністрацій**

Основною ланкою виконавчої вертикалі є МДА. Вони здійснюють виконавчу владу в областях (обласні державні адміністрації), районах областей а також в районах АРК (районні державні адміністрації), містах Київ і Севастополь (міські державні адміністрації), а також в районах м. Київ.

До посадових осіб МДА відносяться:

***o*** Голова МДА - очолює МДА;

***o*** Перший заступник і заступники голови МДА - виконують обов'язки визначені головами МДА і несуть персональну відповідальність за стан доручених справ;

***o*** керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів - очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних МДА.

Всі вище згадані особи не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Відносно ***формування МДА*** законодавством України закріплені такі норми:

* МДА формується на строк повноважень Президента України. Президент особисто ***призначає*** голів МДА. У разі обрання нового Президента України голови МДА продовжують здійснювати свої повноваження до призначення у встановленому порядку нових голів МДА;
* кандидатури на посаду голів обласних ДА на розгляд КМУ вносяться ***Прем'єр-міністром України;***
* кандидатури на посаду голів районних ДА на розгляд КМУ вносяться ***головами*** відповідних обласних ДА;
* Перший заступник голови обласної ДА призначається на ***посаду головою*** ДА ***а згодою Прем'єр-міністра України;***
* Заступники голови обласної ДА призначаються на посаду ***головою*** ДА ***за згодою відповідного Віце-прем'єр-міністра;***
* Перші заступники і заступники голів районної ДА призначаються на посаду ***головою районної ДА*** за згодою з відповідними ***заступниками голови обласної ДА.***

**Тема 9. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

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

2. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.

3. Система місцевого самоврядування в Україні.

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

Для з’ясування природи системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати розповсюджені у світі їх моделі. Такий аналіз матиме важливе теоретичне та прикладне значення, оскільки дає змогу прослідкувати ступінь участі жителів територіальних громад у вирішенні публічних справ місцевого значення. Сучасні науковці, як правило, виділяють англо-саксонську, романо-германську, іберійську, радянську, традиційні та змішані моделі місцевого самоврядування. Згадані моделі відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини.

*Англо-саксонська модель* місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада) ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Вона характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи регіону. При цьому відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру. Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діями органів місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю [26, с. 313].

Для *романо-германської (континентальної)* системи місцевого самоврядування характерне його поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади і виходить з різного тлумачення «*природних*» та «*штучних*» адміністративно-територіальних одиниць. Виділяють два різновиди такої системи:

1) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, водночас функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні діють виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія) [4, с. 14].

Зокрема, в Італії на рівні нижче області (носія державної автономії) засновано місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик [5].

на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях утворюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Допустимий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають інший характер – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система існує, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії [4, с. 14].

У цілому, для континентальної моделі є характерним поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням на всіх основних рівнях політико-територіальної організації публічної влади або поєднання місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на вищому.

*Іберійська модель* характерна для іспаномовних країн Латинської Америки. Основною рисою цієї моделі є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (префекта, регідора, мера). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах він обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління [26, с. 315].

*Радянська система* (система рад та їх виконавчих органів) ґрунтується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади і підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю самостійності місцевих органів. Така система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР [4, с. 15].

*Традиційні моделі* місцевого самоврядування функціонують у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватись вождями племен, родоплемінною знаттю.

*Змішана модель* – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія) [18, с. 141].

Питання місцевого самоврядування активно вивчається юридичною наукою вже більше двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в кінці ХVІІІ – першій половині ХІХ ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл.

Серед теорій місцевого самоврядування найбільш відомими та обґрунтованими є теорії *природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму.* Як похідні від цих теорій або від відомих теорій походження держави і права розглядаються *господарська*, *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб*(корпоративна), *соціологічна*, *органічна*, *теорія соціального обслуговування* тощо.

Внаслідок розвитку теорії природних прав людини виникла на початку ХІХ ст*. теорія вільної громади (теорія природних прав громади)*. Основні ідеї цієї теорії були сформульовані Туре у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 року та знайшли своє віддзеркалення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади. Теорія природних прав громади ґрунтується на ідеях природного права й виходить з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежно від держави органічною корпорацією, що сформувалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як самостійна по відношенню до держави публічна влада територіальної громади.

Теорія вільної громади визначила основні засади організації місцевого самоврядування: а) виборність органів місцевого самоврядування територіальною громадою; б) розподіл питань на самоврядні (віднесені до відання місцевого самоврядування) та такі, що передоручені органам місцевого самоврядування державою; в) місцеві та державні справи мають різну природу; г) органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Вони є органами відповідної територіальної громади; д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення питань місцевого значення, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* (В. Лешков, А.Васильчиков) розглядали його первинні суб’єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою «*муніципальною*».

Основні постулати цієї теорії:

– право на місцеве самоврядування є невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує;

– місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань – асоціацій;

– місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади;

– при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «*Дозволено все, що не заборонено законом»* [22, с. 6].

Однак, ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у науковій літературі [20, с. 58], у цьому випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена у Сполучених Штатах Америки та Канаді. Модифікацією громадівської теорії місцевого самоврядування стала *громадсько-господарська теорія* (Р. Моль, О. Васильчиков). Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб’єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою, володіє власною компетенцією у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійснення яких держава не втручається.

У середині ХІХ ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування,*основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

Прихильники державницької теорії виділяють два напрямки: *політичний* (Р. Гнейст) та *юридичний* (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов’язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. Л. Штейн вважав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління [4, с. 16-17].

Відомий російський державознавець *В.Г. Барабашев* розглядає місцеве самоврядування як «*державну владу особливого роду»*. Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який «ми самі створили, мається на увазі практика державного будівництва» [1, с. 124].

*Ю. Панейко* вважає, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється «в суверенності зверхньої державної влади» [24, с. 84].

*Державницька теорія* місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право й спроможність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3). Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб’єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком цієї теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Великим визнанням у ХІХ ст. користувалася *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб*(О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід’ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави. Однак, ця теорія має ряд недоліків: а) недоторканість прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб’єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадівська теорія самоврядування).

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виступає *теорія муніципального дуалізму*. Це – досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Зокрема, *М.П. Орзіх* зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість «входити у правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі».

Відповідно до основних постулатів цієї теорії інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження. Тому ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятись на «власні» та «делеговані». У здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів. У виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на питання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина, та суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Основні ідеї цих теорій знайшли своє втілення у міжнародних документах: Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. Вони істотно вплинули на зміст відповідних розділів Конституції України.

Так, якщо розглядати ст. 140 Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується в основному самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

З іншого боку, ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування — в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, – зазначається, наприклад, у Конституції, – є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5). «*Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*» (ст. 19).

На користь державницької теорії місцевого самоврядування свідчить також збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать в тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а також що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

**Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.**

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади у центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким «*в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування»*.

*Місцеве самоврядування* – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є складовою 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, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом «*Про місцеве самоврядування в Україні*» (від 21 травня 1997 p.) .

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус. Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

**Система місцевого самоврядування в Україні.**

Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади. Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядуваннявідносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

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

**Тема 10. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

1.Організаційна структура органу державної влади.

2.Внутрішня організація органу державної влади.

3.Менеджмент органу державної влади. Сутність контролінгу.

4.Стратегічне та ситуаційне управління.

5.Інформація в державному управлінні: поняття, види.

6.Контролінг у діяльності органу державної влади.

7.Зв’язки з громадськістю в системі управлінської діяльності органу державного управління.

**Організаційна структура органу державної влади**

*Державний орган* – це первісний елемент структури державного управління, створений державою для виконання закріплених за нею цілей та функцій. Державний орган повинен мати такі зовнішні зв’язки, що забезпечують: повноту відповідальності за досягнення мети; збалансованість цілей ланок визначеного рівня; комплексність виконання всіх функцій управління; раціональний розподіл та координацію зусиль між ланками і сходинами державного апарату; концентрацію повноважень і відповідальності при вирішенні кожного управлінського завдання за рахунок раціонального перерозподілу компетенції на кожному рівні;

Повна відповідність організаційно-економічного механізму контролю виконання об’єму компетенції.

***До структури державного органу ставляться наступні вимоги:***

мобільність; оперативність; економічність; адекватність; спеціалізація; оптимальність; надійність; динамізм.

***Державний орган*** - це структурно відокремлена ланка, відносно самостійна частина державного апарату, яка має такі основні ознаки :

Здійснює від імені держави її завдання і функції через певні види діяльності в галузі, яка  доручена.

Має владні повноваження, чим і відрізняється від державних закладів і  підприємств.

Має певну компетенцію, тобто закріплену сукупність завдань, функцій, прав і обов’язків.

Характеризується   певною структурою, тобто будовою за видами окремих служб і численним складом ( штатом).

Має територіальний масштаб діяльності .

Утворюється в порядку, встановленому  законом .

Встановлює правові зв’язки особового складу.

***Класифікація державних органів:***

За територіальним  масштабом діяльності органи управління підрозділяються на

1. Центральні
2. Місцеві.

За **способом утворення** органи управління підрозділяються на ті, що:

а) обираються,

б) утворюються,

в) призначаються .

В залежності **від обсягу й характеру компетенції** органи державного управління підрозділяються на :

а) органи загальної компетенції ;

б) органи галузевої компетенції ;

в) органи міжгалузевої компетенції .

За **порядком вирішення підвідомчих питань** органи управління підрозділяються на :

а) колегіальні органи, що вирішують основні питання своєї компетенції колегіально, тобто більшістю голосів  осіб, що входять до їхнього складу (наприклад, рада міністрів);

б) єдиноначальні органи ( міністерства ).

***Структура (від лат. structura)*** *– будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв’язків об’єкту, забезпечуючи його цілісність, тожсамість самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.*

Структура управління – це сукупність ланок та рівній управління, їх сопідлеглість та взаємозв’язок. **Ланка управління** – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління. До ланки управління слід відносити також керівників, що здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів, наприклад керівник управління. **Рівень управління** – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівній  управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації. Кількість рівнів управління визначає тип структури з точки зору її складності. Не обов’язково на кожному рівні управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції.

Важливим елементом структур управління є **внутрішні структурні зв’язки.** Вони складають інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності. В більшості випадків прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв’язки.

В основі вертикальних зв’язків лежать відношення **детермінації,** тобто підпорядкованості. Зв’язки типу  детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вертикальні зв’язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими.

Горизонтальні зв’язки базуються на відношеннях **інтердепенції** (взаємозв’язку, взаємозалежності) та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють в процесі управлінської діяльності.

**Управлінська теорія виділяє два основних види організаційних структур: *бюрократичні та адаптивні.***

До *бюрократичних* організаційних структур відносяться:

лінійна, функціональна та лінійно-функціональна.

До *адаптивних* організаційних структур відносяться:

програмно-цільова, матрична, дивізіональна.

Основні види бюрократичних структур розглядалися у темі 4.

*Програмно-цільова структура управління* – особливий тип структури, що є подібний до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй.

Основу програмно-цільової структури складає спеціальний орган управління, що призначений для формування, координування та регулювання усіх горизонтальних зв’язків, що відносяться до даної програми Орган програмно-цільової структури, що інтегрує горизонтальні зв’язки в залежності від конкретних умов функціонування та змісту програм, може мати різний склад. Його функції, повноваження та відповідальність виявляються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, - керівника програми.

Відповідно повноваженням і відповідальності, якими наділено керівник програми, розрізнюють наступні основні організаційні варіанти побудови програмно-цільових структур**: координаційну структуру, проектну або продуктову структуру, змішану структуру.**

При *програмно-цільовій* структурі управління координаційного типу керівник програми та підлеглі йому працівники грають лише допоміжно-координаційну роль, послугують додатковим інструментом для забезпечення більш оперативної та збалансованої взаємодії між співвиконавцями проекту. Керівники програми при цьому практично не наділяються правами прийняття рішень і несуть лише часткову відповідальність за виконання програми. Такий статус звикло мають багато чисельні уповноваженні, відповідальні, головні відділи та інші особи і органи, що виділяються для координації окремих програм. Функції керівника програми можуть бути також поділені між декількома працівниками (кураторами відділів або функціональних блоків, що з’єднають декілька відділів). Ця система достатньо ефективна в умовах великої кількості програм з нескладною кооперацією підрозділів, при виконанні яких на перший план виходять питання підвищення оперативності та комплексності їх виконання.

При *проектній* або *продуктовій* структурі на керівника програми накладається вся відповідальність за якість і терміни виконання робіт. В зв’язку з цим він отримує всі права розпорядництва (виконавці програми переходять у повну підлеглість керівника). При цьому всередині програмно-цільової структури формується традиційна лінійно-функціональна структура. Застосування цього варіанту можливе  в тому випадку, коли організація виконує обмежену кількість складних, працохлонних програм, що потребують високої якості і суттєво розрізнюються між собою, на виконання кожної з яких зайнятий окремий колектив працівників, що не беруть участі в інших програмах.

При змішаному варіанті організації програмно-цільової структури на керівника програми накладається вся повнота функціонального керівництва, але він не має права безпосереднього розпорядження працівниками. Це значить, що всі рішення, що стосуються сутності, якості та термінів виконання робіт, приймає керівник програми, а організацію реалізації цих рішень забезпечують безпосередні керівники виконавців відповідно діючої лінійно-функціональної структури управління.

В кожному окремому випадку використання чистої продуктової, програмної, змішаної або координаційної системи управління програмою повинно бути обґрунтовано конкретними умовами організації.

Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур приводить до виникнення матричної схеми, що застосовується зараз в цілому ряді організацій, в тому числі таких, що здійснюють інноваційну діяльність.

При *матричній схемі* організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) знаходиться  в точці перехрестя міжфункціональних зв’язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв’язків придає організаційній структурі матричний характер.

*Матрична організаційна* структура управління надійна і стійка при виконанні тих робіт, що встановлені і повторюються, як і лінійно-функціональна схема, і в той же час має спеціальний механізм з координації функціональних і міжфункіональних зв’язків по досягненню цілей, що змінюються. Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки та техніки. Найбільшого розповсюдження матрична структура отримала в науково-дослідних та проектних організаціях, де виконавці можуть бути підлеглі керівникові підрозділу, наприклад начальнику комплексного проектування, та керівникові проекту, у виконанні якого він бере участь. Поняття проекту визначається наступними ознаками: наперед поставлена спеціальна задача; чітко обмежені засоби; участь в проекті декількох внутрішніх, а іноді і зовнішніх служб; однократність задачі.

Ключовими фігурами в управління організаціями з дівізіональною структурою становляться не керівники функціональних підрозділів, а менеджери, що очолюють виробничі відділення. Структуризація організації по відділенням здійснюється по одному з трьох критеріїв: по продукції, що випускається, або по послугам, що надаються (продуктова спеціалізація), по орієнтації на споживача (споживацька спеціалізація), по територіям, що обслуговуються (регіональна спеціалізація). Дивізіональні структури управління привели к зросту ієрархічності, тобто вертикалі управління. Вони часто потребували формування проміжних рівній менеджменту для координування роботи відділень, груп та т. ін. Дублювання функцій управління на різних рівнях в кінці кінців приводило до зросту управлінського персоналу та коштів на його утримання.

Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного об’єкту (підприємства, установи, та ін.), його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.

**Внутрішня організація органу державної влади**

Характеристика внутрішньої структури складається з характеристик:

Компонентного складу системи;

Структури системи (засоби взаємозв’язку, взаємодії);

Функцій системи;

Факторів системності  (як механізмів, забезпечуючих збереження якісної специфіки даної системи).

             Підходи до побудови організаційної структури: класичний;

біхевіоральний (поведінковий); ситуаційний; системний; системно-цільовий.

Побудова організаційної структури управління в рамах *класичного* підходу передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура управління розглядається при цьому підході як машина, що необхідна для рішення конкретних задач шляхом встановлення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважалося, якщо більш конкретно встановлені завдання, тим ліпше вони можуть бути виконати.

Суть *біхевіорального (поведінкового)* підходу є в тому, що організаційні структури управління розглядаються як соціальний організм і основна увага звертається соціальній ролі працівників колективу установи. Об’єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємовідносини в малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу та т. ін. *Ситуаційна* концепція виникла на основі класичного та біхевіорального підходів. Її представники вважають, що при побудові структури управління організації необхідно ураховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація.  До ситуаційних факторів, що треба ураховувати, вони віднесли: тип технології та обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуємих завдань, національні традиції та т. ін. *Системний* підхід розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові частини яких володіють такими якісними рисами, які можуть бути загубленими при відділенні їх від організаційної структури, а структури в цілому мають такі суттєві риси, які не притаманні їх окремим складовим. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура управління розглядається як складова частина більш великої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові частини мають свої власні цілі. *Системно-цільовий* підхід пропонує багатоаспектний розгляд організаційних структур управління: складу елементів управління та відношень між ними; частин організаційних структур управління більш великих систем, таких, як міністерства; елементів складних соціально-економічних систем, включно з членами трудових колективів державних установ.

**Менеджмент органу державної влади**

***Менеджмент у державному управлінні*** *- це керівництво, напрямок процесу формування психічних установок і діяльності окремого працівника, робочої групи, органу або організації, що беруть участь у державному управлінні. При цьому мова йде про державних службовців або колективах не тільки «державного характеру», а й інших, тих, хто опиняється в орбіті державного управління, на яких менеджер впливає в цілях державного управління (а не в особистих цілях).*

Суб'єктом державного менеджменту є *державний менеджер* - державний орган, державна організація або установа, державний службовець.

Об'єктом державного менеджменту, як і будь-якого управління, є те, на що він впливає. Це може бути колектив, роботу якого менеджер хоче вдосконалити, хаос, який він хоче припинити, працівник, від якого він домагається посидючості або акуратності, процес діловодства, який він хоче скоротити, і т.д. *Найбільш загальна мета менеджменту - підвищення організованості, упорядкованості, ефективності діяльності колективу.*

З точки зору теорії та практики менеджменту державна установа – це організація, тобто  група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей. Специфіка державних органів управління проявляється в тому, що в результаті їх діяльності ми маємо різні рішення, що відносяться до різних сфер діяльності суспільства – це політичні, економічні, соціальні, міждержавні, екологічні та т. ін., які найчастіше приймають інформаційну форму (закони, постанови, розпорядження, довідки та т. ін.).

Адміністративні системи менеджменту:

1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність в сфері управління;

2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат;

3) посадові особи, керівничий персонал якоїсь установи, підприємства;            4) розпорядники.

З точки зору менеджменту державна організація, як і інша організація, має внутрішнє та оточуюче її середовище. Сучасний менеджмент вважає,  що керівники самих важливих для суспільства організацій -  ділових,  освітніх,  державних -  змушені зосередити увагу на зовнішньому оточенні і його впливах на внутрішню споруду організації. Адміністративний менеджмент повинен враховувати зовнішнє оточення у цілому,  оскільки державна організація є відкритою системою, залежною від взаємообміну ресурсами, що вводяться, і результатами діяльності з зовнішнім світом. Значення зовнішніх факторів міняється від організації до організації і від підрозділу до підрозділу у однієї і тієї ж організації.  Фактори,   що надають негайний вплив на організацію,  відносяться до середовища прямого впливу;  всі інші -  до середовища непрямого впливу.

**Тема 11. Державна служба в Україні**

1. Державна служба: поняття, риси, функції, принципи, види, організація.

2. Система правових актів про державну службу та правовий статус державних службовців.

3. Класи­фікація посад державних службовців.

4. Атестація державних службовців.

5. Державна кадрова політика.

6. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфі­кації державних службовців.

**Державна служба: поняття, риси, функції, принципи, види, організація.**

Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Одним з важливих інститутів адміністративного права, без якого неможливо з'ясувати його сутність, є інститут державної служби. Відношення до державної служби, до її організації і регламентації, до її проходження чиновниками служить показником устрою держави та її аппарату. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів.

Соціальним призначенням державної служби є створення умов для ефективної діяльності державних органів домагатися оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, висловлювати і захищати інтереси всіх верств населення. Вона має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці.

### Поняття та ознаки державної служби

Державна служба може бути розглянута в декількох аспектах:

**соціальному,** тобто державна служба як соціальна категорія - це професійне здійснення за дорученням держави громадсько-корисної діяльності особами, які обіймають посади в державних організаціях;

**політичному** - як діяльність з реалізації державної політики, досягнення відпрацьованих усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві і державі;

**соціологічному** - це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів;

**правовому** - юридичне встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких і досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців і компетенції державних органів.

Щодо поняття державної служби в Україні необхідно зазначити, що відповідно до ст.1 Закону України "Про державну службу" під нею необхідно розуміти професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Разом з тим необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права існує набагато більше визначень ніж їх пропонує український законодавець. До ознак державної служби можна зарахувати такі [21, с.64]:

- це різновид державної, суспільно-корисної діяльності;

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

- спрямована на практичне виконання завдань та функцій держави;

- за виконану роботу особи отримують державну платню.

### Завдання та функції державної служби

Одним із завдань державної служби є досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат має поряд з виконанням вимог Конституції та законів України виконувати постанови органів державного управління. У цьому полягає основний обов'язок держслужби, який забезпечує управління державою. Ще одним вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань. До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування усіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян. До головних функцій державної служби належать, зокрема:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

- побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

- здійснення ефективного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Принципи державної служби вперше були сформульовані в Законі України "Про державну службу". Вони закріплюються також в інших нормативних актах: у Конституції України, Законах України, Указах Президента, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України.

Проаналізувавши існуючі точки зору щодо принципів державної служби, ми дійшли висновку, що більшість науковців вказує лише на основні, які знайшли закріплення в Законі України "Про державну службу", на такі як:

- служіння народу України;

- гуманізму і соціальної справедливості;

- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;

- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;

- демократизму і законності;

- пріоритету прав людину і громадянина;

- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;

- дотримання прав підприємств, установ і організацій та об'єднань громадян;

- загальнодоступність державної служби;

- рівність прав громадян на державну службу;

- змінюваність державних службовців.

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

### Види державної служби

Вивчаючи питання про види державної служби, слід мати на увазі, що на законодавчому рівні це питання в Україні не врегульоване [15, с.25]. Немає єдиної думки з цього приводу і в науці. Найчастіше державну службу класифікують на такі види, як:

- службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади;

- цивільну та мілітаризовану (воєнну) службу;

- цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади) та спеціалізовану (військову, дипломатичну, митну, в правоохоронних органах та ін.).

Для мілітаризованої служби притаманні такі ознаки: професійним обов'язком цієї категорії осіб є захист життя і здоров'я людей; забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, матеріальних цінностей; охорона громадського порядку і правопорядку; на державну службу мілітаризованого характеру поступають, як правило, після досягнення вісімнадцяти років (виключенням є навчання в спеціалізованих відомчих навчальних закладах);

**Система правових актів про державну службу та правовий статус державних службовців.**

### Правове регулювання державної служби

Щодо правового регулювання державної служби необхідно зазначити, що її джерелами є:

- Конституція України (визначає головні принципи державної служби, статус Президента України, Голови Верховної Ради та його заступників, народних депутатів України, Прем' єр Міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного суду тощо. Крім того статус цих осіб визначається низкою законів);

- Закони України: "Про державну службу", "Про Президента України", "Про боротьбу з корупцією", "Про дипломатичні ранги України", "Про статус суддів", "Про міліцію", "Про прокуратуру", "Про державну податкову службу", "Про державну виконавчу службу", "Про загальний військовий обов' язок і військову службу", Статути Збройний Сил України, кодифікованими законодавчими актами тощо.

- Положення, затверджені постановами Кабінету Міністрів України: "Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України", "Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їх сімей", "Про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України".

- Укази Президента України, які затверджують: "Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України" та ін.

- Накази керівників центральних органів виконавчої влади, які врегульовують деякі питання державної служби в органах, їм підпорядкованим.

Одним з основних законодавчих актів у зазначеній сфері є Закон України "Про державну службу", прийнятий у грудні 1993 р. Він спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Він є першим законодавчим актом в історії України, спрямованим на врегулювання однієї із найважливіших сторін діяльності держави. У ньому вперше на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби, загальні засади її проходження в Україні, поняття посадової особи. Уперше у законодавстві України про державну службу закріплено етику поведінки державного службовця, що має велике теоретичне та практичне значення.

**Право на державну службу**

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.  
Етика поведінки державного службовця

***Державно-службова посада - це визначена структурою та штатним розкладом первинна структурна одиниця органу державної влади (організації) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами (посадові інструкції) коло службових функції та повноважень.***Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме:

1) первинна одиниця державного огану та його апарату;

2)   повноваження, закріплені за посадою, визначені  структурою  і штатним розкладом державного органу;

3)     коло     службових     повноважень,     закріплених    за     посадою встановлюється нормативними актами.18

Іншими словами, посада - це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки). Законодавство у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Кожна посада створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад державних службовців. Штат об'єднує службовців, які підпорядковуються єдиному статуту і мають право на однакові ранги. Отже, штат - це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади.

**Можна виділити такі *види* посад, що існують у сфері державного управління:**

**1.   *Політичні  посади,*які,   в   свою   чергу,   поділяються   на   *посади політичних діячів (політиків)* та *політичних виконавців.***

***2. Адміністративні посади.***

**3. *Посади патронатної служби.***

**4. *Посади консультативної служби.***

**5. *Допоміжні посади.***

***6. Політичні посади***

**4. Атестація державних службовців.**

З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України "Про державну службу" та інших нормативно-правових актів.

Атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися.

Не підлягають атестації державні службовці, що перебувають на займаній посаді менше ніж один рік.

Жінки, які перебувають у відпустці по вагітності, пологах догляду за дитиною, проходять атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу. Особи, призначені на посаду на визначений термін, та вагітні жінки можуть проходити атестацію за власним бажанням. У період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків.**Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу (далі - керівник) утворюється атестаційна комісія (далі - комісія).** Залежно від кількості державних службовців і специфіки державного органу, в якому вони працюють, може утворюватися декілька комісій. Кількісний та персональний склад комісії затверджується керівником. Комісія утворюється у складі голови, секретаря та членів комісії. Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу. На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності комісія приймає одне з таких рішень:

* відповідає займаній посаді;
* відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напряму, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо;
* не відповідає займаній посаді.

Атестованими вважаються державні службовці, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді, або відповідають займаній посаді за певних умов. Відповідальність за порушення законодавства про державну службу. Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством.

**Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців**

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

**Державна кадрова політика.**

Складність і багатогранність кадрових проблем привела до необхідності створення спеціальних державних органів для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою.Основними напрямами державної політики в сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Виходячи з цих концептуальних засад, можна виокремити дві складові державної політики в сфері державної служби: *кадрова політика* і *кадрова робота.*

Термін "державна кадрова політика" як соціальне явище має багаторівневу структуру і є значно ширшим за змістом, ніж термін "державна кадрова робота".

*Державна кадрова політика* включає:

- вироблення стратегії і тактики;

- створення на їх основі програми діяльності;

- визначення курсу;

- передбачення результатів діяльності.

*Державна кадрова робота* складається із:

-   сукупності   технологій,   засобів,   механізмів   здійснення   кадрової політики;

- організації роботи з кадрами;

- безпосереднього процесу кадрової роботи.

Отже, *державна кадрова політика - це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу та всіх ланок державного управління висококваліфікованими, ініціативними, добросовісними працівниками.*

Суб'єкт кадрової політики - це носій певних повноважень, прав та обов'язків при виробленні та реалізації кадрової політики, активний учасник кадрових процесів. До суб'єктів кадрової політики в соціальному плані відносять народ, державу (а саме її органи), партії, громадські об'єднання.

Об'єкт - це те, на що спрямована предметно-практична діяльність суб'єкта кадрової політики. До об'єктів можна віднести кадровий корпус державних органів в цілому або окремі категорії кадрів (управлінські кадри, кадри окремих партій), які реалізують на практиці державну кадрову політику.Поняття об'єкта кадрової політики включає всі кадрові ресурси суспільства, все працездатне населення держави. Тому це поняття не можна зводити лише до керівних чи навіть управлінських кадрів. Держава через свої структури здійснює вплив на всі категорії працюючих. Однак безпосереднім управлінським об'єктом є лише апарат органів влади і державного управління. Тому кадрова політика на сучасному етапі є законом, який вимагає дотримання, тільки для державних службовців.

Народ, який є першоосновою формування державної кадрової політики, реалізує її головним чином через державні інституції. Так, Президент, обраний усім народом, таким чином отримує повноваження від нього і в кадровій політиці. За дорученням глави держави розробляється державна кадрова політика України, він безпосередньо і за погодженням із парламентом призначає та звільняє найвищих посадових осіб країни (ст.106 Конституції). Це ж певною мірою стосується і народних депутатів України, до повноважень яких входить призначення на посади та звільнення з посад відповідної категорії державних службовців (ст. 85 Конституції). Демократичною прикметою нашого часу стало зростання ролі кожного громадянина у виробленні та реалізації кадрової політики (ст. 38 Конституції). Кожен може і повинен брати участь у формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування (ст. 141 Основного Закону).

Отже, саме держава, отримавши від народу повноваження в кадровій політиці, виступає головним суб'єктом її реалізації. Для здійснення волі більшості громадян держава делегує гілкам влади певні функції з кадрової роботи. Згідно з конституційним принципом поділу влади, парламент надає кадровій політиці силу закону, виконавчі органи здійснюють цю політику, а судова влада контролює додержання законності в роботі з кадрами.

Як же організована робота щодо реалізації державної кадрової політики в Україні? Для порівняння розглянемо міжнародну практику у цій сфері.

Якщо раніше кадрова політика здійснювалась у межах міністерства, то зараз цими питаннями у багатьох країнах займаються міжміністерські органи, підпорядковані здебільшого главі уряду чи міністерству фінансів. Ці органи визначають усю кадрову політику та процедури, які застосовуються в державній службі. У США - це Комісія цивільної служби, у Франції Генеральне управління адміністративними службами і Державною діяльністю, у Бельгії - Служба загального адміністративного управління, у Канаді - Комісія державної служби Канади.

Завдання, які стоять перед цими органами, досить широкі: організація спільного набору кадрів для всіх міністерств, пряме управління міжміністерськими корпораціями службовців, опрацювання спільних посадових інструкцій, узгодження статусів різних трудових корпорацій, зв'язок із профспілковими федераціями, підготовка заходів, що стосуються оплати послуг працівників державних органів.\*1

В Україні проведення єдиної державної кадрової політики та функціональне управління державною службою покладено на Головне управління державної служби України (Головдержслужба України), створене згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209. За останні роки відбулось утвердження цього центрального органу виконавчої влади. Можна сказати, що він довів своє право на існування як орган управління державною службою в державних органах та їх апараті конкретними корисними для державної служби справами. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні Головдержслужба має посісти провідне місце в організації кадрового забезпечення державних органів, у розробці та координації заходів щодо підвищення ефективності державної служби. Суттєвими кроками в реалізації Концепції стало прийняття Указів Президента України "Про Положення про Головне управління державної служби України" та "Про підвищення ефективності системи державної служби", які підвищили статус цього органу. Відтепер Головдержслужба України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президентові України.

Відповідно до ст. 7 Закону "Про державну службу" на Головне управління державної служби України покладено здійснення таких функцій:

-   прогнозування   і   планування   потреби   державних  органів  та  їх апарату в кадрах;

-   забезпечення   разом  з   іншими   державними   органами   реалізації загальних  напрямів  політики  у  сфері  державної служби  в  державних органах та їх апараті;

-  розроблення і внесення на розгляд Уряду проектів нормативних актів з питань державної служби;

-  розроблення, координація і контроль за здійсненням заходів щодо підвищення ефективності державної служби;

-  здійснення методичного керівництва за проведенням конкурсного відбору державних службовців у державних органах та їх апараті;

організація    навчання    і    професійної    підготовки    державних службовців;

-   контроль   за   дотриманням   визначених   Законом   України   "Про державну службу" умов реалізації громадянами права на державну службу;

-   організація,   координація   та   забезпечення   умов   для   розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

Головдержслужба с робочим органом Ради по роботі з кадрами при Президентові України, як консультативно-дорадчий орган. Вона розглядає і узагальнює досвід роботи з кадрами, розробляє рекомендації щодо стратегії кадрової політики, розглядає проекти документів із питань формування єдиної системи нормативно-правового забезпечення роботи з кадрами та інші питання державної служби.42 Відповідними актами Президента та Уряду на Головдержслужбу покладено координацію роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій, створення Генерального реєстру контрактів з цією категорією керівників, 3 цією метою при ній діє Міжвідомча рада з питань роботи з керівниками підприємств, установ і організацій.

Згідно з положеннями Закону "Про боротьбу з корупцією", інших нормативних документів з цього напряму Головдержслужба вживає заходи щодо запобігання корупційним проявам, контролю за дотриманням законодавства в органах державної влади та місцевого самоврядування, узагальнює звітність органів виконавчої влади про дотримання вимог вищезгаданого закону.

Фахівці Головдержслужби беруть активну участь у розробці заходів та здійсненні адміністративної реформи. Започатковано створення вертикалі управління кадровими службами органів виконавчої влади України.

З метою визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання всіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби, її реформування згідно з вимогами Концепції адміністративної реформи створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України.

**Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфі­кації державних службовців.**

Успіх соціально-економічних і політичних перетворень в Україні та реалізація функцій демократичної, правової, соціальної держави багато в чому залежать від ефективної роботи апарату державного управління.

Формування громадянського суспільства та перехід до ринкової економіки зумовлюють особливі вимоги до рівня компетентності, організованості, активності, цілеспрямованості, професіоналізму державних службовців, вимагає нової організації та принципів управління. Саме тому комплектування органів державного управління кваліфікованими спеціалістами набуло першочергового значення. На цьому наголошує глава держави: "Впродовж усіх років незалежності не вдалося сформувати дієздатне ядро управлінської еліти, висококваліфікованих менеджерів. Наявна система підготовки та перепідготовки кадрів, особливо державної служби, ще далека від вимог сьогодення. Як наслідок, кадровий потенціал ринкових перетворень лишається вкрай обмеженим".43

Українській державі, всім гілкам влади вкрай необхідна сучасна національна еліта, яка знає, в якому напрямі рухатиметься суспільство, які його загальні пріоритети, а також готове до впровадження нововведень, спираючись на національні соціокультурні традиції та власну історію. Розвиток держави постійно потребує формування справді нових еліт, які нестимуть відповідальність за долю країни, суспільство, його духовний стан, володіють необхідними знаннями та з повагою ставляться до історичних закономірностей розвитку

Така національна управлінська еліта не може формуватися стихійно, самопливом. Держава повинна всіляко сприяти та заохочувати її формування. Тому одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні є створення, по суті, нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Виходячи з цього першочергового завдання - створення чіткої, цілеспрямованої системи формування складу державних службовців усіх рівнів, вирізняють необхідність проведення таких *заходів:*

*-*по-перше,   визначення   теоретичної  та   науково-методичної  бази (технології)   забезпечення   освіти,   кваліфікації   та   культурного   рівня державних службовців. Створення комплексу соціально-культурних умов для виховання та безперервного розвитку кадрів державного управління мають бути розміщені в рамках розвитку технологій адміністративного управління та управлінської освіти, підлягати поліпредметній експертизі;

-    по-друге,   система   підготовки,   перепідготовки   та   підвищення кваліфікації  як   мережа  або   інфраструктура  нерядових,  неординарних навчальних проектів і програм ні в якому разі не повинна відтворювати старі форми організації змісту навчального процесу. Сучасна проблемна, дослідницька та проектна адміністративно-управлінська думка, розвиток суспільства  і  держави  повинні  стати  провідним  змістом  навчального процесу.   Отже,   головним   змістом   освіти   та   підготовки   державних

службовців є сучасні управлінські технології, методи і принципи управлінської діяльності, які не можуть бути передані та засвоєні без глибокого знання світових досягнень, історії та культури. Слухачі та студенти повинні уявляти сучасну картину світу, розуміти проблеми, тенденції, перспективи міжнародного розвитку, знати, що відбувається в адміністративно-управлінській науковій галузі. Без цього вони не в змозі будуть розвивати країну і будувати сучасну державу;

-  по-третє, найважливішим компонентом освіти і підготовки має бути спеціальна робота з вивчення процесів, які відбуваються в Україні. Для одержання таких матеріалів і перетворення їх у навчальний зміст потрібна постійна    спеціальна    аналітична    робота    як    незалежних    експертів, дослідницько-аналітичних   центрів,  так   і   самих  закладів  управлінської освіти, які були б взірцем організації наукових пошуків у цій сфері;

-   по-четверте,   запровадження   механізму   підвищення   кваліфікації викладачів,   залучення   до   роботи   кваліфікованих   фахівців,   створення сучасних навчальних програм, що дасть  можливість подолати дефіцит науково-педагогічних кадрів, які відповідають новим завданням;

-  по-п'яте, підготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації проводити одночасно    з    реалізацією    проектів    розвитку    технології    діяльності відповідних     державних     органів     або     їх     підрозділів.     Без     таких скоординованих дій удосконалення лише знань і здібностей персоналу-носія може створити конфліктну ситуацію "нового фахівця" зі "старою системою", у результаті чого перевагу отримає остання.

Ми повинні усвідомити, що стоїмо лише на початку тривалого і нелегкого шляху створення такої системи.

**На думку закордонних фахівців, знань отриманих у вищих закладах освіти, вистачає на перші 3-5 років роботи, після чого необхідна відповідна перепідготовка.** Кваліфікація працівників на сучасному етапі потребує оновлення кожні 10 років (причому система освіти, як демонструють оцінки, відстає від рівня розвитку техніки на 5-10 років). ***Приміром, витрати американських компаній та державних установ на перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу складають до 50 % прибутку; середня кількість років навчання зайнятих у господарстві США збільшилася за 1970-1985 роки з 8,6 до 13; обсяг знань, що припадає на одного зайнятого, зріс у 4 рази.44 У Франції в 1990-1994 pp. на навчання державних службовців у середньому витрачалося 7 % від фонду оплати праці, у Великій Британії в 1989-1993 pp. - 6 % від державних видатків на заробітну плату.45***

Якщо говорити про нинішню структуру державної служби в Україні, то її персонал розподілений дуже нерівномірно між міністерствами і відомствами: показник розбіжності у штатах для міністерств складає понад 10 разів, для державних комітетів - до 50 разів.

Не може задовольняти і структура посад державних службовців. У поєднанні з недостатньою диференційованою заробітною платою це негативно позначається на привабливості кар'єри державного службовця. Крім того, заробітна плата державних службовців відчутно відрізняється за розмірами у різних державних органах.

Викликає занепокоєння поляризованість державних службовців за стажем державної служби та віком. Статистичний аналіз щодо розподілу державних службовців за стажем роботи на 1 липня 1997 року показує, що серед працівників, які займають посади керівників та спеціалістів, з одного боку, частка тих, які мають стаж держслужби до 3 років, становить 32,1 відсотки, з іншого, - тих, які мають понад 25 років - 4,2 відсотка. Тобто 36,3 відсотка державних службовців - це люди, які або ще не мають достатньої управлінської практики або яким за віком та попереднім багаторічним досвідом уже важко переорієнтуватися на роботу в нових ринкових умовах. Близько половини керівного персоналу має передпенсійний або пенсійний вік. Такий стан за словами Президента України, коли "кожен п'ятий з наших державних службовців, причому переважно вищих категорій передпенсійного і пенсійного віку, не можна вважати нормальним".46 Тобто так звана "проблема старіння" вимагає запровадження кардинальних кроків. Існує декілька видів "старіння": "професійне старіння" - стосується знань особистості у професійній сфері та "посадове старіння" - відношення знань, що вимагаються посадою, до кількості знань, якими володіє службовець. Людина, яка має зазначені проблеми, перетворюється у непродуктивного працівника. Особливо це стосується керівників органів державного управління, адже кожен їх прорахунок - це негативні наслідки для суспільства та зниження авторитету державної влади.

**Ще однією негативною тенденцією останніх років є збільшення плинності кадрів державної служби.** У 1996 році державну службу залишило близько 44 тис. осіб, або 15 відсотків від загальної кількості державних службовців, при цьому тільки кожен десятий з них залишив службу у зв'язку з досягненням граничного віку. Нове поповнення державної служби склало 60 тис. осіб, або майже 21 відсоток від загальної чисельності державних службовців. Особливо високою є плинність кадрів на посадах 7-ї категорії, де значна частина осіб працює на державній службі не більше 2-3 роки. За перше півріччя 1999 р. звільнено з посад 157 керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, їхніх заступників. А за весь минулий рік замінено 16 голів обласних державних адміністрацій та 61 їх заступника, звільнено 144 голови райдержадміністрацій, або 28,5 відсотка від їх загальної кількості. Причому, більше третини звільнених голів районних державних адміністрацій працювали менше року.

Така ситуація вимагає збільшення видатків на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, оскільки нормативними документами передбачено обов'язкове навчання держслужбовців протягом першого року з часу прийняття на посаду.

**Взагалі проблема підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів державної служби є однією з найбільш гострих.** Частка державних службовців, які не мають повної вищої освіти, становить майже 35 відсотків. При цьому, якщо всі державні службовці на посадах 1-3-ї категорій мають повну вищу освіту, то понад 50 відсотків службовців, які працюють на посадах 7-ї категорії, не мають вищої освіти.

Недостатнім є рівень охоплення державних службовців навчанням та підвищенням кваліфікації. Так, у 1996 році навчалися приблизно 10 відсотків персоналу, що складає половину від потреби. Трохи краще становище у цій сфері серед керівної ланки державних службовців, адже вона склала 38 відсотків держслужбовців, які пройшли навчання, хоча її частка серед загальної кількості державних службовців складає чверть.

Як бачимо, цілісна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні тільки формується. А тому одним із пріоритетних завдань кадрового забезпечення державної служби є якісне реформування та створення єдиної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців - це *сукупність:*

освітньо-професійних     і     професійних     програм     підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- акредитованих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення кваліфікації, які реалізують зазначені програми;

органів,    що    здійснюють    управління    системою    підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Відповідно до Закону "Про державну службу" за участю Головного управління державної служби розроблена певна нормативно-правова база системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, яка включає низку Указів Президента та постанов Кабінету Міністрів.

Система професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язана з удосконаленням інституту державної служби і є складовою частиною її кадрового забезпечення. Тому розвиток державної служби і навчання кадрів є органічно взаємопов'язаними процесами. Створення системи безперервного професійного навчання державних службовців стало актуальною потребою та важливим фактором зміцнення державності та становлення якісно нових ринкових відносин в Україні.

**Центральне місце та провідна роль у структурі навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців нашої країни належить Українській Академії державного управління при Президентові України (УАДУ) та її філіалам у Дніпропетровську, Львові, Харкові, Одесі. Академія готує державних службовців для роботи на посадах I-IV категорій та входить до системи органів виконавчої влади.** УАДУ має стаціонарне та заочне відділення з підготовки за програмою магістра державного управління. Магістерська програма за спеціальністю "Державне управління", затверджена в офіційному переліку напрямів навчання у вищих закладах освіти України, має міжнародне визнання - вона сертифікована Університетом Північного Лондона (Велика Британія).

У процесі навчання реалізується модель інтегральної, міждисциплінарної підготовки спеціалістів вищої ланки державного управління. Особи, які вступають до Академії, повинні мати базову вищу освіту будь-якої спрямованості рівня спеціаліста чи магістра. У результаті випускники отримують знання не з однієї чи двох важливих дисциплін, а володіють усім, необхідним для керівника, комплексом знань - економіки, фінансів, політології, правознавства, державного управління, інформатики, іноземних мов, соціальних, гуманітарних, комунікативних дисциплін. Філіали УАДУ, ведучи підготовку магістрів державного управління, в обов'язковому порядку враховують місцеву регіональну специфіку.

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

1. Поняття та критерії ефективності в державному управлінні.
2. Загальна соціальна ефективність державного управління.
3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.
4. Контроль  в державному управлінні.
5. **Поняття ефективності в управлінні**.

Ефективність - це основна оціночна категорія управління. Це складне явище, яке визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів. Тому тільки оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність управління.

Рівень і темпи підвищення ефективності управління визначаються насамперед досягнутим рівнем виробничих сил і характером виробничих відносин, а також багатьма факторами суспільного характеру.

Соціальна ефективність, так само як і економічна, має певну самостійність і виявляється в якості часткового критерію ефективності суспільної праці. Ефективність управління – це результат, співставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління і оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об`єктивізацію управління (наближення суб`єктивності управління до об`єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності).

**Отже, ефективність управління - це ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення.** У цьому разі ефект управління враховує і витрати управління, тому можна говорити про ефективність управління. Витрати на управління повинні включати в себе витрати не тільки на систему управління, а й на реалізацію управлінських рішень, це випливає із змісту ефекту управління.

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

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

Три основних поняття ефективності державного управління:

*загальна соціальна ефективність державного управління;*

*ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління;*

*ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.*

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити (і вимірювати) досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей. Вони логічно включають в себе не тільки результати суспільного виробництва, але і соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні явища, але і соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людей.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений з світовими параметрами за її відповідними видами;

- темпи і масштаби приросту національного багатства;

- рівень життя населення в порівнянні з стандартами розвинутих країн;

- впорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

**Загальна соціальна ефективність державного управління.**

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави, її органів і службовців, і суспільства, його керованих об`єктів і само управлінських структур. Ця ефективність носить сукупний характер і не дає чіткої уяви про вклад в неї кожного з названих компонентів.

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

* цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи;
* затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій;
* стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур;
* складність організації суб`єкта державного управління, його підсистем і ланок;
* загальні (сукупні) витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур.

Перш за все, це цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем і інших організаційних структур, яка визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об`єктивно випливають з їх місця і ролі в суспільстві. Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від “входу” до “виходу” в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах і організаційних структурах.

В якості третього критерію спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур. В даному випадку мова йде про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління відображає складність організації суб`єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тої чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п`ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та інші – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі і оцінці слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об`єктів.

Взяті у взаємозв`язку критерії цілі – час – стиль – складність - затрати і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні достатньо змістовно характеризувати організацію і функціонування держави як суб`єкта управління суспільними процесами.

**Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.**

Термін «ефективність» показує, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, значною мірою пов'язаний з психологічними факторами поведінки людей. Такими мотивами є побажання, намагання, потреби людей. Ефективність спільної дії — це ступінь задоволення цих мотивів. Єдиною детермінантою цієї ефективності є індивідуум, оскільки мотиви в кінцевому підсумку є індивідуальними.

Для того щоб бути ефективною, система, що ґрунтується на співробітництві людей, має давати додаткові можливості для задоволення особистих мотивів. І управлінську ефективність потрібно тоді розглядати як функцію взаємодії мотивації і можливостей. Розум, уявлення, теоретичні й практичні знання — обов'язкові передумови, ресурси, на основі яких ефективність перетворюється на результати. Головні детермінанти ефективного управління — стиль керівництва, технологія управління та система мотивації. Підтримання цих трьох елементів у стані динамічної рівноваги забезпечить високу ефективність управління.

Ефективності, як вважають спеціалісти з менеджменту, треба вчитись. Це - практика, практичні навички, яких слід набувати в процесі постійної і кропіткої праці. П. Друкер виділяє п'ять таких навичок, які треба мати, щоб бути ефективним: 1) організувати свій час, починати не з постановки завдань, а з організації свого часу; 2) концентрувати увагу на тому, що можна зробити для того, щоб дієвіше вплинути на діяльність та результати організації, в якій працюєш; 3) спиратися у своїй діяльності на сильні сторони своїх колег і підлеглих і починати з того, що людина може робити, а не з того, що вимагає від неї та чи інша робота; 4) зосереджувати свої зусилля на кількох основних ділянках роботи, тобто на тих, на яких можна отримати високі результати; на виконанні головних справ першочергово; 5) приймати ефективні рішення. Ключ до успіху менеджерів полягає у тому, що психологи називають потребою в його досягненні, бажанням роботи краще й більш ефективніше (efficiently), ніж це робилося раніш. Подібна думка не викликає принципових заперечень. Досягнення високої ефективності управління справді значною мірою залежить від особистих і професійних здібностей менеджера. Однак ефективність управлінської діяльності взагалі залежить не тільки і не стільки від особистих якостей менеджера, як від соціального середовища.

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

Таких критеріїв вісім:

ступінь відповідності напрямків, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу і окремої посади;

законність рішень і дій органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб;

реальність управлінських впливів;

управлінські акти, спрямованні на  добробут і розвиток суспільства;

характер і обсяг взаємозв`язків управлінських органів і посадових осіб з громадянами, їх об`єднаннями і колективами;

міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного престижу;

правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами і посадовими особами;

морально-ідеологічний  вплив управлінської діяльності на “зовнішнє” середовище.

**Контроль в державному управлінні**

Контрольна діяльність містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Контрольна діяльність повинна бути:

1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;

2) систематичною, тобто нести регулярний характер;

3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність;

4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;

5) глибокою, тобто перевірці повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;

6) об'єктивною, тобто виключати упередженість;

7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків.

Класифікації видів контролю:

**залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю:**

1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль);

2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади;

5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади;

6) контроль з боку органів судової влади;

7) контроль з боку органів місцевого самоврядування;

8) контроль з боку громадськості (громадський контроль);

**залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють:**

1) державний контроль;

2) громадський контроль;

**залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють:**

1) загальний контроль;

2) відомчий контроль;

3) надвідомчий контроль;

**залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:**

1) попереджувальний контроль;

2) поточний контроль;

3) наступний контроль;

**залежно від спрямованості контролю виділяють:**

1) зовнішній контроль;

2) внутрішній контроль;

**залежно від призначення контролю виділяють:**

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що контролюється;

2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Контроль в державному управлінні – це одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дозволяє: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб’єкта, об’єкта управління та взаємозв’язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб’єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб’єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб’єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності.

**Суб’єктами контролю в державному управлінні виступають:** державні, відомчі органи, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління, апарат державних організацій.

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

**Тема 13. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ**

1. Система органів публічної влади в Україні.
2. Взаємодія органів публічної влади з об’єднаннями громадян.
3. Взаємодія органів публічної влади з трудовими колективами, підприємствами, установами, організаціями.
4. Взаємовідносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України.
5. Взаємовідносини органів публічної влади із судовими органами.
6. Взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури.
7. Взаємодія органів публічної влади з органами внутрішніх справ.
8. Організація роботи із запитами громадян (СРС).

**Система органів публічної влади в Україні.**

***Система органів публічної влади в Україні* – *це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.***

Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ***ланки:***

***І. Система органів державної влади:***

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади;

4. Система державних органів судової влади.

***II. Система органів влади Автономної Республіки Крим:***

1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

2. Система органів виконавчої влади автономії:

а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії;

б) міністерства і республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії.

***IІІ. Система органів місцевого самоврядування:***

1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з’являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади.

До ***таких органів*** слід віднести президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії та ін. ***Орган місцевого самоврядування*** – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

Змістовна класифікація органів місцевого самоврядування зводиться до їх поділу на **представницькі і виконавчі.** *Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов’язкових рішень з питань місцевого значення.* Як слушно зазначає з цього приводу російський автор В.І.Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності». *Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними*.

Слід відзначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два початки: ***суспільний*** і ***державний***. ***Державний початок*** *виявляється у тому, що:*

а) територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави;

б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції й законах;

в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

У свою чергу, ***суспільний початок*** *виявляється у наступному*:

а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

б) матеріально-фінансову базу їх складає комунальна власність і місцевий бюджет;

в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов’язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб.

***Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями:***

1) за належністю до однієї з підсистем публічної влади – органи державної влади і органи місцевого самоврядування;

2) за порядком формування – виборні й призначувані;

3) за порядком прийняття рішень – одноосібні та колегіальні;

4) за предметною підвідомчістю – органи загальної й спеціальної компетенції;

5) за територіальною підвідомчістю – загальнодержавні й місцеві;

6) за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані;

7) за часом існування – постійні та тимчасові.

**Тема 14. Розвиток системи державного та регіонального управління**

* 1. Реформування органів державної влади в процесі конституційної реформи в Україні.
  2. Реформування організаційних структур державного управління за Концепцією адміністративної реформи в Україні.
  3. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики.

**Реформування органів державної влади в процесі конституційної реформи в Україні**

Після того, як Україна стала незалежною державою, розпо­чався процес реформування її владних структур, який триває і сьогодні. З прийняттям Конституції України 1996 р. була сфор­мована модель державного управління за принципом прези­дентсько-парламентської республіки.

8 грудня 2004 р., після тривалого процесу пошуку компро­місного варіанта Президентом і Парламентом, був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Конституції України". Цей Закон закріпив перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, який від самого початку був задекларований як головна мета конституційної реформи і передбачав перерозподіл владних повноважень між Президентом, Парламентом і Урядом.

За оновленою Конституцією Президент України:

* забезпечує керівництво зовнішньополітичною й оборон­ною діяльністю держави;
* очолює Раду національної безпеки і оборони України та здійснює керівництво її діяльністю;
* здійснює значні повноваження з призначення та звіль­нення посадових осіб державних органів (Генерального проку­рора України, половини членів ради Національного банку Укра­їни, половини членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань, глав дипломатич­них представництв, голів місцевих державних адміністрацій), а також внесення кандидатур на посади міністрів оборони та закордонних справ, голови Служби безпеки України тощо;
* зберігає повноваження, пов'язані з діяльністю судової влади;
* має право законодавчої ініціативи, право визначення за­конопроектів як невідкладних і право вето на ухвалені Верхов­ною Радою закони.

**Реформування організаційних структур державного управління за Концепцією адміністративної реформи в Україні**

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

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

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

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

У процесі здійснення адміністративної реформи пройшло скорочення чисельності та уточнення переліку видів централь­них органів виконавчої влади, зокрема завдяки виникненню урядових органів державного управління відбулося посилення політичної ролі і відповідальності міністрів і запровадження механізму спрямування й координації через них діяльності ін­ших ЦОВВ. Проте зазначені кроки не забезпечили належної зміни змісту діяльності органів виконавчої влади.

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

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

**Рекомендована література**

**Нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР(У ред. від 2 бер. 2014 р.) // Електронний ресурс.- Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
2. План відновлення України. Стратегічний документ 2015 – 2017. // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.reforms.in.ua/Content/download/Strategic\_doc\_final%202015-2017.pdf](http://www.reforms.in.ua/Content/download/Strategic_doc_final%202015-2017.pdf)
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-ХІV від 09.04.1999р. - Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014р. № 385 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.
5. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України вiд 27 лютого 2014 року № 794-VII. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page2.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України вiд 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.
7. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014р. за № 1508-VII// ВВР України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. за № 5/2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
9. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р // [Електронний ресурс]. -Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011р. № 3166-VI (із змін. і доповн.). – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17](http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17).
11. Про схвалення Концепції загальнодержавної цільової соціальної програми збереження розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року: / Розпорядження № 851-р від 22 07. 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.yurist-online.com/laws/5627/.

**Основна література**

1. Алексєєв В. М. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / Алексєєв В. М. та ін.; за заг. ред. Толстоухова А. В., Нижник Н.Р., Гончарук Н. Т.; Серкретаріат Каб. МіністрівУкраїни. – Д.: Монолит, 2013. – 400 с.
2. Афанасьєв М. В. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону: моногр. / М. В.Афанасьєв, Л.Г. Шемаєва та ін. – Х.: ХНЕУ, 2008. – 472 с.
3. Бажан І. І. Трудовий потенціал України: формування та використання: моногр. / І. І. Бажан – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2013. –144 с.
4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. - К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
5. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навчальний посібник : [у 2 ч.], Ч. 2:Науково-прикладні аспекти/ В. Д. Бакуменко; Академія муніципального управління (Київ). – К.: ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.
6. Бакуменко В.Д. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. /Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М. та ін. - К.,2013. - 148 с.
7. Бодров В. Г. Державне регулювання економіки та економічна політика: навчальний посібник [рекомендовано МОН України]/ В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич ; за ред. В. Г. Бодрова. - К.: Академвидав, 2010. - 520с.
8. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: моногр. / В. І. Борденюк - К.: Парламентське вид-во, 2007. - 540с.
9. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченка та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
10. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підруч. / І. А. Грицяк, В.В.Говоруха, В.Ю.Стрельцов ; За заг. ред. М.Бойцуна, І. Грицяка, Я.Мудрого та ін. -Х. : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
11. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. Гаєвський, В. Ребкало. – К. : Вид. УАДУ, 2008. –144с.
12. Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: 1999. – 432 с.
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник; кіл. авт. : В. Б. Авер’янов, І.А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. –К. : Вид. УАДУ, 2007. –448 с.
14. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: наук. вид. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан; кіл. авт. : С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін. –К. : Вид. дім "Ін Юре", 2012. –95с.
15. Державне управління: теорія і практика : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер’янова ; кіл. авт. : В. Б. Авер’янов, В. М. Шаповал, Н. Р.Нижник та ін. –К. : Юрінком-Інтер, 2011. – 431 с.
16. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князєва ; кіл. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. –К. : Вид. НАДУ : Міленіум, 2013. –320 с.
17. Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: 2009. – 432 с.
18. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки / Л. І. Дідківська, Л. С. Головко.–К. : Знання, 2015. – 214 с.
19. Державна політика у соціогуманітарній сфері : підручник / [авт. кол.: В. А. Скуратівський, В.П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.] за заг. ред.. В.А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К.: НАДУ, 2010. –264 с.
20. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навч. посіб. / Н.М. Колісниченко; за заг. ред.. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого; МОН України, НАДУ, ОРІДУ НАДУ, Ун-т Лондон Метрополітен (Великобританія). – К.: Міленіум, 2009. – 247 с.
21. Державний комітет статистики. – Режим доступу :http://www.ukrstat.gov.ua/.
22. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В.Фоміцька; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М.Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – 306 c.
23. Коваль Г.В. Публічне управління: навч. посіб. / Г.В.Коваль. – К., 2013. – 300 с.
24. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. – 215 с.
25. Круш П. В. Регіональне управління : навчальний посібник / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 248 с.
26. Лазор О.Я. Державна служба: запитання та відповіді: навч. посіб. вид. 2-ге, доп. / О.Я. Лазор, В.І.Довгань, О.Я. Моздір. – Хмельницький: ХУУП, 2011. – 200 с.
27. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : навч. посіб.: у 4ч. Ч.1 / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, вид. 3-є, доп. і переробл. – К.: Дакор , 2009. – 560с. – (Серія: Публічна служба).
28. Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. [вид. 5-те, допов. і переробл.] / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, І.Г.Юник. – Хмельницький: ТОВ "Поліграфіст -2", 2012. – 520 с.
29. Лазор О.Д. Служба в органах місцевого самоврядування : 12 наук.- практ. коментар : навч. посіб.: у 4ч. Ч.2 / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, вид. 2-е, доп. і перероб. - К.: Дакор, 2007. – (Серія: Публічна служба). – 424 с.
30. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, А.О.Чемерис. – К.: Дакор, 2007. – 576 с.
31. Латинін М. А. Стратегічне планування: навчальний посібник [рекомендовано МОН України]/ М. А. Латинін, Т.М. Лозинська, І. В. Дунаєв ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. - Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012. – 248 с.
32. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. - Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289с.
33. Левченко О. М. Управління якістю трудового потенціалу регіону: моногр. / О. М. Левченко. – Кіровоград: КОД, 2012. – 136 с.
34. Лібанова Е. М. Ринок праці : навч. посіб. / Е. М. Лібанова. – К. : Центр навчальної літератури, 2013. – 224 с.
35. Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій (колективна науково-аналітична монографія) / За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2016. – 356 с.
36. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я.Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. –К. : Атіка, 2013.–576 с.
37. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. посібн. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський.–К. : "Знання", 2014. –175 с.
38. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник / О.Ю.Оболенський. –К. : КНЕУ, 2006. –472c.
39. Мельтюхова Н. Зарубіжний досвід публічного адміністрування:метод. рек./ авт. кол.:Н. Мельтюхова, В. Корженко, Ю. Дідок [та ін.]; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. :НАДУ, 2010. – 28с.
40. Пріоритетні напрямки розвитку політики зайнятості на ринку праці України з урахуванням світового досвіду / Г. П. Баб’як, С. А. Про-хоровська // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України : [зб. наук. праць кафедри УТР і РПС]. – Вип. 9. – Тернопіль: Економічна думка, 2014. – С. 172 – 176.
41. Приймак В. І. Трудовий потенціал і механізми його реалізації в регіоні: моногр. / В. І. Приймак. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2022. – 383с.
42. Совгиря О. В. Конституційне право України. Повний курс: навчальний посібник [рекомендовано МОН України] / О. В. Совгиря, Н. Г. Щукліна. - К.: Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.
43. Сурмін Ю. П. Соціологія управління: підручник [рекомендовано МОН України] / Ю. П. Сурмін , І. П. Бідзюра. - К.: Освіта України,2012. – 688 с.
44. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні: монографія / Н.Л.Гавкалова, Л.Й.Аведян, Л.Ю. Гордієнко та ін. - Х.: ХНЕУ, 2012. – 328 с.
45. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. / [А. Ткачук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO» -К.: ТОВ «Софія» – 2012. – 120 с.
46. Управління соціальним і гуманітарним розвитком: навч. посіб. у 2 ч. [авт.кол.: В. А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.]. -К.: НАДУ, 2010. – 210 с.
47. Шаров Ю. П. Механізм антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні : монографія / Ю. П. Шаров, І. В. Ярова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 152 с.
48. Экономика общественного сектора: учебник / Г. А. Ахинов, И. Н. Мысляева. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 331 с.

**Додаткова**

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління :навч. посібн. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. –К. : Міленіум, 2003. –256 с.
2. Бакуменко В. Д.Формування державно-управлiнських рiшень: проблеми теорiї, методологiї, практики : монографія / ВД. Бакуменко ; редкол. : В. М. Князєв, П. I. Надолiшнiй, М. I. Мельник та iн. –К. : Вид. УАДУ, 2000. –328 с.
3. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. Гаєвський, В. Ребкало. –К. : Вид. УАДУ, 1998. –144с.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник; кіл. авт. : В. Б. Авер’янов, І.А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. –К. : Вид. УАДУ, 1997. –448 с.
5. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: наук. вид. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан; кіл. авт. : С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін. –К. : Вид. дім "Ін Юре", 2002. – 95с.
6. Державне управління: теорія і практика : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер’янова ; кіл. авт. : В. Б. Авер’янов, В. М. Шаповал, Н. Р.Нижник та ін. –К. : Юрінком-Інтер, 1998. –431 с.
7. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князєва ; кіл. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. –К. : Вид. НАДУ : Міленіум, 2003. –320 с.
8. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посібн. / кіл. авт. : Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко,
9. Н. Г. Плахотнюк та ін ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. –К. ; Івано-Франківськ : ЗАТ "Нічлава", 2003. –288 с.
10. Тимцуник В. І.Реформування системи влади та державного управління в УРСР (1953 –1964 рр.) : монографія / В. І. Тимцуник ;наук. ред. Н. Р. Нижник. –К. : Вид. НАДУ, 2003. –400 с. –Бібліогр. : с. 335–398 (877 назв).
11. Василевська Т. Е. Етика в державному управлінні: (опор. конспект дистанц. курсу) : навч. посібн. / Т. Е. Василевська. –К. : Центр навчальної літератури, 2004. –60 с.
12. Войтович Р. В.Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні : навч.-метод. посібн. / Р. В. Войтович. –К. : Вид. НАДУ, 2003. –192 с.
13. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні : навч. посібн./ В. В.Киричук, В. І. Тимцуник. –К. : Вид. УАДУ, 2001. –244 с.
14. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : ннавч. посібн. / кіл. авт. : Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К. ; Івано-Франківськ : ЗАТ "Нічлава", 2003. –288 с.
15. Уткин Э. А.Государственное и региональное управление : учебн.пособ. / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. –"ИКФ "ЭКМОС", Москва, 2002.–256с.
16. Фетисов Г.Г. Региональная экономика и управление: учебник/ Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. –М. :"Инфра-М", 2006.–416с.

**Ресурси мережі Інтернет**

1. Бюджетний кодекс України вiд 08.07.2010р. No 2456-VI (редакція від 01.10.2011р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу :http://zakon.- rada.gov.ua.
2. Господарський кодекс України вiд 16.01.2003 No 436-IV (редак-ція від 02.10.2011р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon.-rada.gov.ua.
3. Державне управління: теорія та практика. Засновник Національна академія державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/.
4. Державний комітет статистики. – Режим доступу:http://www.ukrstat.gov.ua/.
5. Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.dy.nayka.com.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос) вiд 15.10.1985 (редакція від 16.11.2009р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon.rada.gov.ua.
7. Конституція України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР (редакція від 04.02.2011р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon. rada.gov.ua.
8. Податковий кодекс України вiд 02.12.2010 № 2755-VI (редакція від 11.10.2011р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу :http://zakon. Rada.gov.ua.
9. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України вiд 03.07.1991 № 1286-XII (редакція від 01.01.2011 р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України вiд 09.04.1999 586-XIV (редакція від 19.05.2011 р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція від 07.08.2011р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України вiд 09.12.2010 № 1085/2010 (редакція від 23.07.2011р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon.radgov.ua.
13. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування:
14. Закон України вiд 15.07.1997 № 452/97-ВР (редакція від 15.07.1997р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
15. Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України вiд 14.04.2000 № 599/2000 (редакція від 14.04.2000р.) [Електронний ресурс].–Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua.
16. Радник. Український юридичний портал.–Режим доступу :http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr.
17. Сервер Верховної Ради Україн.–Режим доступу : wwwrada.gov.ua.

**Зміст**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Стор.** |
| ВСТУП | **5** |
| ТЕМА 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. | 8 |
| ТЕМА 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ. | 14 |
| ТЕМА 3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ | 22 |
| ТЕМА 4. РОЛЬ РІЗНИХ ГІЛОК ВЛАДИ У ПРОЦКСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 26 |
| ТЕМА 5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ | 31 |
| ТЕМА 6. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ | 37 |
| ТЕМА 7. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ | 42 |
| ТЕМА 8. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 47 |
| ТЕМА 9. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ | 54 |
| ТЕМА 10. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ | 62 |
| ТЕМА 11.ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ | 68 |
| **ТЕМА 12. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ** | 82 |
| **ТЕМА 13. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ** | 88 |
| **ТЕМА 14. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ** | 90 |
| Рекомендована література | 92 |

## *Навчальне видання*

Конспект лекцій з дисципліни «Державне управління» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня за спеціальностями 281 «Публічне управління та адміністрування», 054 «Соціологічне забезпечення економічної діяльності»/  Укладач Д.А.Терещенко. Х.: НТУ «ХПІ», 2021. Харків: НТУ ХПІ, 2021. 100с.

Укладач: ТЕРЕЩЕНКО Діна Акрамівна

План 2021 р., поз. Формат 60х84 1/16 Папір друк. №2

Підп. до друку Обл.- вид. арк. 0,8

Надруковано на ризографі Ум. надр. арк. 0,78

Тираж прим. Зам. № 1424 Безкоштовно

НТУ «ХПІ»