

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Відокремлений структурний підрозділ
«Криворізький фаховий коледж Національного авіаційного університету»

КОНСПЕКТ

лекцій з навчальної дисципліни

«ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»
(назва навчальної дисципліни)

для спеціальності

073 «Менеджмент»
(код та назва спеціальності)

Склав: викладач, к.е.н. Кравченко Л.О.
(прізвище та ініціали)

Конспект обговорений
на засіданні циклової комісії
менеджменту та логістики
(назва циклової комісії)

Протокол № 11 від «29» 08 2023 р.

Голова циклової комісії

Н.В. Смирнова
(підпис)

Смирнова Н.В.
(прізвище та ініціали)

Кривий Ріг
2023

РОЗДІЛ 1. «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ»

ЛЕКЦІЯ №1.1

Тема лекції: «Основи теорії державного управління. Предмет та завдання навчальної дисципліни»

План лекції

1. Сутність державного регулювання, його необхідність і практичне значення
2. Етапи становлення системи державного регулювання
3. Основні недоліки та принципи державного регулювання економіки
4. Основні теорії державного управління

ТЕРМІНИ: державне регулювання економіки, етапи розвитку, ефективність, недоліки, принципи, продуктивність, результативність, система, цілі, економічна кон'юнктура, економічна політика, індикатори ефективності ДРЕ.

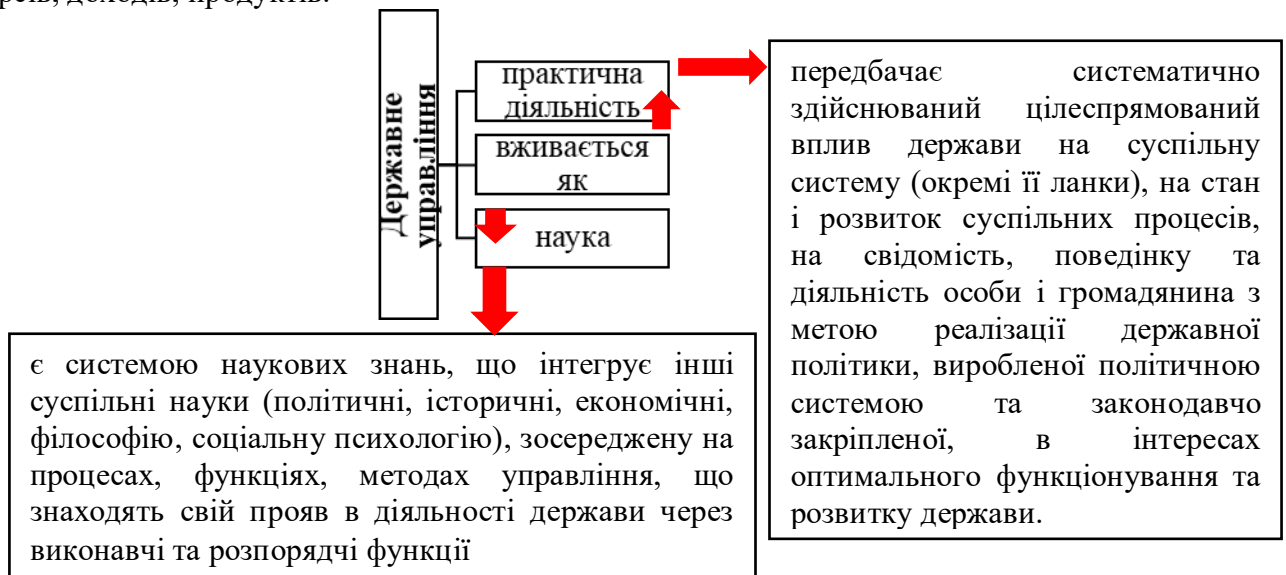
1. Сутність державного регулювання, його необхідність і практичне значення

Управління передбачає цілеспрямований вплив на суспільство для його збереження, впорядкування, удосконалення та розвитку. Тому предметом вивчення науки управління є **процес впливу на соціум**.

Різновидом управління, зокрема соціального, виступає **державне управління**.

З теоретичного погляду ДРЕ – це система знань про сутність і закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики (ДЕП).

З практичного погляду ДРЕ є складовою частиною відтворення, тобто кругообороту ресурсів, доходів, продуктів.



ДРЕ як система – це сукупність стандартних цілеспрямованих заходів і процедур, які систематично ініціюють, запроваджують і здійснюють у соціально-економічній системі на локальному, регіональному, національному і глобальному рівнях у державі для забезпечення умов ефективного функціонування і розвитку економічної системи.

ДРЕ це система прийняття рішень і практичного здійснення заходів і процедур управління, спрямованих на забезпечення запланованого рамкового режиму (тобто умов) ефективного функціонування і розвитку економічної системи. **ДРЕ** можна визначити як процес впливу державної влади (в особі органів законодавчої й виконавчої влади та управління) на умови, спосіб і характер дій суб'єктів економічної системи відповідно до її пріоритетів.

Мета державного регулювання економіки – створити систему господарювання, яка б орієнтувалася на вибір найефективніших варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності. Є системою упорядкування соціально-економічних процесів у національній економіці з боку держави навколо певних пріоритетів.

Державне управління (англ. public administration) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення.

Державне управління має *політичний та адміністративний аспекти*.

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

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

У державному управлінні до суб'єктів управління належать:

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

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

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

Об'єктом державного управління є все суспільство. Основними об'єктами державного управління слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади. Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають управлінські відносини. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють *процес управління*.

Управлінські відносини – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

Державно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру. Ці відносини типу «влада – підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути формальними (субординації) і неформальними (координації), галузевими (відносини в межах однієї галузі), міжгалузевими (відносини між органами різних галузей), територіальними (у межах одного регіону), міжрегіональними (між органами різних регіонів); територіальногалузеві та ін. Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління. Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування

відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Держава, виступаючи суб'єктом управління та особливою інституцією суспільства, об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, інтегровані потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має відшукувати ту «золоту середину», яка б, з одного боку, забезпечувала права і свободи людини, давала простір її активності й творчості, а з іншого – впроваджувала б у суспільство певні організаційні засади, впорядковувала б діяльність індивідуумів. Через механізм держави формується і закріплюється загальна воля, яка надає державним установленням обов'язковий характер. Держава через свої органи приймає закони та інші нормативні акти і забезпечує їх втілення в життя всіма доступними їй методами. Можна зазначити, що державі належить легітимна монополія на законотворчість і примус при її реалізації.

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

- державне управління завжди є певною організуючою діяльністю, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;
- необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями зі здійснення державного управління;
- тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону – суб'єкта управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;
- організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;
- державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у випадку порушення останнього настає юридична відповідальність;
- жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності. Ці цілі встановлюються для органу «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу;
- специфіку діяльності органів державної влади становить можливість забезпечити підлеглисть шляхом застосування державного примусу;
- державному управлінню притаманна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;
- «продукція» органу державної влади має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Якщо для приватного сектору прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;
- державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу.

Можна виокремити такі найхарактерніші ознаки державного управління:

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

Виконавчорозпорядчий характер означає, що державне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Підзаконність державного управління розуміється як здійснення виконавчорозпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Масштабність державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою в

державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у державі. Універсальність державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій. Ієрархічність полягає в тому, що система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим. Організуючий характер державного управління виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

Система ДРЕ об'єднує такі три процедурні елементи:

1. **Оцінку економічної кон'юнктури** – аналіз сукупності умов та обставин, що визначають і впливають на рівень ділової активності суб'єктів економічної системи, а, отже, на зміну соціально-економічних процесів в економічній системі.

2. **Визначення економічної політики** – це діяльність державних органів законодавчої і виконавчої влади та управління у плані окреслення відповідних цілей, завдань, пріоритетів в економіці та методів і засобів їхнього досягнення.

3. **Власне регулювання економіки** – здійснення конкретних заходів ЕП через встановлення безпосереднього зв'язку (узгодження) між засобами і цілями ЕП. І тут регулювання розглядають як конкретний засіб розв'язання соціально-економічних проблем і вирішення завдань розвитку суспільства

Орієнтирами, яких дотримується держава у процесі регулювання економіки:

- тривалість життя людини;
- ВВП на душу населення;
- рівень зайнятості;
- ступінь зайнятості;
- ступінь реалізації прав людини;
- стан навколишнього середовища.

Державне регулювання економіки охоплює всі напрямки суспільного виробництва.

Отже, **функціонування економіки забезпечують системою ДРЕ**, яка передбачає вивчення, аналіз і формування економічної кон'юнктури (ЕК) та відповідну її державну економічну політику (ДЕП). Власне термін «політика» у сфері бізнесу використовують для визначення різних правил і процедур, які описують процес управління різними ситуаціями, що інколи виникають і можуть повторюватись у господарській практиці.

Підходи до ДРЕ:

- **класичний** – ринковий механізм унеможливує кризи в економіці, спади виробництва, інфляцію і безробіття;

- **кейнсіанський** – без державного регулювання економіки.

Напрями ДРЕ:

- регулювання процесу входження в ринок;
- регулювання ринкового ціноутворення;
- регулювання ринкових обсягів виробництва.

Важелі ДРЕ:

- ціни;
- податки;
- державний контракт;
- субсидії;
- субвенції

2. Етапи становлення системи державного регулювання

В історії становлення системи ДРЕ виокремлюють три основні етапи.

I етап (XIX ст. – 10-ті роки XX ст.) – це домінування ринку вільної конкуренції і спроби пошуку адекватних засобів ДРЕ у разі його неефективності. ДРЕ звели до мінімуму і здійснювали епізодично. Державі загалом відвели роль «нічного вартового». Це передбачало створення постійно діючих і потужних стимулів підвищення ефективності виробництва, проте механізм ринкового саморегулювання не зміг впоратись із циклічним рухом; у певних сферах господарювання (зокрема, у галузях, які тяжіють до природних монополій) він взагалі не спрацьовував.

II етап (10-ті роки – перша половина 50-х років XX ст.) – несистемне (аномально-кризове) використання ДРЕ. Вчені вважали, що у випадку, коли ринковий механізм «не спрацьовує», держава повинна коригувати його дію за допомогою регулювальних заходів. ДРЕ використовували лише в періоди кризового стану економічної системи, коли нормальні процеси ринкового кругообігу капіталу та суспільного відтворення були неможливими або обмеженими з об'єктивних або політичних причин. ДРЕ полягало у втіленні конкретних програм уряду; його обмежували, зазвичай, періодом діяльності. Наприклад, щоб подолати Велику американську депресію 1929–1933 рр., президент Ф.-Д. Рузвельт використав широкомасштабні заходи державного регулювання господарських процесів – прийняли, зокрема, закони про відновлення національної промисловості та про регулювання сільського господарства. Відповідно до цих документів на найвищому урядовому рівні здійснювали обов'язковий державний контроль галузевих промислових підприємств, які погодились на обмежений випуск своєї продукції.

III етап (перша половина 50-х років XX ст. – початок XXI ст.) – системне ДРЕ як постійно діюча невід'ємна підсистема ринкової економіки. Різноманітні теоретичні моделі ДРЕ впроваджують у країнах із різними ступенями розвитку ринкових відносин. У зв'язку із посиленням впливу глобальних чинників на функціонування національних економік, світовою фінансовою кризою 2008 р. деякі фахівці висловлюють думку стосовно **початку IV етапу** розвитку системи ДРЕ. Його суттєвою ознакою є посилення взаємодії національних систем регулювання економіки з глобальними регуляторами, стрімке зростання ролі фінансових ринків у підтримці розвитку світогосподарських зв'язків.

3. Основні недоліки та принципи державного регулювання економіки

Державне регулювання господарських процесів є не завжди досконалим і вмотивованим. Ідеться про провали, відмови, дисфункції держави та ДРЕ – випадки, коли держава не в змозі забезпечити ефективний розподіл і використання обмежених суспільних ресурсів. Виокремлюють такі вади держави у сфері вироблення рішень, пов'язаних із застосуванням політичних механізмів їхнього прийняття і реалізації:

- обмеженість, неповнота інформації (інформаційна асиметрія);
- недосконалість політичного процесу;
- бюрократизація державного апарату;
- нездатність державних структур повністю передбачати наслідки прийнятих політичних рішень, передусім віддалених.

Обмеженість доступної інформації в політичному процесі є поширеним явищем. Як і будь-який суб'єкт ринку, держава володіє обмеженою інформацією при прийнятті державно-управлінських рішень. Тому результат втручання держави в регулювання ринкових процесів вона не тільки в змозі цілковито проконтролювати, але й не завжди може надійно оцінюватись. Недосконалість політичного процесу означає, що він обмежує свободу громадян у виборі суспільних товарів і послуг порівняно з їхньою свободою у виборі благ індивідуального вжитку. У ринковому секторі економіки громадяни як споживачі можуть висловити свої уподобання і смаки доволі чітко, оскільки мають змогу купувати одні товари і відмовлятися від інших. Проте стосовно суспільних товарів і послуг громадянин здатний впливати на прийняття рішень лише через використання свого права голосу на періодичних виборах. Бюрократизація державного апарату полягає насамперед у надмірному ускладненні процедур і правил прийняття урядових рішень,

пов'язаних із виконанням державою завдань регулювання ринкових відносин. Унаслідок обмеженості контролю громадськості за владними структурами у роботі державного апарату часто простежується дублювання функцій, схильність до марнотратства, невідповідність між обсягом робіт і кількістю персоналу. Нездатність державних структур цілковито передбачати наслідки політичних рішень спричинена існуванням певних часових лагів (часових інтервалів) між їхнім прийняттям і реалізацією. Наприклад, перед виборами політик обіцяє збільшити соціальні витрати, знизити податки тощо. Однак реалізація популістських обіцянок після виборів є необов'язковою. У зв'язку із часовими інтервалами виникає проблема внутрішніх і зовнішніх лагів, яка також може призвести до фіаско держави. Йдеться про "ефект запізнення", тобто розрив у часі між усвідомленням проблеми, прийняттям державних рішень і результатами втілення урядової програми на практиці.

4. Основні теорії державного управління

Одним із засобів уникнення помилок є визначення і дотримання принципів

ДРЕ – істотних, стійких закономірностей, відношень або взаємозв'язків державно-управлінської діяльності як фундаментальних, науково обґрунтованих, а у деяких випадках і законодавчо закріплених положень. На практиці принципи ДРЕ набувають характеру норм, правил поведінки, за якими діють його суб'єкти відповідно до соціально-економічних умов, що склалися у суспільстві. Їх можна розглядати як певні критерії ефективності її запровадження (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 – Основні принципи державного регулювання економіки

Принцип	Його зміст
Об'єктивність	Забезпечення дотримання в усіх процесах державного регулювання вимог об'єктивних закономірностей і реальних можливостей розвитку економічних систем
Універсальність	Можливість використовувати напрацювання науки державного регулювання в усіх сферах управлінської діяльності
Законність	Пріоритет закону, створення міцних правових засад в основних сферах державного регулювання, чітке дотримання усіма суб'єктами цієї діяльності норм права
Достатність	Зарахування до сфери державного регулювання тільки тих напрямів господарювання, які не забезпечують ринкові механізми внаслідок їхньої неспроможності або недостатньої ефективності
Поступовість розвитку	Необхідність поступової заміни адміністративних методів державного регулювання правовими та економічними

Основні теорії державного управління.

Формування теорії управління як галузі науки, визначення відправних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувалися протягом тривалого періоду і знайшли підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень. **М. Мескон** виділяє *чотири основні підходи* в розвитку теорії та практики управління:

- школи в управлінні;
- процесний підхід;
- системний підхід;
- ситуаційний підхід.

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

- підхід з погляду наукового управління – школа наукового управління (1885 – 1920);
- адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920 – 1950);
- підхід з погляду людських відносин – школа людських відносин (1930 – 1950);
- підхід з погляду поведінки – біхевіористична школа (1950 – донині);

- підхід з погляду кількісних методів – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);
- підхід з погляду «чутливої» («responsive») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності. Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф.Тейлора. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знярядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора. Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки. Єдиною метою діяльності людини він вважав прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці. Інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон посилив увагу до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції досліджень у галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз А. Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Файоль вважав, що процес управління складається з таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. У результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підняти ефективність організації поза людиною, за рахунок виконання адміністративних процедур з управління формальною стороною організації. З погляду управління державою «класична» школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Теорія бюрократії. Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864 – 1924). На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади

демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями.

У теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил. М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. І все-таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління.

Школа людських відносин (М. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників. Теорія людських відносин розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління. Англійський вчений Мері Паркер Фоллет одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності. З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб.

Значний внесок у дослідження мотивації зробив Д. МакГрегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно з цією теорією особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, управління без лідерства або без контролю.

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

Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував К. Алдерфер, і називалася вона *теорією ЖВЗ*. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення

результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Це платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою. Ця теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках. Теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби.

1. Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями.

2. Приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими.

3. Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність.

Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади. Процесуальні теорії мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків. Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення. Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається теорією сподівання. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду.

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

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

Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб. У такому ж напрямі сформовано в 1993 – 1995 рр. рекомендації Комісії віце-президента США А. Гора з її гаслом «створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще».

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

Системний підхід дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем. Для управління інтерес становлять соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише

імовірно.

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

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

Європейська школа. Підхід до визначення галузі державного управління та його змісту в ній дуже точний. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підгалузь права. Особливістю, що виражає сутність європейської школи, є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління» був Александр Франсуа Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла в 1845 р. У своїх поглядах він протиставив науку державного управління адміністративному праву. За німецького підходу завдання і функції державного управління також випливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Майєр у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (тобто держави, в якій править закон), яка визнає ідею верховенства права і в якій належним чином впорядковано адміністративне право, яке визначає зміст і межі державного управління.

Американська школа. Дещо інакший американський підхід до державного управління. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління. Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Державне управління трактують так:

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

Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу певної країни, рівень його економічного і суспільнополітичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів. Наукові основи державного управління – це система наукових знань про управління державним механізмом, які складають теоретичну і методологічну базу практики адміністрування. Це система знань про структуру, установу, функції, методи, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна з складових державного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізованого соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою. Щодо політичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їхній предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому плані державне управління є феномен, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему.

Державне та регіональне управління – складне багатогранне явище, що охоплює численні

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

Література:

1. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. – К.: Вікар, 2003, С. 9 – 27.
2. Третяк Г.С. Державне регулювання економіки та економічна політика: Навчальний посібник. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011, С. 6 – 7.
3. Ушакова Н.Г. Державне регулювання економіки: Навчально-методичний посібник. – Х.: ХДУХТ, 2014, С. 3.

ЛЕКЦІЯ №1.2

Тема лекції: «Державна влада та державне управління»

План лекції

1. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин у державі
2. Публічна і громадянські складові влади
3. Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади
4. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства

1. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин у державі

Подальший розвиток демократії, становлення правової держави, становлення громадянського суспільства в Україні потребують наукового переосмислення місця влади у державному управлінні. Державне управління, як різновид соціального управління й об'єкт дослідження науки «державне управління», певним чином корелюється із владою та її механізмами. Проте органи державного управління часто ототожнюються з владою, що пов'язано з традиційним сприйняттям суспільством цих органів як носіїв влади, і з їхнім функціональним навантаженням. У той же час, влада в сучасному українському суспільстві набуває, по відношенню до недалекого минулого, нової структурної і функціональної змістовності у системі управління державою.

Впровадження принципу розподілу державної влади, поступове формування дієвої системи органів місцевого самоврядування, докорінна зміна орієнтирів взаємовідносин влади і суспільства – усе це певною мірою ускладнює процес державного управління, створюючи низку проблем. Йдеться, зокрема, про забезпечення балансу між політичною й адміністративною складовими державного управління, відтворення гармонії у взаємодії влади (механізмами впливу на суспільство) і суспільства, підвищення ефективності й продуктивності управлінської діяльності в сучасних умовах.

Визначаються два концептуальних підходи:

- 1) влада як кінцевий результат соціальної взаємодії («влада як потенціал»),
- 2) влада як певна діяльність соціального суб'єкта («влада як дія»).

Позитивні ідеї цих двох підходів дозволяють з'ясувати основні елементи моделі влади в управлінні сучасною державою.

2. Публічна і громадянські складові влади

Статичну структуру системи влади становлять дві підсистеми (рис. 1)

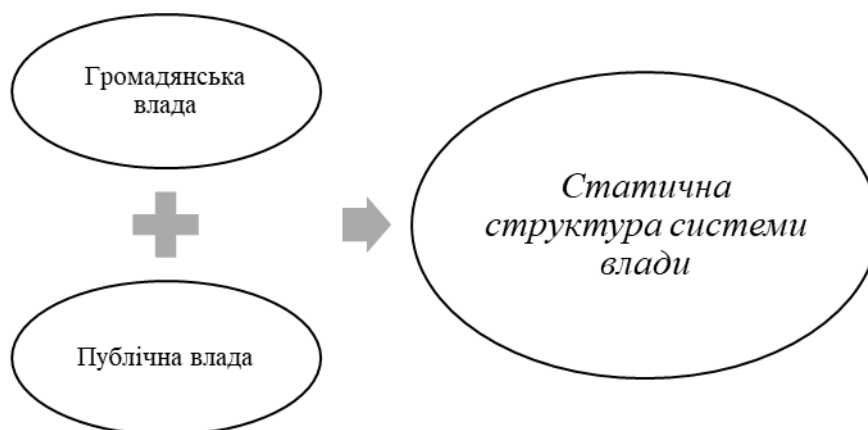


Рис.1 – Статична структура системи влади

Вони мають певне функціональне призначення:

1) інтегрування приватних інтересів у публічний із подальшою його трансформацією у вплив (публічна підсистема);

2) артикуляція й агрегування приватних інтересів (громадянська підсистема).

Публічна і громадянські складові, з одного боку, є автономними структурами, кожна з яких має власні специфічні компоненти, а з іншого – взаємозалежними елементами єдиної системи. Внутрішня організація, функціонування та їх взаємодія визначають зміст механізмів публічного врядування в державі [3].

Основним призначенням влади стає формування і досягнення публічної мети діяльності. Водночас, механізм формування публічної мети передбачає узгодження приватних інтересів у єдиний публічний інтерес, а механізм реалізації публічної мети полягає у перерозподілі наявних ресурсів між соціальними групами таким чином, щоб забезпечити її реалізацію з найменшими витратами. Відтак, у діяльності системи влади враховуються інтереси якомога більшої частини населення держави, а управління державою відбувається через механізми публічного врядування.

Влада – це певні взаємозв'язки, що передбачають наявність суб'єкта і об'єкта, особливе вольове ставлення, яке полягає у спонуканні до дії, яку об'єкт повинен здійснити за бажанням суб'єкта. Це реальна здатність суб'єкта влади втілювати в життя певні ідеї, погляди, власну волю, нав'язуючи їх, коли це необхідно, іншим.

Необхідною рисою влади є воля. Здійснення влади – це волевиявлення народу або інших суб'єктів влади. *Перша основна ознака влади* полягає у тому, що вона не може належати нікому, крім правового повноваження. Влада, яка зовсім не має правової санкції, є юридично індиферентним явищем, оскільки вона немає правового виміру. Цю правову санкцію влада здобуває як від Конституції, так і від правосвідомості людей. Саме тут виникає проблема співвідношення волі і права. Очевидно, варто погодитися з тим, що влада взагалі і державна, зокрема, за своєю родовою сутністю є воля, вольова сила, а по видовій ознаці – правова сила. Згадана властивість виявляється у тому, що держава повинна бути спроможна застосувати силу. Держава, а звідси й державна влада, зі слабкою волею (силою) є нежиттєздатною.

Призначення влади полягає у тому, щоб створювати у людей впевненість і водночас виконавчість, щоб не лише вирішувати, а й інших підводити до погодженого рішення.

Владарювати означає немов накладати власну волю на волю інших, проте так, щоб це накладання добровільно приймалося тими, хто підкоряється.

Завдання держави полягає у такій погодженості волі, яка, залишаючись по суті добровільною координацією, набуває форми вольової субординації (підпорядкування).

Державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб щодо здійснення їх функцій і повноважень шляхом прийняття правових актів у порядку,

передбаченому Конституцією і законами [9].

Характер державної влади, її походження і призначення, суть, зміст і форми здійснення виявляються у принципах та функціях. Єдина за своєю сутністю державна влада будує свою організацію і діяльність на підставі двох основоположних принципів, закріплених у Конституції України.

Перший з них у більшій мірі стосується організації державної влади, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (структурний аспект). Відповідно до цього визначається і система державних органів, які здійснюють державну владу в Україні: єдиний законодавчий орган, органи виконавчої та судової влади (системний аспект).

Другий принцип стосується переважно діяльності цих органів, тобто їх функціонування. У процесі розбудови правової держави, складовими влади є:

- народний суверенітет як джерело влади і Конституції, як основи всіх інших правових норм;
- верховенство закону над усіма іншими нормативними актами;
- принцип народного представництва;
- рівність усіх перед законом;
- поділ влади як гарантія забезпечення громадянських прав і свобод особи та інші, одним з головних серед перелічених слід вважати принцип поділу влад.

На організацію та функціонування державної влади, в тому числі і в Україні, безпосередньо впливає *політична влада*. Оскільки представники останньої відображають власні погляди щодо політики, яку необхідно реалізовувати через державний апарат, вони безпосередньо впливають на здійснення державної влади, яка за визначенням є підпорядкованою особам, що визначають політику держави.

3. Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади

У сучасній демократичній, соціальній, правовій державі політичні права повинні сприйматися як одна з базових демократичних цінностей, що забезпечує громадянам участь у здійсненні державної влади, у чому й полягає їх головне призначення. Провідне місце в системі політичних прав належить *праву громадян* на участь у здійсненні державної влади, яке є окремим, самостійним, важливим і комплексним політичним правом, що одночасно виступає і принципом взаємовідносин між державою та її громадянами, а також включає в себе певний обсяг дієздатності.

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами – це передбачена Конституцією і законами України можливість кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства й держави. За своєю суттю воно є його правом на участь у здійсненні народовладдя. Оскільки основною ознакою політичних прав є участь громадян України у здійсненні народовладдя, в управлінні державними справами, пропонується їх розуміти як можливості кожного громадянина у формах і порядку, передбачених Конституцією і законами України, брати участь у політичному житті і політичній діяльності, здійсненні належної народу влади, вирішенні державних і місцевих справ, впливати на визначення і здійснення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами у системі політичних прав є головним, пріоритетним і співвідноситься з іншими політичними правами як пріоритетне політичне право.

Основною кваліфікаційною ознакою, що відокремлює його від інших політичних прав, є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у здійсненні безпосереднього народовладдя, вирішенні державних справ у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування. За структурою дане право є загальним, комплексним

правом, яке включає політичні права, що мають самостійне значення: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, брати участь у здійсненні правосуддя. Громадяни України у процесі реалізації в індивідуальних та колективних формах права участі в управлінні державними справами фактично беруть участь у здійсненні різних форм політичної влади, вступають для цього у конституційно-правові правовідносини з суб'єктами політичної системи України (державою, політичними партіями, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування), виступають об'єктивно необхідними суб'єктами цих відносин, які є складовою відносин політичної системи України [1].

Закріплене в національному законодавстві України право громадян на участь у здійсненні державної влади цілком відповідає міжнародним стандартам. Однак проголошене право є декларативним без наявності тих правових засобів, які зможуть його реалізувати, перенести з суто теоретичної площини в саму практику суспільних відносин. Про це переконливо свідчать непоодинокі негативні явища політико-правової дійсності (неприхована конфронтація гілок влади, формальне відношення посадових осіб до забезпечення реалізації прав громадян тощо), які фактично усувають громадян від процесу реалізації влади, зокрема державної, спотворюючи їх дійсне волевиявлення, нівелюючи соціальну цінність ідей народовладдя та демократії [4].

На сьогодні право громадян на участь у здійсненні державної влади недостатньо досліджене в теорії, а також потребує подальшого вдосконалення та відпрацювання механізму його реалізації, завдяки якому можливо було б вирішити нагальні практичні завдання: сприяти свідомому, активному, вільному вибору громадянами власної політичної позиції, сформувати у них відповідальне ставлення як до власних, так і суспільних та державних інтересів, забезпечити включення у сферу прийняття та реалізації державних рішень.

До органів, які повинні забезпечувати реалізацію права громадян на участь у здійсненні державної влади, належать **державні органи**, які передбачені Конституцією України (рис.2)

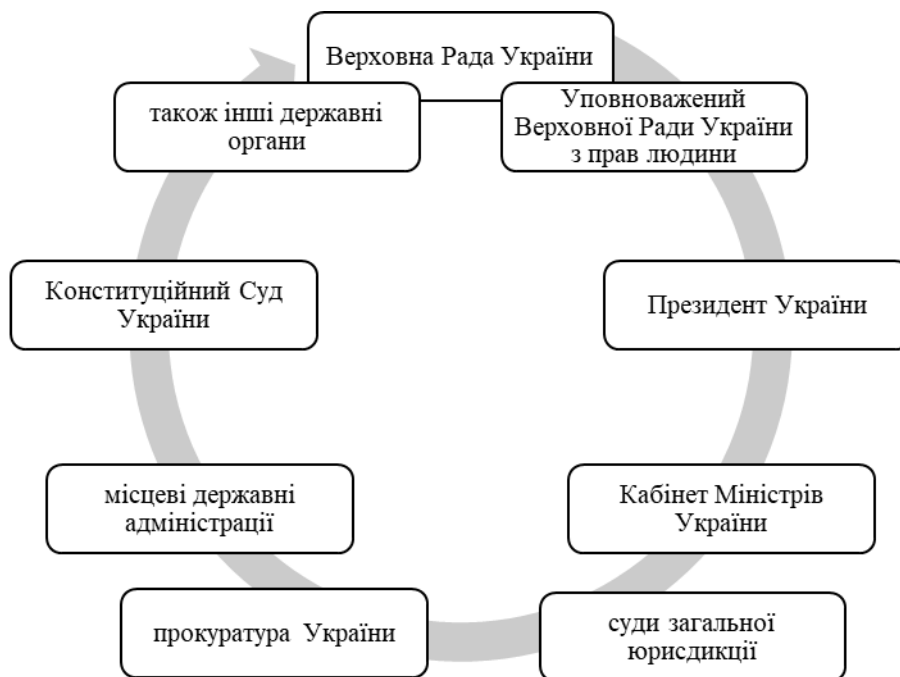


Рис.2 – Державні органи України

Особливою гарантією права громадян на участь у здійсненні державної влади є юридична відповідальність, яка проявляється у двох формах:

1) юридична відповідальність органів та посадових осіб за неналежне виконання покладених на них функцій та повноважень;

2) юридична відповідальність за протидію участі громадян у здійсненні державної влади. З метою посилення реалізації принципів правової держави в сфері виконавчої влади пропонується:

1. Забезпечити конституційну вимогу щодо виключного регулювання законом прав і свобод людини й громадянина та збільшення питомої ваги законів у системі нормативно-правових актів. Нинішній стан нормативно-правового регулювання суспільних відносин свідчить про значну кількісну перевагу підзаконних актів.

2. Впровадити досконалі і ефективні процедури реалізації прав і свобод людини й громадянина та вирішення адміністративно-правових спорів. Реформувати (уточнити) юридичну природу адміністративно-правових відносин, які тривалий час ототожнювались з адміністративною відповідальністю громадян, та запровадити в повному обсязі адміністративну юстицію в Україні. Предметом адміністративної юстиції, сформованої на нових засадах, мають стати рішення органів виконавчої влади, їх дії або бездіяльність, які порушують права й свободи людини і громадянина.

3. Розширити участь громадян у прийнятті рішень органами виконавчої влади. У цьому відношенні має бути подолана тенденція відчуження від громадської думки, яка має глибоке коріння в нашій дійсності і бере початок у домінуванні держави над особою. Потрібно кардинально переглянути практику роботи зі зверненнями і скаргами громадян, які мають кластись в основу реальних адміністративних рішень, слугувати засобом їх апробації.

4. Посилити участь громадськості у контролі за виконанням адміністративних рішень. Для цього слід було б запровадити процедуру громадського запиту з метою отримання громадянином інформації про рішення органів виконавчої влади, заплановані дії.

5. Покращити нормативно-правову регламентацію порядку розробки, прийняття та вступу в силу підзаконних актів виконавчої влади. У формі закону мають регламентуватись такі питання, як види нормативно-правових актів виконавчої влади, їх юридична сила, єдині технічні вимоги до підготовки проектів, мовні та термінологічні стандарти, прийняття та введення в дію актів виконавчої влади. І лише на цій основі кожним нормотворчим органом може бути прийнятий акт, який регулював би питання нормотворчої процедури, властивої окремому органу. Слід було б запровадити постійну наукову експертизу найбільш важливих відомчих та урядових законопроектів відповідно до законодавства з питань наукової та науково-технічної експертизи в частині статусу, повноважень та відповідальності експертів, гарантій об'єктивності експертизи та реалізації її висновків [2].

4. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації. Реформування політичного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства потребують підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів, викладачів, організаторів для системи державного управління, партій і рухів, засобів масової інформації, центрів, фондів та інших структур, систематичного підвищення їх кваліфікації. Процес розробки й впровадження державної політики є багатограним і різноплановим, тому, досліджуючи його, не можна застосовувати шаблони й кліше, оскільки кожна проблема потребує індивідуального розв'язання. Для аналізу в суспільних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи, схеми та моделі.

Невід'ємним компонентом державної політики є її легітимність, монополія держави на законний примус та безпосередня конкретна дія чи бездія, що й аналізується, адже оцінюється безпосередня дієвість/пасивність державних інституцій у дослідженні позитивних/негативних її результатів і наслідків. Okремо слід наголосити, що впровадження напряду політики можливе як через владні структури, так і шляхом створення спеціальних інституцій чи приватних фірм. Результатом аналізу державної політики є порада-рекомендація, оскільки значна кількість

фундаментальних сфер державної політики містить широке коло інституційних засад, академічних орієнтирів, інтересів, і тому логічним є виокремлення підсистем державної політики: ефективна економіка в аналізі й процесі державної політики; концепція суспільного вибору; соціальна структура; інформаційні перетворення або поділ інтересу індивідами та організаціями; психологія політики – є ключовими чинниками утвердження аналізу державної політики в Україні як наукової сфери та навчальної дисципліни. Цілі держави обумовлюють відповідні напрями її політики. Для України характерним є визначення цілей її політики з ґрунтуванням на таких базових суспільних цінностях:

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством;
- державність, добробут населення та національна безпека;
- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;
- послідовне утвердження гуманістичних і правових засад розвитку суспільства, поваги й толерантності, професійності й авторитету, добродійності й шляхетності у відносинах між людьми, становлення громадянського суспільства.

Впровадження у життя державної політики є надзвичайно відповідальним моментом усього процесу аналізу, адже політика й управління є тісно взаємопов'язані. *Державне управління є своєрідною формою і засобом практичного втілення в суспільну практику державної політики.* Для дослідження сутніснофункціональних особливостей державного управління методологічно важливим є застосування теорії ризику, мережевого планування й управління як системи органів та установ, призначених здійснювати рішення влади. У контексті європейської інтеграції України перспективним є виокремлення принципів державного управління, спільних для країн Західної Європи:

- надійність і можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість і прозорість;
- звітність;
- ефективність і результативність.

Загалом аналіз політики складається з трьох головних етапів:

- аналіз проблеми;
- аналіз розв'язання проблеми;
- обговорення аналізу (кваліфіковане пояснення суті поради замовникові).

Систематизація класифікацій процесу політики дає змогу виокремити такі його характерні етапи:

- усвідомлення проблеми (формулювання);
- пошук варіантів (альтернатив) розв'язання проблеми;
- прийняття рішення;
- впровадження;
- результат, оцінка;
- аналіз політики як зворотний зв'язок [7].

Для оцінювання результатів політики застосовують різні типи критеріїв, але найвідомішими є: ефективність, продуктивність, адекватність, справедливість, відповідність, результативність, економічність.

Важливим є розмежування ефективності як співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами і результативності як міри досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей політики. В оцінюванні результативності й ефективності переважно застосовуються два методи: аналіз вигід-витрат та аналіз витрат і результативності, або аналіз ефективності.

Розглянемо декілька важливих рис державної політики:

- державна політика є цілеспрямованою дією, а не випадковою, хаотичною поведінкою;
- політика охоплює напрямки або моделі дій урядовців, а не окремі абстрактні рішення.

Політика містить не тільки рішення з прийняття закону чи постанови, але й подальші заходи щодо їх втілення; – не вся урядова політика може втілюватися в життя органами державного управління

та державними службовцями.

Сьогодні до виконання державних програм та надання послуг населенню все частіше на конкурсній основі залучаються приватні організації та індивіди;

– державна політика з'являється як відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності чи бездіяльності щодо певних питань, які надходять від громадян, представників груп інтересів, законодавців до урядовців та урядових агентств. Ряд вимог закликають до дії, а інші ще й уточнюють, яка саме дія є бажаною;

– політика – це те, що уряд дійсно робить, а не має намір чи тільки планує робити. Саме в такому контексті державна політика аналізується й оцінюється;

– державна політика може бути або негативною (уряд може вирішити не вживати ніяких заходів щодо деяких проблем), або позитивною (дії уряду з розв'язання певної проблеми);

– державна політика ґрунтується на законі і є легітимною.

Члени сучасного демократичного суспільства сприймають фіскальні, регулятивні та контрольні дії уряду як легітимні, хоча *легітимність – це необхідна, але недостатня умова ефективної державної політики*. Інколи державна політика може масово порушуватись, як, наприклад, у США за часів дії сухого закону, в Україні щодо митних та податкових правил, або як це відбувається повсюдно при перевищенні швидкості на автомагістралях; – державна політика, на відміну від політики приватних організацій, ґрунтується на монополії держави на законний примус чи навіть насильство. Уряд має право ув'язнювати порушників, а приватні організації – ні; – існує різниця між просто рішеннями та політикою. Уряд щодня ухвалює безліч рішень, продиктованих як політикою, так і просто обставинами. Водночас багато видів урядової діяльності зводяться до здійснення якоїсь політики, але самі вони не є політикою. Наприклад, рішення уряду підвищити митні тарифи не є свідченням політики протекціонізму. Скоріше його можна вважати реакцією на економічні умови, спрямовану на поповнення державного бюджету [8].

Таким чином, державна політика має складний та інтерорганізаційний характер. Державна політика (як вплив на повсякденне життя суспільства) виступає підсумком великої кількості програм, законодавчих дій та організаційних взаємодій.

Література:

1. Грабильніков А.В. Громадянин України – суб'єкт політичної системи // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 24. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 196-204.
2. Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 248 с.
3. Солових В.П. Влада і її прояв у суспільстві // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. – Х.: УАДУ (ХФ), 1999. – № 3 (5). – С. 31.
4. Снігур І.Й. Право громадян на участь у здійсненні державної влади // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К.: НАВСУ, 2005. – № 3. – С. 107-117.
5. Тертичка В. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства // Командор. – 2000. – № 2-3. – С. 20-22.
6. Тертичка В. Методологічні засади аналізу державної політики // Зб. наук. праць УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 38-48.
7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
8. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01. – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2004. – 41 с.
9. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування / Ю.О. Фрицький. – Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
10. Чехович Т.В. Сутність та юридична природа державної влади // Часопис Київського університету права. – К.: Київський університет права, 2003. – № 3. – С. 18-21

ЛЕКЦІЯ №1.3

Тема лекції: «Державне управління в окремих сферах суспільного розвитку»

План лекції:

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

1. 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. Зміниться 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 впливають 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 свої 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.

Однак 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.

Навіть такі високорозвинуті держави, як США, Великобританія, Японія, Німеччина, Франція та інші широко користуються іноземними інвестиціями для економічного розвитку держави. Чинне законодавство визначає два основні види іноземного інвестування:

- інвестування, яке використовується спільно з вітчизняними підприємцями,
- інвестування як різновид самостійної, на власний ризик, підприємницької діяльності, іноземної юридичної або фізичної особи.

Чотири роки тому Верховна Рада ухвалила Закон України «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні», введений у дію з 1 березня 1994 року. Ця програма має на меті заохочення вкладення іноземного капіталу в пріоритетні галузі економіки України за рахунок надання податкових пільг й страхових гарантій найбільш ефективним інвестиційним проектам, вдосконалення системи правового регулювання іноземного інвестування, розвиток інфраструктури міжнародного бізнесу та інших передумов іноземного інвестування. Проте в силу багатьох політичних, економічних, правових та організаційних факторів більшість передбачених програмою інвестиційних проектів не були реалізовані.

Практика свідчить, що, незважаючи на деякі здійснені державою заходи, іноземні інвестори надто обережно надають свої кошти. Це зумовлено низкою причин: соціально-економічними труднощами в сучасній Україні, дефіцитністю продукції виробничо-технічного призначення, товарів та послуг, непослідовністю законодавця та рішень уряду України тощо. У цих умовах потрібно ширше застосовувати міжнародно-правове регулювання інвестиційної роботи через укладання міжнародних угод про заохочення та взаємний захист капітальних вкладень, що мають на меті створення нормального інвестиційного клімату в Україні.

Такі угоди сприяли б, з одного боку, залученню до національної економіки провідних іноземних фірм передової техніки та технологій, досвіду керівництва, підвищенню кваліфікації робітників, залученню матеріальних та фінансових ресурсів. З іншого боку, такі угоди заохочували б зарубіжних партнерів виконувати свої зобов'язання щодо стимулювання та забезпечення сприятливих умов для дії українських капітальних вкладень на своїй території.

Під час підготовки цих угод необхідно визначити вид режиму, який надається іноземному інвестору: режим найбільшого сприяння чи національний режим. Вважають, що більшого рівня інтеграції в національну економіку надає іноземному капіталу національний режим, тобто надання таких самих умов, що мають місцеві інвестори. Ця, на наш погляд, позиція не завжди правильна, оскільки деякі держави мають спеціальне регулювання стосовно іноземних капітальних вкладень. Причому положення відповідних документів можуть бути як більш, так і менш сприятливими порівняно до умов підприємницької роботи власних інвесторів.

Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необхідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному й валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів. Кожний з цих сегментів загальнонаціонального економічного ринку потребує власних і водночас взаємоузгоджених та визначених законами механізмів державного регулювання.

В умовах перехідного періоду є цілком виправданим і доцільним розвиток підприємницького законодавства шляхом створення норм, які закріплюють принципові засади в межах галузевих кодифікованих актів, а також в законодавчих актах інтеграційного характеру, що вже утворили окрему комплексну галузь законодавства.

Основними складовими частинами цього законодавства можна розглядати законодавство про цінні папери, інвестиційне, біржове, страхове, банківське законодавство тощо. Саме у цьому законодавстві має бути визначений обсяг публічно-правового регулювання підприємницьких відносин, форми, методи й межі втручання державних інституцій у ці відносини.

Серед правових актів, які могли б сприяти реалізації цієї мети, можна назвати Закон України «Про державну підтримку і правовий захист підприємництва», а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, рекетом, котрі мали б гарантувати безпечні умови для розвитку підприємницької діяльності. Необхідно різко скоротити кількість дозволів та ліцензій, одержання яких вимагається у процесі зайняття підприємницькою діяльністю. Значну увагу також необхідно приділити чіткому визначенню порядку здійснення стягнення на майно, на кошти. Зокрема, доцільно спростити процедуру щодо банкрутства з метою надання можливості

кредиторам повернення своїх коштів шляхом конфіскації окремих актів підприємств-банкрутів.

Закон України «Про підприємства в Україні» має бути переглянутий у частині уточнення правового статусу категорії державних (казених) підприємств, які погребують встановлення особливого режиму функціонування. Закон України «Про господарські товариства» має залишатись базовим при створенні майбутнього законодавчого акта про суб'єкти підприємництва та ділове партнерство. Цей акт має чітко визначити правовий статус акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та різних типів партнерств.

Регулювання вертикальних відносин в економіці має бути реалізовано поза межами дії Цивільного кодексу, де держава може втручатись за допомогою адміністративних важелів у сферу економічних відносин. У цьому випадку вона (держава) покладає обов'язки на учасників економічної діяльності в галузях енергетики (насамперед ядерної), транспорту та зв'язку загальнонаціонального призначення, охорони здоров'я, соціального захисту, природокористування й захисту навколишнього середовища, громадської безпеки тощо.

Вдосконалення галузей законодавства з питань державного регулювання економічного розвитку суспільства має бути спрямоване на створення умов, які сприяли б стимулюванню фізичних і юридичних осіб до інвестиційних нагромаджень за рахунок капіталізації прибутків, а також оптимальної та ефективної державної податкової політики.

Важливо врегулювати податкові відносини за рахунок створення необхідної правової бази, яка гарантувала б суб'єктам підприємницької діяльності, а також громадянам стабільність і прогнозованість оподаткування, забезпечувала б умови та механізм належної сплати податків усіма платниками.

Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України переконливо свідчить про перехід від переважно адміністративних методів управління до економічних (реєстрація, ліцензування, квотування, пільги, податок, позика тощо). Важливою особливістю процесу регулювання є індикативне державне планування, яке застосовується у ряді високорозвинутих країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону України «Про індикативне планування».

Ефективним засобом залучення в економіку України приватного капіталу (у тому числі іноземного) могло б стати ширше запровадження спеціальних (вільних) економічних зон, яке не можливе без використання й запровадження відповідних правових механізмів та прийняття Верховною Радою спеціальної державної програми з цього питання.

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 контролю та нагляду за банківською діяльністю.

Одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства є законодавче встановлення системи поставок для загальнодержавних потреб, стабілізація господарських зв'язків у сферах транспорту й зв'язку, паливно-енергетичному комплексі, державному секторі агропромислового комплексу, легкої промисловості тощо.

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. Представництва іноземних компаній та підприємств з

іноземними інвестиціями дозволити виплачувати заробітну плату українським громадянам в іноземній валюті.

У найближчій перспективі доцільно змінити норми українського законодавства, які регулюють відкриття та використання банківських рахунків іноземними інвесторами та іноземними фізичними особами в українських банках, що гарантувало б спрощення процедури відкриття та використання таких рахунків в національній та іноземній валютах.

Крім зазначених напрямків вдосконалення правового забезпечення державного управління та регулювання в економічній сфері слід, *по-перше*, розробити й впровадити відповідну концепцію розвитку та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в економічній сфері, її окремих галузях. При цьому слід враховувати, що ця концепція має бути складовою частиною більш загальної концепції розвитку законодавства в цілому в Україні. Адже будь-які закони, й зокрема економічного характеру, мають базуватися та впливати з Основного Закону держави, а не навпаки, що спостерігається інколи сьогодні, коли деякі прийняті закони суперечать нормам Конституції. Таким чином порушується принцип єдності та системності у законотворчій діяльності, а сама Конституція втрачає своє значення й роль основного закону, найважливішого джерела права.

По-друге, необхідно розробити таку структуру законодавства, яка б містила не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, відзначалася логічною послідовністю прийняття таких актів, системною їх узгодженістю. Мається на увазі їх узгодженість не лише в рамках певної галузі законодавства, а й законодавства в цілому. Адже відносини в економічній сфері потребують комплексного впливу на них з боку норм різних галузей права і законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, господарського, кримінального та ін.).

По-третє, слід враховувати, що Україна виступає як самостійний суб'єкт міжнародних відносин, зокрема і міжнародних економічних відносин. Вона як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій тощо. Тому необхідно, і це стосується особливо міжнародного економічного співробітництва, здійснювати кроки, спрямовані на трансформацію вітчизняної правової системи відповідно до міжнародно-правових зразків.

2. 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 покликане 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.

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

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

Процеси державотворення в Україні вимагають дальшого підвищення якості державного керівництва соціально-культурним будівництвом, формування на основі найсучасніших

досліджень стилю цього керівництва розвитку методів управління з врахуванням специфіки цієї сфери суспільних відносин.

Можна визначити такий зміст державного керівництва соціально-культурним будівництвом в Україні:

- правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері;

- створення системи центральних та місцевих органів управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, визначення їх структури й компетенції;

- вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи;

- розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо соціально-культурного будівництва, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм;

- створення системи соціальних гарантій та захисту прав громадян у конкретних галузях соціально-культурного будівництва;

- здійснення фінансування й матеріально-технічного забезпечення соціально-культурної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в конкретних галузях соціально-культурного будівництва, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ й організацій, об'єднань громадян, що функціонують у соціально-культурній сфері;

- (творення достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з врахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного й кліматичного характеру тощо);

- утворення спеціальних фондів.

Чекає свого вивчення проблема кодифікації законодавства в сфері соціально-культурного будівництва України. Виходячи з концепції розвитку законодавства України, здається доцільним більш широке використання такої кодифікаційної форми, як кодекси.

Слід зазначити, Україна щодо цього має цікавий історичний досвід – вже в 1922 р. вона мала Кодекс законів про народну освіту (КЗпНО). Є всі підстави для прийняття замість діючого Закону «Про освіту», враховуючи різноплановість і розрізненість правового матеріалу, – Основ законодавства України про освіту. Цей акт, врегулювавши основні питання в цій сфері, став би підґрунтям для створення законів про базову школу, про вищу освіту, про професійну освіту тощо.

З прийняттям нової Конституції, яка закріпила основні цілі, принципи та пріоритети політики держави у галузі соціального розвитку й культури, соціально-культурне будівництво в Україні отримало міцну конституційну основу.

Виходячи з аналізу організаційних зв'язків і повноважень державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво соціально-культурним будівництвом, – Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, спеціальні галузеві органи управління – міністерства і відомства.

Визначальну роль у керівництві соціально-культурним будівництвом відіграє Верховна Рада. Вона:

- визначає відповідно до Конституції державну політику у сфері культури (ст. 4 Закону «Про освіту»), правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури (ст. 22 Основ законодавства України про культуру);

- визначає державну політику й здійснює законодавче регулювання відносин у сфері фізичної культури та спорту, а також здійснює контроль за реалізацією державної програми розвитку фізичної культури й спорту в Україні та за виконанням законодавства про фізичну культуру й спорт (ст. 27 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»);

- визначає державну політику щодо телебачення й радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального та правового захисту працівників цієї галузі (ст. 4 Закону України

«Про телебачення і радіомовлення»);

- визначає державну політику в галузі архівної справи (ст. 5 Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи»);

- формує основу державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних спеціалістів у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою (ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Загальне керівництво соціально-культурним будівництвом в Україні забезпечує Кабінет Міністрів, який вирішує найважливіші питання у сфері соціального розвитку і культури. Так, у сфері культури Кабінет Міністрів та підвідомчі йому органи державного управління:

- забезпечують реалізацію політики держави у сфері культури;

- здійснюють за участю громадських об'єднань розробку державних програм розвитку культури та їх фінансування;

- створюють умови для відродження й розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України;

- встановлюють державні замовлення на випуск літератури, творів мистецтва;

- сприяють розвитку нетрадиційних форм мистецтва;

- здійснюють заходи щодо повернення у власність народу України культурних та історичних цінностей, що перебувають за її межами;

- вирішують у встановленому законодавством порядку питання про надання закладам культури, що відіграють визначну роль у духовному житті народу, статусу національних;

- розробляють і забезпечують впровадження науково обґрунтованих суспільне необхідних нормативів культурного обслуговування населення різних регіонів України, матеріальних і фінансових норм забезпечення закладів культури;

- забезпечують підготовку кадрів, створення необхідної мережі державних навчальних закладів, науково-дослідних установ та стимулюють розвиток наукових досліджень з проблем культури;

- створюють базу по виробництву спеціального обладнання для закладів, підприємств і організацій культури;

- організують та здійснюють культурне співробітництво з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, сприяють створенню спільних інвестиційних фондів розвитку культури в Україні, а також центрів української культури за кордоном;

- здійснюють координацію діяльності міністерств, відомств, наукових установ, творчих спілок та інших громадських організацій щодо реалізації політики держави у сфері культури (ст. 22 Основ законодавства України про культуру).

До компетенції Кабінету Міністрів у сфері науки та науково-технічної діяльності також належить:

- здійснення у межах, визначених відповідними законодавчими актами, функцій розподілу коштів бюджету, призначених для фінансування наукових досліджень, Державного інноваційного фонду та інших державних фондів;

- визначення порядку формування й використання позабюджетних фондів для науково-технічної діяльності;

- створення на основі чинного законодавства економічних, правових і організаційних механізмів, що стимулюють діяльність підприємств, об'єднань та організацій щодо прискорення науково-технічного прогресу;

- організація розробки національних та державних науково-технічних програм, формування органів управління й механізму реалізації програм, контроль за їх виконанням;

- організація й координація заходів щодо створення сучасної інфраструктури науково-технічної діяльності;

- укладання міжурядових угод, договорів про співробітництво в науково-технічній сфері, координація діяльності підприємств, установ і організацій України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва (ст. 7 Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»).

Кабінет Міністрів затверджує систему програмно-оціночних нормативів і вимог щодо фізичного розвитку і підготовки різних вікових груп населення, Державну програму розвитку фізичної культури та спорту і на її основі передбачає відповідний розділ у програмах економічного й соціального розвитку України (ст. ст. 26, 27 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»).

Для здійснення державної політики у соціально-культурній сфері уряд України створює відповідні організаційні структури.

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

Управління кожною галуззю (підгалуззю) соціально-культурного будівництва покладено на відповідне міністерство, державний комітет або інше відомство.

Для управління в сфері соціально-культурного будівництва властиве поєднання як органів державного управління, так і органів громадського самоврядування.

Так, у Законі «Про освіту», зазначається, що для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

Ст. 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» підкреслює, що фізкультурний рух в Україні спирається на різнобічну діяльність громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Первинною ланкою самодіяльності організації фізкультурного руху є колективи фізкультури на підприємствах, в установах, організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за їх інтересами у фізкультурно-спортивному русі.

Окрема глава цього Закону присвячена регулюванню самоврядування у сфері фізичної культури і спорту. Тут зазначається, зокрема, що органи державної виконавчої влади, відповідні органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорт) (підготовки спортсменів до участі в змаганнях, організації спортивних заходів тощо), здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень, визначають умови та порядок надання спортивним федераціям статусу національних, статусу Національного Олімпійського комітету України, умови господарської та іншої комерційної діяльності, спрямованої на розвиток фізкультури та спорту.

Радикальні зміни у системі управління економікою об'єктивно ведуть до аналогічних змін у системі управління соціально-культурним будівництвом. Нові функції галузевих міністерств і відомств, переосмислення їх ролі у сфері управління соціально-культурним будівництвом викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів.

Актуальною проблемою залишається раціоналізація структури апарату управління (створення нових структурних підрозділів, ліквідація старих, їх злиття тощо).

З прийняттям законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» підвищується роль регіонів у соціально-культурній сфері. З чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним і місцевими рівнями управління центр ваги управління соціально-культурною сферою має бути перенесений на рівень регіонів. Соціальна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо – все це має перейти переважно до компетенції місцевих органів державної

виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності. Це мусить супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування.

Разом з тим, передаючи на місцевий рівень основну частину відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення й інших соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування загальнонаціональних об'єктів культури, окремих учбових закладів, об'єктів і програм охорони здоров'я, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам.

3. Державне управління у сфері національної безпеки

Діяльність органів державного управління у сфері національної безпеки (НБ) носить досить складний характер, який обумовлюється наявністю особливих об'єктів безпеки: особистість її права й свободи; суспільства його матеріальні та духовні цінності. Специфічними рисами цих об'єктів обумовлена об'єктивна потреба створення єдиної системи гарантування НБ України.

Загальна система суб'єктів гарантування національної безпеки охоплює:

а) орган законодавчої влади – Верховна Рада і органи державного управління загальної компетенції – Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації;

б) органи державного управління спеціальної компетенції – Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Міністерство оборони; Державний комітет у справах охорони державного кордону; Міністерство юстиції; Національне бюро розслідувань; спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи тощо;

в) правоохоронні органи – органи прокуратури; суди загальної юрисдикції; Конституційний Суд; адвокатура;

г) громадські структури – адвокатура; Товариство сприяння обороні України; пункти охорони громадського порядку.

Координаційним органом з питань національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України.

Таким чином, механізм гарантування національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення й усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз.

Обсяг і складність вирішуваних завдань у системі національної безпеки залежить від оцінки реальних загроз і ступеня їх небезпеки для життєво важливих інтересів України, зроблених на основі об'єктивного аналізу. За результатами цих оцінок завдання НБ слід розділити за часовими параметрами на оперативні, тобто такі, які потребують невідкладного вирішення, тактичні, що передбачають деякий, не дуже значний часовий інтервал для їх вирішення, і стратегічні, тобто такі, вирішення яких здійснюється у віддаленій перспективі.

Гарантування безпеки особистості, суспільства й держави здійснюється на основі розмежування повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в цій сфері. Розмежування зазначених повноважень характеризується певною складністю. Оскільки, по-перше, національна безпека як соціально-правова категорія тільки входить в нашу свідомість та діяльність, і, по-друге, Україна ще не має закону з НБ. Проте Верховна Рада прийняла ряд законодавчих актів, які регулюють відносини в сфері національної безпеки, а 16 січня 1997 року – Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Як політичне оформлений нормативний документ, ця Концепція має забезпечити злагоджену взаємодію різних державних структур та суспільних інститутів у формуванні та проведенні державної політики в сфері безпеки й оборони країни.

Верховна Рада України: визначає пріоритети у захисті національних інтересів і об'єктів безпеки; розробляє систему правового регулювання відношень у сфері безпеки; встановлює порядок організації та діяльності органів гарантування безпеки; здійснює контроль за кадровою політикою державних органів та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у

сфері національної безпеки; заслуховує щорічну доповідь Президента України про гарантування національної безпеки України; визначає бюджетні асигнування на фінансування органів і програм гарантування національної безпеки; ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань національної безпеки; ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань національної безпеки. До повноважень Верховної Ради України Конституція також належать питання війни та укладення миру; направлення підрозділів Збройних Сил до іншої держави; введення воєнного чи надзвичайного стану тощо (ст. 85, 92 Конституції).

Загальне керівництво державними органами щодо гарантування НБ здійснює Президент України, який виступає гарантом безпеки і оборони країни. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України; спільно з Верховною Радою визначає стратегію гарантування національної безпеки; контролює й координує діяльність державних органів щодо національної безпеки; приймає оперативні рішення щодо гарантування національної безпеки в межах компетенції, визначеної законодавством; не менше як раз на рік подає Верховній Раді звіт про забезпечення національної безпеки України.

У разі воєнного нападу або загрози збройної агресії проти України Президент приймає рішення про оголошення стану війни, загальну або часткову мобілізацію і своїм указом вводить воєнний стан на всій території України чи в окремих її місцевостях. Про введення воєнного стану та інші заходи з цих питань Президент зобов'язаний невідкладно повідомити Верховну Раду (внести на розгляд); Президент також приймає рішення і видає наказ Збройним Силам на ведення бойових дій (ст. 85, 106 Конституції; ст. 5 Закону України «Про оборону України»)

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань НБ і оборони при Президентові України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах безпеки і оборони (ст. 107 Конституції).

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, котрий відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, НБ України; громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Кабінет Міністрів здійснює також заходи щодо обороноздатності країни, гарантування НБ, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою, керує мобілізаційною підготовкою й мобілізаційним розгортанням народного господарства та переведення його на режим роботи в умовах воєнного стану тощо (ст. 116 Конституції, ст. 7 Закону України «Про оборону України»).

У межах визначеної законом компетенції Кабінет Міністрів забезпечує керівництво державними органами щодо національної безпеки; організує й контролює розробку та реалізацію заходів щодо гарантування національної безпеки міністерствами і відомствами, іншими підпорядкованими йому органами України, Автономної Республіки Крим і областей.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України з відповідних питань.

Суди загальної юрисдикції забезпечують захист конституційного устрою в Україні; здійснюють правосуддя у справах щодо злочинів, які посягають на безпеку особистості, суспільства та держави; забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, чий права були порушені у зв'язку з діяльністю у сфері гарантування національної безпеки.

Прокуратура України здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України.

Національне бюро розслідувань України здійснює заходи щодо зміцнення НБ держави; забезпечує належний захист конституційних прав і свобод людини й громадянина; проводить відповідно до законодавства України до судового слідства та оперативно-розшукові заходи в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять значну суспільну небезпеку; виконує інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин та умов, які сприяють корупції, вчиненню інших небезпечних злочинів; прогнозує динаміку злочинності в суспільстві тощо.

Національний банк України розробляє й здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного й позабюджетного фінансування забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності й застосування сил та засобів щодо НБ, а також управління їх діяльністю; розробляють внутрівідомчі інструкції (положення) щодо гарантування НБ і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони.

Окрім того, ці органи несуть відповідальність за якість розробки та виготовлення озброєння та військової техніки, за здійснення заходів постачання на потреби оборони у воєнний час (ст. 9 Закону України «Про оборону України»).

Звичайно, сьогодні ще передчасно чітко визначити діяльність органів державного управління в сфері гарантування національної безпеки, але вже безперечно те, що НБ України є об'єктом державного управління і йому властиві загальні для всієї системи державного управління риси та принципи.

Разом з тим конкретні проявлення цих загальних рис і принципів у діяльності органів державного управління щодо гарантування НБ мають специфічний перелом, котрий обумовлений особливим місцем цієї сфери в системі державного управління з її виразним правоохоронним напрямком.

Це означає, що правоохоронні органи та органи державного управління спеціальної компетенції багато виконують загальних завдань в сфері безпеки, але при цьому потрібно мати на увазі єдине: діяльність цих органів управління спрямована насамперед на захист основних об'єктів безпеки – прав і свобод особистості, матеріальних та духовних цінностей суспільства, конституційного устрою, суверенітету й територіальної цілісності держави.

Всебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, різниця у засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування НБ України.

Виходячи з концептуальних підходів щодо гарантування НБ та аналізу її законодавчого закріплення коротко визначимо коло завдань лише основних суб'єктів національної безпеки із всієї системи органів державного управління.

Особливе місце посідає Служба безпеки (СБ) України. В інтересах національної безпеки держава покладає на органи СБ завдання захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань СБ України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції і організованої злочинної діяльності в сфері управління і економіки, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

Завданням органів СБ відповідає система прав, яка містить у собі, з одного боку, права, котрі забезпечують правильну організацію і нормальне функціонування самої системи Служби безпеки (внутрівідомча управлінська діяльність у нових умовах розвитку країни), а з іншого права, якими наділені вони безпосередньо для виконання завдань гарантування національно-державної безпеки України як суверенної незалежної країни. При цьому переважне значення мають права на проведення оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та зовнішньої адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності. Зовнішня адміністративна діяльність органів СБ це, насамперед, їх діяльність як державного правоохоронного органу спеціального призначення. У ході її реалізації вони (органи) вступають в правові відносини в інтересах гарантування національної безпеки України з іншими державними органами, громадськими організаціями і громадянами на основі законодавчих актів, виданих вищими органами державної влади й управління.

В адміністративній діяльності органів СБ важливе значення мають передбачені законом

права на застосування заходів адміністративного впливу, а саме: адміністративно-запобіжних і адміністративного запобігання. Їх призначення полягає у тому, щоб запобігти або покласти край антигромадським проступкам, які можуть перерости у державні злочини, а також усунути ті умови, які іноземні спецслужби можуть використати на шкоду національним інтересам України.

Діяльність органів СБ згідно зі своїми завданнями конкретизується у їх функціональних обов'язках, виконання яких забезпечує життєво важливі інтереси України. До узагальнених функціональних обов'язків потрібно віднести: виявлення й прогнозування загроз об'єктам безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації; створення і підтримка готовності сил і засобів гарантування національної безпеки у повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях; здійснення системи заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які потерпіли в результаті виникнення надзвичайної ситуації; участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів і угод, укладених або визнаних Україною.

В комплексі заходів, які проводяться органами державного управління в сфері національної безпеки, важлива роль належить органам внутрішніх справ. Сьогодні їх діяльність носить досить складний характер. Вона містить у собі декілька груп суспільних відносин, зокрема, організацію боротьби зі злочинністю (в тому числі і з організованою); забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; паспортної системи; режиму проживання й т.ін.

Об'єктивно існуючий взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки в сфері управління внутрішніми справами. Разом з тим у теоретичному плані та практичній діяльності потрібно мати на увазі, що ці суспільні відносини не є ідентичними. Це – самостійні інститути діяльності, що визначають головні напрямки діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки (особистості, суспільства, держави) від явних та потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Нормативні акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо національної безпеки, покладають на них ряд завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосередньо виконання цих завдань органам внутрішніх справ надається відповідна система прав і функціональних обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ містить у собі ряд організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Всі функції нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки. При цьому зміст і діяльність органів ВС має визначатися рівнем та напрямком загроз життєво важливим інтересам України.

У гарантування національної безпеки, і насамперед військової безпеки, важлива роль відводиться органам військового управління Збройних Сил України. Це основний державний інститут, покликаний гарантувати захист України від зовнішньої збройної агресії (ст. 17 Конституції). У даному випадку діяльність органів військового управління у цій сфері носить виконавчо-розпорядчий характер. Система військового управління Збройних Сил, яка складається із центральних органів, органів управління військових округів (флотів), органів управління військових об'єднань, частин тощо, об'єднується й керується Міністерством оборони України як центральним органом військового управління. Специфічним видом органів військового управління потрібно виділити штаб.

Характер управлінських функцій та обсяг компетенції щодо забезпечення оборони й

військової безпеки України визначається місцем кожного органу військового управління у централізованій системі військового управління як галузі державного управління.

Якщо узагальнити діяльність органів військового управління в сфері забезпечення національної безпеки, то відповідно до Закону «Про оборону» і Закону «Про Збройні Сили України» вона має бути спрямована на виконання певних завдань. Основними з них є: формування військової політики держави і військової доктрини України; здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; формування структури й чисельності Збройних Сил України, підтримка їх боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності до оборони країни; оцінка військово-політичної обстановки і визначення рівня воєнної загрози; підготовка обґрунтованих рішень Верховної Ради з питань оборони та безпеки; організація захисту суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України від нападу зовні

Як особливо важливий орган гарантування безпеки і виконання завдань оборони країни Міністерство оборони України також розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва Збройних Сил, розвитку озброєння та військової техніки, пропозиції щодо зміцнення обороноздатності держави тощо (ст. 8 Закону України «Про оборону України»).

В умовах введення військового стану завдання й повноваження органів військового управління в сфері забезпечення оборони та безпеки країни, підтримки громадського порядку можуть бути розширені спеціальним правовим актом.

Виконавча і розпорядча діяльність органів військового управління в цій сфері здійснюється у правових (юридичних) формах, безпосередньо виданням правових актів. З їх допомогою військові органи регулюють різноманітні суспільні відносини, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки та оборони держави.

В системі гарантування національної безпеки особливе місце відводиться Національній гвардії України. Основними завданнями її є: захист суверенітету України, її територіальної цілісності, життя та особистої гідності громадян, їх конституційних прав і свобод від злочинних посягань; вона покликана брати участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха; брати участь у бойових діях з відбиття нападу ззовні та інших діях щодо забезпечення безпеки держави.

Правовою основою діяльності головного управління командуючого Національною гвардією в сфері гарантування національної безпеки є Конституція України, Закон України «Про Національну гвардію України», Закон України «Про оборону України» тощо.

У комплексі заходів щодо гарантування НБ важлива роль відводиться Прикордонним військам, головним завданням яких є захист недоторканості державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона економічної зони України.

Виконавчо-розпорядча діяльність Державного комітету у справах охорони державного кордону України як центрального органу управління Прикордонних військ здійснюється безпосередньо виданням правових актів. При виконанні службових обов'язків Прикордонні війська керуються Конституцією України, Законом «Про державний кордон України» та Законом «Про Прикордонні війська України» та іншими законодавчими актами.

Таким чином, 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.

4. Правове регулювання митної справи

Митна справа в Україні розвивається у певній гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами та стандартами. Наша держава самостійно

визначає митну політику, створює власну митну систему, здійснює митне регулювання на своїй території. Митне регулювання здійснюється відповідно до вимог Митного Кодексу України (МК), законів України та міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних організацій з питань митної справи.

Під митною політикою слід розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної сторони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми держави у міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин.

Митна політика більш широке поняття, ніж митна справа. Митна справа – це тільки порядок та умови переміщення через митний кордон України товарів, валюти та транспортних засобів митного оформлення, стягнення митних зборів та платежів, митний контроль, а також інші засоби втілення митної політики у життя.

Здобуття Україною незалежності обумовило створення законодавства щодо регулювання відносин, які виникають у зв'язку з проведенням митної політики та реалізації митної справи, що відповідали б міжнародним митним стандартам та правилам.

Значною мірою таким вимогам відповідають норми, які містяться в прийнятих 12 грудня 1991 р. Митному кодексі України та 5 лютого 1992 р. Законі України «Про єдиний митний тариф», які є базою подальшого розвитку митного законодавства.

Аналіз чинного митного законодавства України та практики його застосування засвідчує, що норми цієї галузі мають дві групи цілей (функцій).

1. *Економічні*. До них належать фіскальні, тобто ті, які доповнюють прибуткову частину бюджету країни, та регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм виявляє митними тарифами (методами непрямого керівництва), а також заборонами, обмеженнями, ліцензуванням, квотуванням експорту та імпорту (методами прямого адміністративного керівництва). Зазначене регулювання покликано:

- стимулювати розвиток національної економіки;
- захищати український ринок;
- заохочувати іноземні інвестиції;
- забезпечити виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню іншої мети з питань політичної та економічної стабілізації України.

2. *Захисні*, тобто ті, які забезпечують економічну, санітарну безпеку країни, захист суспільного порядку, здоров'я населення, культурних цінностей. Названим цілям служать усі компоненти митної справи: митна служба, митна діяльність, митна політика та ідеологія. Системі контролю та платежів служать і юридичні норми, митне оформлення, а також боротьба з контрабандою та іншими правопорушеннями.

Це притаманне законодавству в митній сфері багатьох зарубіжних країн. Зокрема, що закріплення у законодавчому акті основ правового регулювання припускає активну підзаконну нормотворчість, що здійснюється органами державного управління. В основному парламент наділяє будь-який державний орган правом видавати підзаконні акти, надаючи йому повноваження загального характеру чи встановлюючи спеціальні умови (обсяг повноважень, термін їх делегування і т.д.). Лише для рішень із кардинальних, найбільш важливих питань митної політики потрібна згода парламенту. У всіх інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду. Подібна практика відома у фінансово-правовій науці як «закон тисячного замка». Делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики.

Залежно від органів, до яких належить авторство актів, а отже, і за юридичною силою останніх розрізняють п'ять видів джерел:

- закон України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;

- акти Державної митної служби України (ДМС), накази та розпорядження;
- спільні акти ДМС з іншими центральними органами виконавчої влади (податковою службою, МВС і т.ін.).

Особливо важливе значення для регулювання митної справи має Закон «Про дію міжнародних договорів на території України», за яким ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства. Однак відсутність механізму реалізації цієї вимоги не дає можливості повною мірою виконати цивілізоване положення. Тому законодавець вибрав інший шлях, передбачив, зокрема, у ст.164 МК правило: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які містяться у чинному Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору.

Така ж думка міститься і у ст. 26 Закону України від 5 лютого 1992 р. «Про єдиний митний тариф». У ній говориться: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які існують у ньому законі та інших актах законодавства України про митний тариф, то застосовуються правила міжнародного договору.

Таким чином, з точки зору теорії права, митне право України містить такі самостійні групи норм:

- норми міжнародного права, присвячені питанням регулювання митної справи;
- норми законодавства України.

Така інфраструктура правового регулювання митної справи як з точки зору права, так і з точки зору практики не може бути визнана оптимальною. Позиція, коли зароджуюча галузь права містить норми різного походження – із міжнародних договорів, конвенцій, угод і т.ін., не сприяє її внутрішній єдності.

Митне право, як і інші галузі законодавства незалежної держави, мусять мати внутрішню єдність, застосовуватись на загальних принципах, які становлять єдину ідеологічну спрямованість.

Як зазначалося, така електрика митного права має і негативний вплив на практику організації митної справи. Фактично компетентні органи з певних причин не застосовують норми міжнародних договорів, якщо їх зміст не трансформовано у норми українського права.

По-перше, норми міжнародних договорів багатьом працівникам відомств невідомі, а із тих, кому вони відомі, не всі можуть дати їм належне тлумачення.

По-друге, існує відомча дисципліна, відомчі звичаї і, зокрема, деякі посадові особи митних органів часто керуються нормами, які доведені до відома актами центру системи – Державної митної служби України.

По-третє, наскільки зовнішньо не було б привабливим пряме застосування міжнародних договорів України, це потребує дещо вищої правової культури, інших традицій, чим ті, що існують у нашій країні.

Оцінюючи Митний кодекс України, можна сказати, що він вигідно відрізняється від чинних раніше у нашій країні союзних кодексів та дореволюційних митних статутів.

По-перше, він відображає зміни, що відбулися у нас за останні роки (створення України, розвиток приватної власності, відмова від державної монополії на зовнішню торгівлю, посилення судового захисту прав громадян та ін.), прагнення України до міжнародного співробітництва в галузі митної справи.

По-друге, він в основному відповідає міжнародним стандартам і складений переважно з урахуванням митного законодавства розвинених країн. Це свідчить про прагнення України розвивати митну справу в напрямку гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими міжнародними нормами та практикою.

По-третє, він регулює всі сторони митної справи, має 164 статті, які об'єднуються в 11 розділів.

По-четверте, з Кодексом пов'язана значна новелізація митного права: в ньому реалізований великий соціальний блок, який регулює оплату праці, матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист посадових осіб митних органів.

Повнота Кодексу значно підвищила роль закону в правовому регулюванні митної справи,

збільшила кількість встановлених законом норм прямої дії. Наприклад, з урахуванням багатого досвіду світової практики МК закріпив основні види режимів, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів, які в минулому регулювалися переважно відомчими актами.

Інший основоположний в цій сфері акт – Закон України «Про єдиний митний тариф» визначає порядок формування та застосування єдиного митного тарифу України. Він не є власне митним тарифом, в якому безпосередньо встановлюються розміри мит на всю номенклатуру товарів. Закон встановлює порядок формування та застосування митного тарифу – інструменту торговельної політики та державного регулювання внутрішнього ринку товарів України у його взаємозв'язку із світовим ринком, а також правила обкладання товарів митом при їх переміщенні через митний кордон України. Ряд положень Закону, як і норм Митного кодексу, не має прямої дії, про що свідчать посилання у тексті до інших законодавчих та підзаконних актів.

Прикладом нормативного акта, який приводить в дію Закон «Про єдиний митний тариф», є Закон України від 7 травня 1996 р. «Про вивіз (експортне) мито на живу скотину та сировину із шкір», яким встановлені конкретні ставки вивізного (експортного) мита на ці товари.

Правда, окремими правовими актами (Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про єдиний митний тариф України» та деякі інші акти) окремі статті цього Закону дещо змінилися, а дія деяких призупинена. Однак принципові положення цього Закону залишаються непорушеними, оскільки зміни торкнулися практично лише перерозподілу повноважень щодо встановлення тарифних ставок.

Єдиний митний тариф України – це систематизоване зведення ставок мита, яким обкладаються ввезені на митну територію України, або які вивозяться за межі цієї території, товари та інші предмети.

Єдиний митний тариф України визначається згідно із Законом України від 5 лютого 1992 р. та міжнародним договором України і встановлює на єдиній митній території України обкладання митом предметів, які ввозяться чи вивозяться чи вивозяться на митну територію України. Він ґрунтується на міжнародне визначених нормах і розвивається в напрямку максимальної відповідальності загальноприйнятим у міжнародній практиці принципах та правилами митної справи.

Ставки єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами.

Для митного права специфічний ще один вид джерел – правовий звичай. Правовий звичай у практиці регулювання митних відносин в Україні застосовується обмежено: він діє тоді, коли немає відповідних вказівок закону, тобто є прогалина в законодавстві.

У певних випадках нормативний акт сам апелює до звичаїв, які склалися в даній сфері суспільних відносин, санкціонуючи тим самим застосування звичайних норм

У митній сфері звичайні норми найчастіше використовуються у двох випадках – при митному оформленні вантажів, які перевозяться морем, та при визначенні митної вартості товару. В першому випадку використовуються звичаї морських портів, за допомогою яких регулюються переважно питання пропуску суден на митний огляд, процедура сплати деяких видів портових зборів, стягнення яких доручено митниці та ін.

У другому випадку митна звичайна практика, що склалася у міжнародній торгівлі, визнається як один із можливих способів визначення митної вартості. Встановлено, що у випадках, коли митна вартість товару не може бути визначена декларантом у результаті подальшого застосування вказаних МК України методів визначення митної вартості товару, чи митний орган аргументовано вважає, що ці методи визначення митної вартості не можуть бути використанні, то митна вартість оцінюючих товарів визначається з урахуванням світової практики.

Підкреслюючи позитивну роль Митного кодексу України 1991 р. в розвитку та встановленні митної справи в Україні, варто зазначити, що у нинішніх умовах він уже не відповідає завданням митної справи України в зв'язку з реформуванням економіки нашої держави, зобов'язаннями України перед Європейським Співтовариством, її членством у Всесвітній Митній організації та

багатьма іншими обставинами. Тому на порядок денний постало питання про необхідність суттєвих змін чинного МК України. І мова тут ведеться не про окремі зміни кодексу, а про підготовку проекту нового Митного кодексу, який відповідав би вимогам світової теорії та практики в галузі митного права, чинному законодавству держави та сучасній митній політиці України.

Особливо це стало необхідним у зв'язку з прийняттям нової Конституції

України, приведенням митного законодавства у відповідність з Основним Законом.

Для цього необхідно, *по-перше*, об'єднати в одному акті два нині чинних акти – Митний кодекс України та Закон України «Про єдиний митний тариф», як це зроблено у більшості зарубіжних країн, а також слід подумати над значним скороченням джерел митного права шляхом розширення кола питань, які регулює МК України.

По-друге, у ряді випадків провести спрощення та лібералізацію процедур митного контролю шляхом впровадження нових форм та засобів такого контролю, зокрема організації «зелених коридорів».

По-третє, нині діючий МК, залежно від видів транспорту, має суттєву специфіку і передбачає єдину форму організації митного контролю поза залежністю від видів транспорту. У новому кодексі необхідно мати такі норми, які б регламентували особливість здійснення митних операцій та митного контролю залежно від того чи іншого виду транспорту.

Новий кодекс має визначати порядок та умови переміщення через митний кордон України морських та річкових суден, авіаційного, залізничного, автомобільного транспорту, на трубопроводному транспорті, лініях електропередач та міжнародній пошті.

По-четверте, розвиток ринкових відносин обумовлює необхідність введення до Митного кодексу норм цивільно-правового характеру. Окремими розділами мають бути урегульовані статуси митного брокера, митного перевізника, а також більш чітко визначення компетенції митних органів, надання митним постам права юридичної особи.

По-п'яте, згідно з рішенням Арушської конвенції Всесвітньої Митної організації (червень 1993 р.) у новому кодексі має міститися норма, яка передбачала б особисту відповідальність керівників митних органів за стан профілактичної, виховної роботи в колективах та організацію непримиренної боротьби з будь-якими проявами корупції, хабарництва й т.ін.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник. – К.: ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
2. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Vojtovich.pdf>
3. Висоцький О.Ю. Основи державного управління. Частина I / О.Ю. Висоцький, О.Є Висоцька, Ю.П. Шаров. – Дніпропетровськ: НМетАУ. – 2008. – 52 с.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 208 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Державне управління: основи теорії, історія та практика: Навчальний посібник/ В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: Фоліо, 1998. – 48 с.
9. Крупка Ю.М. Аграрне право України: Навч. посіб. / За наук. ред. Н.Р. Малишевої. – К.: Університет «Україна», 2006. – 160 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2529/12/>
10. Кунєв, Ю.Д. Управління в митній службі: Підручник: За заг. ред. Ю.Д. Кунєва / Ю Д Кунєв. –

- К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
12. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
13. Новікова М.М. Регіональний менеджмент: Конспект лекцій / М.М. Новікова. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 94 с.
14. Правознавство: Підручник / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.; За заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К.: КНЕУ, 2003. – 767 с. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/29375/>
15. Регіональна економіка: підручник / за ред. Є. П. Качана. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с. - Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/83681-66-mehanizm-realzats-regonalno-ekonomchnopolitiki>.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник/О.Ф.Скакун . – Харків: Консум, 2001. – 656 с. – Режим доступу: http://ukrkniga.org.ua/ukrknigatext/books/_book-687.htm
17. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. та ін. Державне регулювання економіки. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.

ЛЕКЦІЯ №1.4

Тема лекції: «Роль різних гілок влади у процесі державного управління»

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

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

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

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

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

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

Відповідно до **ст. 75 Конституції України** «єдиним органом законодавчої влади в Україні є – Верховна Рада України».

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

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

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

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

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

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

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

б) *функція* – парламентського контролю. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль та інші.

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

Чинна Конституція України визначає Верховну Раду України як *єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади* у складі **450** народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (статті 75-76 Конституції) [9]. Ця кількість народних депутатів обумовлена рядом факторів: кількістю населення (громадян) України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту та рядом інших причин.

Якісний склад Верховної Ради природно не передбачається ні Конституцією, ні законами, оскільки вибори до неї є вільними і демократичними, проте Конституцією встановлюється ряд вимог до народних депутатів України. Зокрема, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг *21 року*, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку [9].

Ефективність роботи парламенту залежить значною мірою від його структурованості, а вона, в свою чергу, – від партійності народних депутатів. Хоча партійність народних депутатів є основою утворення фракцій, але вона не тотожна фракційності у всіх відношеннях, оскільки фракції нерідко об'єднують депутатів, які належать до кількох партій.

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

1) веде засідання Верховної Ради України;

2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України). Голова Верховної Ради України здійснює свої повноваження, передбачені чинною Конституцією, та у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Основними галузевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради. Верховна Рада для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших

заступників, заступників та секретарів цих комітетів [13, 176].

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

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

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

3) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб;

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

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

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

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

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

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

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

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

Виконавча влада, як гілка державної влади, організує, планує, координує, спрямовує й контролює зовнішню і внутрішню політику держави, в межах і на підставі законів здійснює управління соціальними та економічними процесами, справляючи системний вплив держави на всі сторони суспільної життєдіяльності людей. Органи виконавчої влади в Україні – це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

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

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

За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі:

- 1) Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

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

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

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

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах: принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін.

Органи виконавчої влади знаходяться на бюджетному фінансуванні і є юридичними особами, тобто мають цивільну правоздатність. Діючи у межах своєї компетенції, вони користуються відносною юридичною самостійністю. Їх взаємодія із законодавчими і судовими органами здійснюється у трізноманітних організаційних формах таких, як представництво, погоджувальні комісії, взаємоінформація тощо.

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

Органи виконавчої влади є досить різноманітними. Їх можна класифікувати за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо.

- *за походженням* – первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади);

- *за порядком організації та діяльності* – колегіальні (Кабінет Міністрів України та ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети та ін.);

- *за характером компетенції* – загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.);

- *за часом дії* – постійні (Кабінет Міністрів України та ін.), тимчасові (спеціально створені органи);

- *за назвою* – кабінет, рада, міністерство, державний комітет, служба тощо.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України (Уряд України) який очолює систему органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів

Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

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

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

Міністерства – центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики.

Міністерства є єдиноначальними органами. Кожне з них є головним органом у системі органів виконавчої влади у визначеній йому сфері діяльності.

Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства.

Державний комітет є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів України чи міністрів. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет очолює його голова.

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

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

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

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

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

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

Функції судової влади:

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

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

відносини за участю цих суб'єктів. Для виконання покладеної на неї функції судова влада наділена владними повноваженнями і засобами примусу до виконання прийнятих нею рішень.

Зокрема, конституційною засадою судочинства є обов'язковість виконання рішення суду, що вимагає від державних органів, посадових осіб, усіх громадян неухильного підкорення велінню судової влади.

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

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

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

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

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

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

Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Завданням КСУ є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону на всій території України.

Діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень.

До повноважень КСУ віднесено прийняття рішень та дача висновків щодо:

- 1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів ВР АРК;
- 2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість;
- 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах визначених ст. ст. 111 та 151 Конституції України;
- 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

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

Систему судів загальної юрисдикції складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди, Апеляційний суд України;
- 3) вищі спеціалізовані суди;
- 4) Верховний суд України.

Місцеві суди (основна судова ланка та I судова інстанція) – це суди району, району у місті, місцеві суди міст, міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів. На ці суди припадає

основне навантаження, оскільки вони розглядають абсолютну більшість цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ. Місцеві суди підрозділяються на місцеві загальні та місцевіспеціалізовані суди.

Місцеві суди є судами I інстанції і розглядають справи по суті в судовому засіданні, вперше, безпосередньо, як правило одноособово суддею, який діє від імені суду, у відкритому чи закритому судовому засіданні, за участю сторін і на основі їх рівності і змагальності процесу та інших принципів правосуддя, досліджує докази, отримуючи їх через пояснення позивача та відповідача, покази підсудного, потерпілого, свідків, заслуховує експерта і виносить вирок чи рішення у справі, які після набрання ними чинності є обов'язковими до виконання.

Судові рішення місцевих судів підлягають протягом певного строку, встановленого процесуальним законодавством, апеляційному та касаційному оскарженню і скасувати рішення місцевого суду може лише апеляційна чи касаційна інстанція за певних умов.

Місцеві і спеціалізовані суди. На відміну від місцевих загальних судів, місцеві господарські суди функціонують лише в обласних центрах, столиці АРК, а також містах Києві та Севастополі. До місцевих господарських судів з позовом вправі звертатися підприємства, установи, організації, інші юридичні особи, громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і належним чином зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності; державні та інші органи, які звертаються до господарського суду у випадках, передбачених законодавством України; прокурор, який звертається до господарського суду в інтересах держави. Місцеві господарські суди є незалежними у вирішенні вперше та по суті всіх господарських спорів, що виникають між державними та іншими органами, а також у розгляді справ про банкрутство. Вони виступають I інстанцією в системі господарських судів.

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

Апеляційні суди. Апеляційний суд України Апеляція (лат. *appelatio* – звернення, скарга) – основний, найефективніший спосіб оскарження рішень судів I інстанції, які не набрали законної сили з метою перевірки їх законності та обґрунтованості.

Апеляційні суди:

- 1) розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону;
- 2) розглядають по I інстанції справи, визначені законом (крім апеляційних господарських судів);
- 3) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають та узагальнюють судову практику;
- 4) надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевими судам;
- 5) здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

Це суди другої ланки єдиної судової системи судів загальної юрисдикції.

Апеляційні суди мають однакову компетенцію та рівні права щодо розгляду кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ. У результаті розгляду справи апеляційний суд вправі за наявності підстав, скасувати, змінити, судові рішення, постановити нове судові рішення або залишити без змін рішення суду I інстанції.

Вищі спеціалізовані суди

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

Вищий адміністративний суд України, крім розгляду справ у касаційному порядку має розглядати справи як апеляційна інстанція стовно справ розглянутих апеляційними адміністративними судами як судами I інстанції, а також у визначених процесуальним законом випадках – справи по I інстанції.

Справи у вищому спеціалізованому суді розглядаються колегіально у складі не менше трьох

суддів, оскільки касаційна інстанція є останньою судовою інстанцією до якої особа може звернутися за захистом свого порушеного права з метою недопущення судових помилок при розгляді справи касаційною інстанцією.

Верховний суд України – є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Повноваження ВСУ по розгляді справ у касаційному порядку і в порядку повторної касації визначається процесуальним законодавством. ВСУ є остаточною судовою інстанцією і його рішення не підлягають оскарженню.

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

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

Контролюючі органи можна умовно розподілити на такі групи:

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

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

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

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

З прийняттям у квітні 2007 року Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного контролю, їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю. У ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати контроль у сфері господарської діяльності, та види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду.

Поняття прокуратури України

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

Прокуратура (від лат. *procurator* – піклуюсь, керую) означає державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й для притягнення до суду правопорушника. У переважній більшості країн світу, як і в Україні, прокуратура не відноситься до законодавчої, виконавчої чи судової влади. У науковій та навчальній літературі її іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контрольно-наглядової.

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

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

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

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

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

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

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

За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розділені на три основні групи:

- 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють;
- 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють;
- 3) повноваження у притягненні порушників закону до відповідальності.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник. – К.: ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
2. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Vojtovich.pdf>
3. Висоцький О.Ю. Основи державного управління. Частина I / О.Ю. Висоцький, О.Є. Висоцька, Ю.П. Шаров. – Дніпропетровськ: НМетАУ. – 2008. – 52 с.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 208 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред.

- проф. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентіві України, 1997. – 448 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Державне управління: основи теорії, історія та практика: Навчальний посібник/ В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: Фоліо, 1998. – 48 с.
9. Крупка Ю.М. Аграрне право України: Навч. посіб. / За наук. ред. Н.Р. Малишевої. – К.: Університет «Україна», 2006. – 160 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2529/12/>
10. Кунєв, Ю.Д. Управління в митній службі: Підручник: За заг. ред. Ю.Д. Кунєва / Ю Д Кунєв. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
12. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
13. Новікова М.М. Регіональний менеджмент: Конспект лекцій / М.М. Новікова. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 94 с.
14. Правознавство: Підручник / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.; За заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К.: КНЕУ, 2003. – 767 с. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/29375/>
15. Регіональна економіка: підручник / за ред. Є. П. Качана. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с. - Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/83681-66-mehanizm-realizats-regionalno-ekonomichnopolitiki>.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник/О.Ф.Скакун . – Харків: Консум, 2001. – 656 с. – Режим доступу: http://ukrkniga.org.ua/ukrknigatext/books/_book-687.htm
17. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. та ін. Державне регулювання економіки. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.

ЛЕКЦІЯ №1.5

Тема лекції: «Державне управління на регіональному рівні»

План лекції:

1. Регіональне управління: сутність, цілі специфіка та напрями
2. Державна регіональна політика та політика територіальноадміністративних органів
3. Управління інноваційною діяльністю
4. Роль державного управління щодо розвитку соціальної інфраструктури регіону

1. Регіональне управління: сутність, цілі специфіка та напрями

Розвиток сучасної економіки пов'язаний з необхідністю забезпечення ефективного управління на регіональному рівні.

Предметом такого управління є економіка регіону й всі процеси, які з цим пов'язані, *а об'єктом – регіон*.

Регіон – це територіально спеціалізована й адміністративно визначена частина території країни, що характеризується цілісністю відтворювального процесу і єдиною системою управління. Регіон відзначається спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. Регіон є складною соціально-економічною системою В географії і регіональній економіці регіон вважається багатозначним поняттям. Він вживається як синонім терміну «район», звідси – регіональний, тобто той що відноситься до району, районів. Регіон (від лат. regio (regionis)

– область, країна) – це територія, яка за сукупністю явищ або ознак відрізняється від інших територій і характеризується єдністю, взаємозв'язком елементів, що її складають, і цілісністю, що є закономірним результатом її розвитку. [3]

Найважливіша характеристика регіону – його цілісність, що має певну спільну (схожу) характеристику природно-географічних, соціально-економічних, демографічних, національно-культурних, історичних та інших ознак. Однак наведене визначення не є однозначним.. В різних країнах воно розуміється по-різному. Так, існує ще таке визначення регіону: регіон – основна складова частина територіального устрою країни, що визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відособленість, цілісність, економічну і демографічну самодостатність, систему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади й управління країною. [11]

У наукових дослідженнях і в практичних розробках як термін часто використовується «район», що залежно від поставленої мети може бути інтегральним суспільно-географічним (економіко-географічним, соціально-економічним) або галузевим. З допомогою районів реалізується певна державна політика (економічна, соціальна, екологічна тощо), розробляються й втілюються в життя окремі програми. Причому на думку Е.Б. Алаєва *«регіон поступово витісняє термін район»* і пояснює він це тим, що поняття район ототожнюється з терміном який визначає адміністративні райони – сільські, міські що іноді породжувало плутанину. Тому, очевидно, в майбутньому все таки перейдуть до більш еластичного терміну «регіони». Під «регіоном» у нашій країні розуміють частину державної території, яка має певні природно-кліматичні, економічні, етнокультурні, історичні та інші особливості. Ще більш конкретне визначення регіону подано в Концепції державної регіональної політики – це Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь. Тобто, у просторовому аспекті він може збігатися з територією адміністративно-територіальних утворень (областю, низовим адміністративним районом, містом) або поєднувати їх разом, однак, оскільки це частина державної території, він не може виходити за межі країни.

Згідно з визначенням, даним у Хартії регіоналізму, прийнятій Європейським парламентом в 1988 р., *регіоном є «...гомогенний простір, який має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур та історичної долі»*. Наведене визначення з Європейської хартії регіоналізму в цілому збігається з розумінням поняття регіон у нашій країні. Відмінність лише в тому, що у вітчизняному викладі замість «гомогенного простору» використовується поняття «частина державної території». Але в цій відмінності, напевне, й полягає принципово різний підхід до завдань і ролі регіональної політики та форм її здійснення в країнах ЄС і в Україні. Європейське розуміння регіону як гомогенної, тобто однорідної, території дозволяє території регіону «виходити» за межі державних кордонів, а отже, й здійснювати функції міжнародного характеру, виконуючи рішення наднаціональних органів правління. У нас усе це обмежується рамками національних кордонів. Регіон як цілісне соціально-економічне територіальне утворення може мати характерні, властиві тільки йому, риси розвитку, структуру господарства й народногосподарську спеціалізацію. Він же може мати й свої специфічні проблеми. Тому від того, наскільки правильно й вдало визначені регіони, ступінь відповідності їх системі адміністративно-територіального устрою країни, а також сформульовані критерії їх розвитку, багато в чому залежить успіх реалізації регіональної політики. Регіон представляє собою єдність природного, матеріального (створеного людиною) та соціального середовища. Зрозуміло, що регіональна цілісність неможлива без територіальної цілісності. Регіональна цілісність передбачає територіальну (просторову) цілісність, неподільність їх складових, збалансованість, що є закономірною основою раціонального розвитку даної території. На думку Поповкіна В.А.: *«Цілісним у єдності і взаємодії трьох середовищ є будь-який регіон. З одного боку природа зумовлює життя суспільства, а з іншого – відчуває вплив людини, особливо вплив її господарської діяльності»*. Науковці стверджують, що певне поєднання окремих природних елементів властиве даному регіону утворює той або інший тип ландшафту, формує фізико-географічний район. Але взаємодія існує не тільки в середині сукупності природних або соціальний чи економічних елементів.

Суспільство взаємодіє з природою тому будь-яке виробництво бере початок серед природи: з видобутку сировини, палива, виробництва електроенергії. У будь-якому виробничому процесі бере участь людина. Від природних і економічних умов залежить життя людини, самопочуття суспільства. В той же час суспільство підкоряє своїм потребам економіку. Науковець В.А. Поповкін зазначав, що існують різні типи регіонів, що формуються і існують завдяки певним типам взаємозв'язків між цими трьома середовищами, тобто мова йде про специфічні три єдності, міцність і сталь із таких зв'язків залежить від масштабів регіонів. Вони збільшуються і з зменшенням територіальних масштабів регіонів, або за загальних потенціалів за рівнів господарської освоєності території.

Таким чином, попередньо ми встановили, що:

- регіон (від лат. regio (regionis) – область, країна) – це територія, яка за сукупністю явищ або ознак відрізняється від інших територій і характеризується єдністю, взаємозв'язком елементів, що її складають, і цілісністю, що є закономірним результатом її розвитку;

- регіон представляє собою єдність природного, матеріального (створеного людиною) та соціального середовища;

- регіон – основна складова частина територіального устрою країни.

Соціально-економічна однорідність регіону є привабливою рисою регіону як об'єкта управління, але для того щоб регіон набув статусу об'єкта управління необхідно, щоб межі регіону збігалися за адміністративними межами. Тобто держава законодавчим актом визначає адміністративно-територіальний устрій закріплює адміністративні межі. Так утворюються адміністративно-територіальні одиниці (АТО).

Слід пам'ятати, що межі регіону не обов'язково збігаються з межами утворених АТО. Адже основою утворення регіону є об'єктивні процеси, а основою утворення АТО – суб'єктивні. [11] Адміністративно-територіальна одиниця (регіон) – територія основними ознаками якої є – чітко визначені межі території (адміністративні межі); – наявність управлінської діяльності, до якої найчастіше разом з місцевою державною адміністрацією входять і органи місцевого самоврядування.

За фактом утворення розрізняють «природні» АТО, території формування яких має глибоке історичне коріння (села, селища, міста), і «штучні» – такі що створені актами державної влади.

2. Державна регіональна політика та політика територіальноадміністративних органів

З точки зору внутрішньої просторової структури регіони поділяються на два основних типи: однорідні і вузлові. *Однорідний (гомогенний) регіон* не має великих внутрішніх різниць за суттєвими критеріями, наприклад, за природними умовами, щільністю населення, доходами на душу населення тощо. Очевидно, що повністю однорідний регіон – це абстракція, в реальності повністю однорідних регіонів не буває. Навіть якщо за багатьма критеріями регіон відносно однорідний, то за окремими – обов'язково неоднорідний. Зокрема, наявність у регіоні будь-якого особливого природного об'єкта (водного джерела, родовища корисних копалин тощо) чи великого міста робить регіон неоднорідним відразу за багатьма критеріями.

Поняття *однорідного (гомогенного) регіону* має, головним чином, концептуально методологічне значення. Отже, аналіз Національної економіки як системи регіонів концентрує увагу на різницях між регіонами і припускає, що внутрішні відмінності регіонів є несуттєвими факторами, тобто кожний регіон умовно однорідний. Припущення однорідності регіонів неявно присутні у макроекономічних теоріях і моделях регіонального розвитку. Вузловий регіон має один чи декілька вузлів (центрів), які зв'язують решту простору. Регіон такого типу називають також центральним, поляризованим.

У просторовій структурі вузлів регіону виділяють ряд типових елементів: ядро, периферія.

Точка – об'єкт, ділянка, внутрішні розміри якого можна зневажати.

Центр – об'єкт (чи концентрована група об'єктів), який по відношенню до решти простору виконує якусь важливу функцію (адміністративну, фінансову, інформаційну).

Ядро – частина регіону, в якій найбільше (із найбільшою щільністю, інтенсивністю) виражені його суттєві ознаки. Наприклад, у регіоні ресурсного типу в ядрі концентрується основна

частина видобутку сировини.

Периферія – решта простору, що доповнює центри, ядро.

Регіональне управління – це сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на господарську діяльність регіону. Регіональне управління можна розглядати як науку і практику управління соціально-економічними процесами регіону в умовах ринкової економіки. Процес регіонального управління полягає у впливі суб'єкта управління (представників регіональної влади, у тому числі органів місцевого самоврядування) на об'єкти управління по спеціальних каналах передачі інформації. Від об'єкта до суб'єкта управління також по спеціальному каналу передачі інформації надходять дані про стан об'єкта управління, що є підставою для подальшого прийняття управлінських рішень.

До основних функцій регіонального управління відносяться:

- визначення рівня економічного та соціального розвитку регіону й аналіз сформованої ситуації, в результаті якого повинні бути отримані конкретні дані. Це дозволяє виявити проблеми в регіональному розвитку, намітити шляхи їх вирішення і мобілізувати засоби для їх розв'язання

- прогнозування і планування регіонального розвитку. Ця функція управління на регіональному рівні полягає в розробці стратегії економічного й соціального розвитку регіону, на основі якої формуються програми економічного та соціального розвитку регіону;

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

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

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

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

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

Цілі регіонального управління класифікуються:

а) за змістом – економічні, політичні, екологічні, науково-технічні;

б) за часом – довгострокові (10 – 15 років), середньострокові (3 – 5 років), короткострокові (на рік);

в) за рівнем, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та адміністративно-регіональні одиниці.

Економічні цілі передбачають збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективне використання його ресурсного потенціалу. У політичних цілях відповідно до визначених Верховною Радою засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону.

Зміст Соціальних цілей полягає у підвищенні добробуту місцевого населення. Екологічні цілі пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування. Науково-технічні цілі конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону. Зміст і завдання довгострокових цілей визначають державні і регіональні програми; середньострокові – конкретизують визначені довгостроковими цілями завдання щодо забезпечення збалансованого і пропорційного розвитку економіки регіону, а короткострокові – деталізують середньострокові і сцільями оперативного управління.

Важливе значення має класифікація цілей за рівнем, на якому вони визначаються і здійснюються. За цією ознакою розрізняють: загальнодержавні та цілі територіально адміністративних одиниць.

Загальнодержавний (національний) рівень управління є головним. На ньому визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку країни і регіональної політики щодо сприяння

різнобічного розвитку регіонів, враховуючи їх відмінності. Держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, регіональні програми на основі державної власності і контролюючих функцій, у яких регламентує основні параметри розвитку регіонів за допомогою фінансовобюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної і митної політики, запроваджує спеціальні управлінські заходи для столиці держави міста Києва, господарських агломерацій і великих господарських вузлів.

Регіональний рівень управління охоплює автономну республіку, область, адміністративний район. На цьому рівні узгоджуються регіональні, галузеві підприємницькі інтереси. Однак найважливішою одиницею регіонального управління залишається область, оскільки саме на рівні області реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення та через фінансування з бюджету області держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування.

Місцевий (низовий) рівень управління є найбільш проблематичним і складним. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні і власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст. Основу ресурсного забезпечення регіонального управління складає ресурсний потенціал, що представляє сукупність, матеріальних (в тому числі природних ресурсів), фінансових, трудових та інформаційних ресурсів.

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

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

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

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

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

Основною метою системи управління фінансами регіону є мобілізація фінансових ресурсів регіону на забезпечення сталого економічного і соціального розвитку регіону. Управлінням фінансовими ресурсами місцевих бюджетів відають місцеві органи влади. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві бюджети затверджують відповідні ради територій, а забезпечують їхнє виконання місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні та сільські голови.

В ролі координаторів усієї діяльності, пов'язаної з розробкою і виконанням місцевих бюджетів, виступають *місцеві фінансові органи*. Важливу роль в управлінні фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання, установ, закладів та населення регіонів відіграє банківська система, яка завдяки своїй посередницькій сутності об'єднує окремі мережі обігу фінансових ресурсів в єдиний цикл.

Трудові ресурси складає наявне працездатне населення – потенціал живої праці, який мають регіони на певний момент часу. Їх відтворення і раціональне використання є одним з найважливіших напрямів регіональної економічної політики, дотримання якого націлює управління на вирішення таких завдань:

- створення умов для повного здійснення громадянами конституційного права на працю;

- забезпечення рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності;
- розробка та реалізація програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб;
- створення належних, безпечних і здорових умов праці;
- встановлення оптимальних пропорцій у розподілі трудового потенціалу між галузями регіонального господарчого комплексу;
- збалансування регіонального ринку праці, чисельності трудових ресурсів і робочих місць у регіоні;
- соціальний захист неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення.

Розв'язання цих завдань становить зміст управління трудовими ресурсами і здійснюється місцевими органами за допомогою економічних, правових та адміністративних методів. Державна промислова політика – цілісна система заходів, інвестиційноструктурних перетворень, що підкріплюються відповідними механізмами реалізації (стимулювання, регулювання та контролю через відповідні інститути держави та ринку), спрямованими на розв'язання стратегічних і тактичних завдань розвитку реального сектору: зростання виробництва, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та окремих галузей.

Регіональна промислова політика базується на таких ключових засадах:

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

Проблеми, які покликана вирішувати регіональна промислова політика, можна виділити наступні:

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

У процесі формування регіональної промислової політики слід враховувати наступні значущі аспекти функціонування промислового комплексу регіону.

1. Стратегічним напрямом регіональної промислової політики є підтримка існуючих стабільно працюючих підприємств.

2. Регіональна промислова політика формується як функція потреб підприємств регіону, і є складовою частиною державної промислової політики.

3. Сукупність інвестиційних програм підприємств регіону визначає формування всієї решти функціональних політик регіональних органів управління.

4. Існуюча промислова політика взагалі і регіональна, зокрема, орієнтована на збільшення ВВП на душу населення, і як наслідок на формування платоспроможного попиту і забезпечення цілей та завдань розвитку підприємств.

5. Регіональна промислова політика створює градо утворюючим підприємствам протекціоністські умови, мінімізуючи конкуренцію (якщо на регіональний ринок поступає аналогічна продукція з інших регіонів, і дані виробники мають підтримку в своїх регіонах, то регіональні органи управління мають право встановлювати бар'єри для підтримки місцевих виробників).

6. Критерієм вибору підприємств для підтримки є висока ефективність виробництва, а інструментом підтримки є компенсація «побічних ефектів».

Державне регулювання сільського господарства – це основана на законодавстві одна з форм державного впливу на агропромисловий комплекс України шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності суб'єктів аграрного господарювання з метою досягнення сільським господарством максимальної ефективності для задоволення потреби населення у продуктах харчування, а промисловості – у сировині.

Функції державного регулювання сільського господарства здійснюють державні органи виконавчої влади, що визначають стратегічні цілі і завдання агропромислового виробництва, забезпечують матеріально-фінансову підтримку аграрного сектора, здійснюють контроль і нагляд за дотриманням аграрного законодавства.

Основними завданнями органів, що здійснюють управління сільським господарством на місцях є:

- забезпечення реалізації державної аграрної політики, розроблення та виконання регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм і прогнозів розвитку галузей агропромислового виробництва;

- участь у формуванні та реалізації соціальної політики на селі, сталого розвитку регіонального агропродовольчого ринку і сільських територій регіону;

- організація роботи з питань насінництва і розсадництва, сортовипробування і захисту рослин, племінної справи, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки.

3. Управління інноваційною діяльністю

Інноваційна діяльність регіону – це система процесів:

- дослідження та моделювання станів ринку щодо доцільності створення інновації для вирішення існуючої проблеми в регіоні;

- генеруванням науково-технічної ідеї;

- НДДКР;

- виробництва та оформленням новації з подальшим її впровадженням на ринок,

- тобто перетворенням в інновацію.

До функцій управління інноваційною діяльністю регіону відносяться:

- аналіз,

- планування й прогнозування,

- організація інноваційної діяльності;

- облік і контроль, координація й регулювання.

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

Управління інноваційною діяльністю регіону являє собою складний багатокроковий процес, що поєднує масу дрібних завдань, які необхідно вирішити органу управління в процесі організації, управління й розвитку інноваційної діяльності регіону. Соціальна інфраструктура – частина загальної інфраструктури, сукупність галузей, які спеціалізуються на обслуговуванні населення. Ці галузі територіально інтегровані за функціональним призначенням: задоволення урізних послугах потреб людей, які проживають у межах певної території.

4. Роль державного управління щодо розвитку соціальної інфраструктури регіону

Підприємства, організації та установи інфраструктури створюють необхідні умови для життєдіяльності населення через надання різноманітних послуг. Розвиток соціальної інфраструктури визначається такими об'єктивними закономірностями її функціонування:

- 1) поліпшенням добробуту населення;

- 2) неухильним зростанням потреб населення у високоякісних товарах широкого вжитку і різноманітних послугах;

3) комплексним розвитком і підвищенням ефективності функціонування галузей.

На цих закономірностях базується управління розвитком соціальної інфраструктури.

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

Центральні органи державної влади відповідальні за втілення стратегій регіонального економічного розвитку та їх відповідність стратегічному розвитку держави в цілому для того щоб забезпечити максимально ефективне використання потенціалу регіону з одного боку та загальнодержавні потреби з іншого.

Крім завдань центральної влади є регулювання відносин між регіонами та забезпечення виконання загальнодержавних програм, в яких задіяні декілька регіонів. При цьому центральні органи державної виконавчої влади забезпечують :

- дотримання чинного законодавства на території як всієї країни так і окремого регіону;
- функціонування єдиної грошової, бюджетної та митної систем;
- розвиток інфраструктури загальнодержавного значення; управління об'єктами загальнодержавної власності;
- створення умов для соціально-економічного розвитку регіону.

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

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

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. Голов адміністрацій призначає на посаду й звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень й несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Рішення, які суперечать Конституції або законодавству, можуть бути скасовані Президентом або главою місцевої держадміністрації вищого рівня (ст. 118)

Місцеві органи влади відіграють три ключові ролі в економічному розвитку регіону.

Перша полягає в забезпеченні керівної ініціативи при формуванні регіональної економічної політики, вироблення стратегії розвитку регіону. В цій ролі здійснюють аналіз існуючого стану розвитку економіки регіону, визначають ключові впливи та формують уяву про майбутні економічні перспективи регіону.

Друга – в адмініструванні розроблених конкретних програм та проектів розвитку регіону, виробленні конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контролі реалізації цих заходів для отримання запланованого результату.

Третя – в створенні сприятливого середовища для мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку та найбільш ефективного їх використання .

Кінцевою метою управління соціально – економічним розвитком регіону є розроблення та реалізація програм економічного розвитку регіону, які передбачають підвищення життєвого рівня населення регіону, ефективне використання природно – ресурсного, виробничого, трудового потенціалу території, оптимальний територіальний розподіл праці. Управлінська структура регіону формується таким чином, що органи вищого рівня виконують лише ті функції, які не можуть виконати органи управління нижчого рівня. Регіональні структури управління повинні бути гнучкими, швидко адаптуватись до умов, що постійно змінюються. Органи державного

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

Конституція України, стаття 5 встановлює: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». З цього можна зробити перший висновок – органи місцевого самоврядування є органами влади, відмінної від влади державної. Частина 2 статті 19 Конституції України визначає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тому другий висновок можна зробити такий: повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами.

Актами виконавчої влади таке регулювання неприпустиме. Оскільки місцеве самоврядування – це окремий інститут влади, для нього характерним є: правова автономія – повноваження визначаються законом, у межах власних повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно під свою відповідальність; організаційна автономія – органи місцевого самоврядування самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників; фінансова автономія – надходження та видатки органів місцевого самоврядування повинні мати закріплені джерела і бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень. Звичайно на практиці це не завжди так, адже є низка громад, ресурси яких у межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для заробітної плати працівникам ради. Але це проблема нереформованості адміністративно-територіального устрою держави та відсутності адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і для багатьох районних державних адміністрацій.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громади, району, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їх можливості для реалізації владних повноважень різні. Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їх повноваження не перетинаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою. Отже, третій висновок – у системі місцевих рад відсутня ієрархічна, адміністративна підпорядкованість. У цьому є ще одна принципова відмінність місцевого самоврядування від органів виконавчої влади, де завжди присутня вертикаль та адміністративна підпорядкованість.

Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватись виключно на предмет законності, а не на предмет доцільності. Розглянемо це на такому прикладі. Селищна рада вирішила, що центральні вулиці села слід замостити бруківкою, а не покрити асфальтом. Це компетенція ради і незалежно від доцільності такого рішення, воно не може бути оскаржене державним органом (прокурором чи головою МДА) чи скасоване. Натомість коли та ж сама рада прийняла рішення про відкриття на в'їзді в селище митного поста для збирання коштів за транзит через свою територію, таке рішення є незаконним, воно виходить за межі повноважень, буде оскаржене і скасоване, а сама Тут і далі ми будемо вживати цей термін як узагальнюючий для первинного рівня місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської територіальних громад.

Рада може наразитись на рішення Верховної Ради України про призначення дострокових виборів такої ради. Взаємодія органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою відбувається через ухвалення програм розвитку: районних чи обласних, які стосуються різних територій і відповідно рад громад певного району чи області, через міжбюджетні трансферти – коли з бюджету однієї ради передаються кошти в іншу за надання мешканцям громади послуг у цій раді (наприклад, діти з громади А ходять у дитячий садок у громаду Б), через міжмуніципальне співробітництво – наприклад, створення полігона твердих побутових відходів на кілька громад та комунального підприємства, що забезпечує вивезення сміття на цей полігон. У системі органів виконавчої влади – районних та обласних державних адміністрацій діє принцип підлеглості.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник – К.: ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
2. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За заг. ред. д-ра філос. наук В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Vojtovich.pdf>
3. Висоцький О.Ю. Основи державного управління. Частина I / О.Ю. Висоцький, О.Є Висоцька, Ю.П. Шаров. – Дніпропетровськ: НМетАУ. – 2008. – 52 с.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник/ О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 208 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Державне управління: основи теорії, історія та практика: Навчальний посібник/ В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
8. Крупка Ю.М. Аграрне право України: Навч. посіб. / За наук. ред. Н.Р. Малишевої. – К.: Університет «Україна», 2006. – 160 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2529/12/> – Режим доступу: Ю.М
9. Кунєв, Ю.Д. Управління в митній службі: Підручник: За заг. ред. Ю.Д. Кунєва / Ю.Д Кунєв. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник /В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
11. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К : Знання, 2009. – 582 с.
12. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» / С.І. Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 140 с. Інтернет ресурси:
14. <http://uk.wikipedia.org/wiki>
15. http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:201

РОЗДІЛ №2. «МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»

ЛЕКЦІЯ №2.1

Тема лекції: «Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування, роль в управлінні»

План лекції:

1. Єдина система органів виконавчої влади
2. Проблеми у відносинах владного трикутника України
3. Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні

1. Єдина система органів 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 ознак, 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 комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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

- органи виконавчої влади загальної компетенції – 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.

2. Проблеми у відносинах владного трикутника України

Владний трикутник України: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України. Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на думку багатьох дослідників, має певні негативні фактори.

По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудована на політичній неструктурованості суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів.

По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах трикутника «Парламент – Уряд – Президент».

По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму. Інституціонально-політична система України, безсумнівно, все ще перебуває у фазі переходу до демократичної моделі. Незважаючи на внесені зміни, Конституція України все ще залишається неточною і в майбутньому потребуватиме подальшого уточнення.

Запроваджені зміни мали на меті визначити ролі Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради, змінюючи характер устрою з президентсько-парламентського в бік парламентсько-президентського. Ознаками такої класифікації слугують закріплені у *новій Конституції принципи як всенародного обрання глави держави, так і тривалості існування уряду залежно від волі парламенту*. Але Конституція, заклавши фундамент організації влади та окресливши контури взаємодії і розподілу повноважень між її ланками, залишила відкритим питання практичного функціонування владного трикутника в умовах України. Зміна форми

правління поставила

Кабінет Міністрів у більшу залежність від колегіального органу – парламенту, обмеживши при цьому важелі одноосібного впливу Президента. Змінилась сутність й основного суб'єкта формування уряду – парламенту, який з введенням пропорційної системи виборів наповнився партійним змістом і став «опосередкованим засобом участі виборців у формуванні свого уряду» [9, с. 261]. Таким чином, уряд принципово перетворюється з бюрократично-президентського в партійнобюрократичний. Тобто, до юридичних норм, що регулюють його діяльність, додаються ідеологічні принципи та програмні засади політичних партій, що входять до парламентської більшості.

Характеризуючи місце Кабінету Міністрів України у конституційній системі органів державної влади, необхідно виділити найбільш суттєві риси та особливості, які,

по-перше, притаманні системі органів виконавчої влади в цілому, котру очолює Кабінет Міністрів,

по-друге, відрізняють уряд від інших органів виконавчої влади,

по-третє, визначають його взаємовідносини з Верховною Радою України та Президентом України.

У системі поділу влади уряд здійснює державну владу поряд з іншими органами державної влади: главою держави, законодавчими та судовими органами. Але предмет і сфера діяльності уряду мають свої особливості порівняно з іншими органами. Так, на відміну від органів законодавчої влади уряд не приймає законів, а організує їх виконання, забезпечує управління державним апаратом. Система органів виконавчої влади, яку очолює уряд, характеризується підпорядкованістю «*по вертикалі*» (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських функцій та виконання не лише рішень парламенту і глави держави, а й рішення вищих органів і посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути скасовані вищими).

Зазначимо, що у системі органів виконавчої влади положення Кабінету Міністрів України характеризується такими рисами:

1) згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З цього конституційного положення випливає, що уряд здійснює керівництво органами виконавчої влади, забезпечуючи при цьому об'єднання, координацію та погодженість їхньої діяльності;

2) Кабінет Міністрів є загальнодержавним органом виконавчої влади загальної компетенції, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу влади, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції у системі органів виконавчої влади більше немає органів, подібних до уряду;

3) Кабінет Міністрів – це колегіальний орган виконавчої влади, тобто він працює шляхом колегіального прийняття рішень.

Виходячи з наданих повноважень взаємовідносини Кабінету Міністрів з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах принципу поділу влади і характеризуються:

1) формуванням уряду парламентським шляхом та здійсненням парламентського контролю за його діяльністю. Участь Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів, визначенні напрямів його діяльності та роль парламентського контролю в процесі конституційної реформи значно зросли. Так, парламент:

– призначає Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України;

– розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

– відповідно до Конституції та законів України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів;

– розглядає питання про відповідальність Кабінету Міністрів та приймає резолюцію недовіри Кабінету Міністрів;

– приймає відставку Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України;

2) взаємодією уряду та парламенту за такими основними напрямками:

– по-перше, через прийняті Верховною Радою України закони, що їх уряд повинен виконувати і втілювати в життя;

– по-друге, в рамках бюджетного процесу, оскільки саме на уряд покладаються обов'язки розробки проекту закону про Державний бюджет України та подання звіту про виконання Державного бюджету України;

– по-третє, в процесі законопроектної діяльності (Кабінет Міністрів як суб'єкт законодавчої ініціативи забезпечує підготовку значної кількості законопроектів, вносить їх до Верховної Ради України, призначає своїх офіційних представників для їх обговорення тощо);

3) підконтрольністю і підзвітністю Кабінету Міністрів України Верховній Раді України;

4) подвійною відповідальністю Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України;

5) номінальною участю Президента України у формуванні уряду. Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді вносить до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України та за власними пропозиціями подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України.

Оскільки ефективність функціонування політико-правової системи держави в цілому чи її ключових складових – парламенту, уряду і глави держави, визначається ступенем впливу кожної із згаданих інституцій як на інші елементи системи, так і на суспільство в цілому, спробуємо окреслити загальну схему політичних і правових впливів у межах українського трикутника влади. Обидва типи цих впливів тісно пов'язані, але правові впливи, на відміну від політичних, мають законодавчо-формалізований характер.

Аналізуючи впливи у владному трикутнику, слід зазначити, що головною особливістю існуючої політичної системи в Україні є часткове дублювання повноважень і невизначеність щодо політичного лідерства. Конституція України створює для Президента і Кабінету Міністрів політичні ролі, що частково співпадають. Так, у рамках цієї системи, для якої характерне дублювання, провідне положення Президента виходить з наявності у нього права вето щодо законодавства.

Президент може накласти вето на закон за наявності істотних підстав на це і має право повернути його до Верховної Ради зі своїми змінами. Верховна Рада може подолати президентське вето конституційною більшістю (2/3 голосів). Якщо Верховна Рада не може набрати 2/3 голосів від її конституційного складу, вона може змінити законопроект (причому не обов'язково так, як хоче Президент) і знову надіслати його Президенту. У свою чергу, глава держави може заявити, що це новий законопроект і знову накласти на нього вето. Чітких процедур, пов'язаних із президентським вето, немає. Це призводило до можливості ситуацій, коли Верховна Рада набрала 2/3 голосів і направила закон назад, а Президент просто не став нічого з ним робити.

Змінами до Конституції здійснено спробу врегулювати це питання – якщо Президент відмовляється підписати закон, він оприлюднюється Головою Верховної Ради за його власним підписом. До прикладів практичних та політичних наслідків цієї зміни можна віднести прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Виходячи із зазначеного, можна передбачити, що функціональні можливості Кабінету Міністрів України помітно залежатимуть від підтримки Верховною Радою урядових законопроектів. Однак, Конституція зберігає можливість за главою держави блокувати цю співпрацю застосуванням вето стосовно вже прийнятих законів. Отож, без принаймні лояльного Президента парламентсько-урядова коаліція може зустрітися із серйозними проблемами. Дублювання політичних обов'язків, поєднане з надмірним регулюванням і відсутністю прозорості, створює систему, де ініціатори політичних ідей можуть прагнути реалізувати свої пропозиції за допомогою тієї особи, що приймає рішення; яка, як вони вважають, охоче погодиться з їхніми ідеями. Наприклад, міністр, що не може отримати згоду своїх колег зі своїм підходом, може прагнути домогтися видання указу Президента для реалізації цього підходу або подання президентського законопроекту до Верховної Ради або ж може стимулювати депутата Верховної Ради для його ініціювання. Така практика не є незвичайною, і є багато прикладів її використання.

У деяких випадках, наприклад, щодо Закону «Про Кабінет Міністрів», були моменти, коли одночасно існувало три варіанти – президентський, варіант Кабінету Міністрів і варіант Верховної Ради. Учасники цієї системи часто відзначають, що Президент отримує свою владу не лише з Конституції, а й також із традиції та звички підкорятися найвищій інстанції. Ця традиція, що глибоко вкоренилася у системі через тривалу практику, може ускладнити й уповільнити політичну реформу.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо основні конституційно-правові зміни в контексті виконавчої влади щодо повноважень Президента України стосовно Кабінету Міністрів.

По-перше, нетиповою для глави держави є визначена Законом участь Президента у процедурі призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Змінами до Конституції 2004 року запроваджено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, адже одні члени уряду (Міністр оборони, Міністр закордонних справ) мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента (нарівні з Прем'єр-міністром), а інші – за поданням Прем'єр-міністра. Звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду Верховна Рада України за Конституцією взагалі зможе без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи з Главою держави простою більшістю від конституційного складу. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ, і в принципі є унікальним у світовій конституційній практиці. Адже, у будь-якій країні, зокрема й з класичною парламентською формою правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від глави держави. Це одне з найбільш небезпечних та деструктивних положень Основного Закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів (всупереч деклараціям авторів реформи), особливо зважаючи на рівень політико-правової культури нашого політикуму та лобістську діяльність окремих народних депутатів. Загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду «слухняними слугами Президента», тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ. Ключова роль глави уряду в ініціюванні абсолютної більшості призначень на рівні центральних органів виконавчої влади (окрім міністрів оборони та закордонних справ і Голови Служби безпеки України) та здійснення формальних призначень членів уряду й частини керівників центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Верховною Радою України, а решти керівників – безпосередньо урядом (пп. 12 і 12-1 ч. 1 ст. 85, п. 9-2 ст. 116), руйнує можливості Президента у вирішенні кадрових питань у системі виконавчої влади, а чільну роль у їх вирішенні починає відігравати Кабінет Міністрів.

По-друге, вирішення винятково урядом усіх питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією й ліквідацією відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116), позбавляє главу держави права опосередковано впливати на вирішення кадрових питань через механізм утворення (ліквідації) окремих державних органів.

По-третє, не відповідає покладеним на Президента України повноваженням і порядок призначення Голови Служби безпеки України. Адже Президент України відповідно до Конституції забезпечує національну безпеку. Законом же передбачено призначення та звільнення Голови Служби безпеки України за поданням Президента Верховною Радою України. Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, і тому насамперед главі держави має підпорядковуватись дана спецслужба. Політичний же вплив парламенту на цей орган мав би бути зведений до мінімуму.

По-четверте, неоднозначним є тлумачення ч. 4 ст. 118 Конституції, що передбачає призначення і звільнення голів місцевих держадміністрацій Президентом України за поданням уряду. Постає питання: Президент зобов'язаний чи має право призначати і звільняти тих, кого йому запропонують? Якщо Президент у цьому питанні має вирішувати на свій розсуд, то уряд буде вимушений прилаштуватися до його позиції. Тим більше, що ч. 5 ст. 118 говорить про відповідальність голів місцевих держадміністрацій і перед Президентом, і перед Кабінетом Міністрів, а ч. 8 ст. 118 надає главі держави можливість скасовувати рішення голів місцевих

держадміністрацій, істотно коригуючи тим самим зміст їх діяльності. Таким чином, зміни до Конституції «розривають» виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи дуже мало управлінських інструментів для уряду. Виконавча вертикаль залишається урядовою тією само мірою, як і президентською. У таких умовах стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема і держави загалом.

По-п'яте, не всі питання знято і з трансформацією конституційної норми про повноваження глави держави на свій розсуд скасовувати акти Кабінету Міністрів України, яке тепер формулюється як право зупиняти дію цих актів «з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності». Ця зміна мала б відображати загальну тенденцію до зменшення повноважень глави держави. Однак пошук аргументів щодо неконституційності тих чи інших рішень у вітчизняній практиці управління ніколи не був занадто обтяжливим, а тривалий термін розгляду може не менш надійно блокувати діяльність уряду, аніж попередня норма.

По-шосте, встановлення норм про складання урядом повноважень виключно перед Верховною Радою (ч. 1 ст. 115), а не главою держави, як це було до сьогодні, унеможливило відставку уряду за рішенням Президента України. Тим самим Президента позбавлено важелів безпосереднього впливу на уряд. Загалом функціонування останнього стає стабільнішим, оскільки згідно з ч. 2 ст. 87 право Верховної Ради розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів залишається обмеженим (відповідне питання не може розглядатися «більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України»).

По-сьоме, істотно обмежено можливості Президента безпосередньо впливати на діяльність уряду шляхом видання зобов'язуючих актів. Зокрема, ч. 3 ст. 113, як і раніше, передбачає, що уряд у своїй діяльності зобов'язаний керуватися не тільки Конституцією та законами України, а й актами Президента України. Але вже з дуже істотним уточненням: «прийнятими відповідно до Конституції та законів України». А в п. 10 ст. 116 вилучено згадку про акти Президента як засіб визначення функцій уряду.

По-восьме, зберігається проблема інтерпретації змісту процедури скріплення президентських актів виданих у межах його повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 ч. 4 ст. 106 Конституції підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання. Скріплення (контрасигнатуру) можна розглядати як формальний вияв узяття урядом президентського указу до виконання.

У такому разі ця норма обмежує самостійність уряду. Однак її можна розглядати в рамках сучасних європейських підходів як засіб блокування урядом самостійної позиції Президента України із зазначених питань. У цих взаєминах з главою держави роль прем'єра та уряду могла б істотно зрости. Отож, необхідно досягти визначеності у питанні: скріплення підписом є правом чи обов'язком прем'єра й відповідального міністра. Думки науковців, яким Конституційний Суд запропонував викласти свою позицію, з цього питання розходяться. Пропонується два варіанти тлумачення спірного положення. За першого, притаманного, наприклад, Конституції Німеччини, контрасигнація або скріплення підписами є обов'язковою умовою набрання чинності актом Президента. За другого варіанта скріплення підписами може мати суто інформативний характер і метою його є доведення прийнятого указу до відома Прем'єр-міністра та відповідального міністра. Але в такому разі позиція виконавчої влади зводиться до обов'язку автоматично прийняти указ до виконання. До речі, за попередньою редакцією Основного Закону підписами мали бути скріплені укази Президента, прийняті в межах не чотирьох, а 13 пунктів повноважень глави держави, визначених статтею 106 Конституції [12]. Це може свідчити про певне розширення прав Президента самостійно приймати рішення. Однак, є певна категорія указів, щодо яких доцільність контрасигнації сумнівна. Наприклад, Прем'єр-міністр та відповідальний міністр мають підписувати укази про оголошення надзвичайного стану, хоча ці самі укази у дводенний строк повинна затвердити Верховна Рада України. Таким чином, як бачимо, умови політичного протистояння не дали змоги при розробці змін до Конституції здійснити комплексну оцінку проблемних, конфліктних і кризових варіантів макроуправлінських ситуацій, що можуть

виникнути при введенні їх у дію [10]. Актуальним є також питання впливу опозиції на уряд. Наявність політичної опозиції, забезпечення можливостей для її повноцінної участі у політичному житті є однією з базових умов існування політичної системи європейського зразка. Зміна форми правління вимагає проведення нормативно-правового регулювання взаємодії Кабінету Міністрів й опозиції. На сьогодні практично єдиним законодавчо визначеним правом опозиції за умови, що до її складу входить не менш як одна третина депутатів, є можливість ініціювати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Але відправити уряд у відставку (прийняти резолюцію недовіри) може лише більшість депутатів від конституційного складу. Тому право ініціювати звіт уряду дає можливість парламентській опозиції донести через парламент свою позицію та продемонструвати своє ставлення до Уряду і не більше.

Згідно з Основним Законом, у своїй діяльності уряд керується указами Президента, але водночас – і постановами Верховної Ради. Конституція України не дає чіткого пояснення, як ці акти між собою погоджуються. «Різні юридичні норми можуть міститися у різноманітних нормативних актах як за змістом, так і за формою, в тому числі таких, що суперечать один одному, виключаючи одне одного повністю або частково... не випадково в юридичній літературі зазначається, що суттєвим недоліком правотворчого процесу є відсутність єдиних критеріїв при виробленні та обранні форми нормативно-правових актів».

У ситуації подвійної підпорядкованості існує ризик того, що виконавчі органи здебільшого орієнтуються на одного суб'єкта [8, с. 133]. Це досить яскраво проявилось в умовах попередньої – президентсько-парламентської форми правління: Уряд фактично підпорядковувався Президентові, а за Верховною Радою лишались далеко не основні важелі впливу. Відповідно до конституційних змін, за Президентом закріплені кадрові функції щодо призначення ряду міністрів (Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України). Тобто, існує ризик подвійного підпорядкування Уряду: частина членів уряду керуватиметься актами Президента, а решта – Програмою та постановами Верховної Ради. Більше того, не виключені випадки, коли парламентську більшість можуть сформувані опозиційні до Президента політичні партії. У такому разі розкол Кабінету Міністрів поглибитися. Це може призвести до дезорганізації діяльності Уряду. Адже «структури виконавчої влади – уряд та відомства – функціонують за принципом єдиноначальності».

Незважаючи на розбіжності в позиціях міністерств, рішення ухвалюються від імені всього уряду. Тільки так має забезпечуватись єдність політики уряду» [7]. Тому перед законодавцями постає важлива правова проблема: встановлення чітких субординаційних зв'язків між нормативно-правовими актами у правовій системі України. Тут можна погодитися з Ю. Шемшученком, який вихід з цієї проблеми вбачає в прийнятті законів «Про закони і законодавчу діяльність» та «Про нормативні акти». Кабінет Міністрів повинен бути генератором суспільного розвитку та необхідних для цього реформ на основі чіткої Програми діяльності. Виходячи із задекларованих пріоритетів повинен формуватися посадовий та персональний склад Уряду. На урядові посади мають призначатися політики, що мають чітке бачення реформ й готові взяти персональну відповідальність за їхнє проведення та результати.

Органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовка рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Зокрема, міністерства повинні допомагати міністру у розробці реформ та їхнього впровадження в життя. Урядові рішення повинні прийматися виходячи з обмеженості державних ресурсів та потреби їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів є забезпечення виконання Урядом основного завдання – формування державної політики. При цьому Кабінет Міністрів повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів свої повноваження адміністративного характеру. Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді та Парламенті. Необхідно усунути дублювання діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств. Робота з підготовки концепцій, проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, відповідно до прийнятих стратегічних і політичних рішень, а не за «дорученнями» Адміністрації, керівництва

Уряду чи Президента. Застаріла та неефективна процедура «погодження» проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та публічному обговоренні на урядових комітетах.

3. Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні

Впровадження парламентсько-президентської форми державного правління в Україні зумовило появу нових інституціональних викликів, які повинні бути розв'язані вже найближчим часом задля збереження політичної і, як наслідок, економічно-соціальної стабільності держави.

Одним із основних завдань політичного, адміністративного та наукового істеблiшменту є створення оптимізаційної моделі взаємодії ключових макрополітичних суб'єктів державної влади: Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Із внесенням змін до Конституції оптимального перерозподілу не досягнуто. Запроваджена модель виявила свою недосконалість переважно в інституційно-правовому аспекті, а саме: Зміни до Конституції не містять чіткого механізму формування ефективної виконавчої влади в Україні. Не ліквідоване паралельне існування кількох виконавчих вертикалей: парламент формує уряд, проте голів державних адміністрацій і надалі призначає Президент. Наявність в уряді «квоти Президента» – силових міністрів може поставити під сумнів діяльність Кабінету Міністрів як єдиної команди у періоди так званого «розділеного правління». У більшості країн саме ці посади є вагомим «призом» для партнерів при створенні коаліційного уряду.

Невідомо яким чином вирішувати проблему, коли Президент України, отримавши від коаліції депутатських фракцій пропозиції щодо внесення до парламенту подання про призначення Прем'єр-міністра України, не виконує свого обов'язку і не вносить у визначений строк цієї кандидатури до парламенту. Відсутня дієва процедура формування уряду та дій основних суб'єктів у разі його відставки. У відповідності до чинної Конституції України, уряд формується коаліцією депутатських фракцій. Оскільки процедура створення такого політичного суб'єкта передбачає необхідність узгодження різноманітних інтересів багатьох фракцій, то перед коаліцією, відповідно, постає значно більше законотворчих проблем, ніж перед однопартійною або стабільною більшістю.

Політична практика країн інваріантних демократій свідчить, що навіть у відносно стабільних коаліціях процес вироблення політики є менш узгодженим, ніж в однопартійних урядах, що пов'язано з необхідністю обговорення політичних рішень з партнерами по коаліції, які часто мають досить відмінні погляди щодо кожного політичного питання. Запобіганням урядової нестабільності є запровадження синхронізованого виборчого циклу. Так, нормативне втручання Президента у справи, що належать до компетенції виконавчої влади, часто пояснюється недовірою до кабінету, який може бути сформований опозиційною політичною силою.

Гармонізація термінів призначення президентських і парламентських виборів може зменшити політичне протистояння між президентською і законодавчою владами, позитивно вплинути на формування заснованого на консенсусі уряду і, як наслідок, мінімізувати конкуруючі вимоги щодо діяльності уряду. На сьогодні не врегульований законами політико-управлінський простір є дуже великим, і на ньому змагаються президентські та урядові структури.

До недавнього часу останні програвали першим, що було можливим під час функціонування президентсько-парламентської моделі. У рамках же парламентськопрезидентської форми правління президент є сильною фігурою лише у разі його підтримки з боку більшості у парламенті. У разі ж «розділеного правління» надзвичайно посилюється фігура Прем'єр-міністра і стан речей змінюється на протилежний. Зважаючи на масштаби тіньового нелегального лобіювання в органах виконавчої влади, відсутність чіткого розмежування функцій підзаконного нормотворення між Президентом та Прем'єр-міністром є неприйнятною із точки зору перспектив демократії в Україні [2].

Чинна нормативно-правова база України свідчить про приматність нормотворчості Президента щодо актів уряду, а також про наявність прерогативи Президента вносити на розгляд парламенту власні законопроекти як позачергові. Кабінет Міністрів так само, як і Президент, наділений правом законодавчої ініціативи, однак останній має у своєму владному інструментарії

право вето. Так, Президент має право призупиняти дію актів Кабінету Міністрів із мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності. Слід зауважити, що даний інструмент є досить впливовим і може бути часто застосовуваним у періоди «розділеного правління», що не сприятиме конструктивності у роботі виконавчої влади.

Одним із способів реалізації компетенції Президента України є прийняття ним власних нормотворчих актів, що є характерним для напівпрезидентських республік. Повноваження на видання правових актів забезпечує швидке реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя з метою заповнення прогалин у законодавстві, коли має місце ефект «повільного парламенту». Однак, прерогатива створення загальнообов'язкових норм належить Верховній Раді України. З метою унеможливлення подвійного регламентування одних і тих самих об'єктів політико-владного впливу доцільним видається більш чітко визначити межі нормативних указів глави держави. Вони повинні мати переважно процедурно-допоміжний характер. Адже Президент, не підміняючи парламент, може скористатися правом законодавчої ініціативи і внести відповідний законопроект на розгляд парламенту.

З огляду на це важливим для оптимізації нормотворчої діяльності Верховної Ради і Президента є питання про розмежування предмета закону і нормативного указу Президента. Конституція України не обмежує останнього переліком питань, з яких він має право видавати акти, здійснюючи правове регулювання. Проте, з іншого боку, стаття 92 Конституції окреслює коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно Законами України. Тому обмеження нормотворчої компетенції глави держави полягає у тому, що він не може видавати укази з питань, які вже регламентовані законом, чи щодо яких Конституція містить прямі вказівки про те, що вони повинні бути регламентовані законом.

Характер завдань, що стоять перед Президентом України, широкий спектр повноважень і висока політична відповідальність глави української держави зумовлюють необхідність створення чіткої системи гарантій президентської діяльності. Слід звернути увагу на те, що вони не знайшли належного, послідовного і комплексного відображення у чинному законодавстві. До юридичних гарантій слід віднести законодавче закріплення правового статусу його актів стосовно актів Кабінету Міністрів України.

Роль такого акту міг би відіграти закон «Про Президента України», у якому доцільно було б зосередитись на врегулюванні таких питань: Імпічмент. Основи усунення Президента України визначені у ст. 111 Конституції України. Водночас деякі процедурні питання (наприклад, процедура обрання або призначення, повноважень та роботи спеціального прокурора і спеціальних слідчих чи питання порушення кримінальної справи проти Президента за вчинення державної зради або іншого злочину) не вирішені безпосередньо в Конституції. Конституція України передбачає можливість усунення президента з поста у порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Серед підстав для застосування імпічменту не закріплюється: порушення Конституції, законів, прав і свобод людини й громадянина, а також присяги. Створення конструктивної моделі інституту конституційної відповідальності глави держави диктує необхідність включення перерахованих елементів до переліку підстав для імпічменту глави держави, оскільки це органічно впливає з його статусу.

Питання повернення Президентом закону з умотивованим і сформульованими пропозиціями до парламенту взагалі не врегульоване законодавчо. Основне поняття вмотивованості можна трактувати дуже вільно виходячи із політичної доцільності, суперечливості з іншими законами чи невідповідності Конституції. Можна було б розглянути можливість застосування аналогічної процедури із Закону України «Про внесення змін до Конституції України» стосовно призупинення дії актів уряду з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Консультативні та дорадчі органи.

Право Президента створювати для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби закріплене у п. 28 ст. 106 Конституції України [12]. Посади керівників та працівників цих органів постановами уряду відносять до посад державних

службовців і, відповідно, ці дорадчі органи вже отримують статус державних органів, як це передбачено ст. 1 Закону України «Про державну службу». Виходячи із наведеного визначення основних повноважень функціонування Адміністрації Президента, Державного управління справами та інших структур має здійснюватися на рівні закону, а не указів Президента.

Сьогодні ж, в умовах пошуку механізмів політичного консенсусу і взаємодії у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд», конституційні зміни дають черговий шанс для посилення ваги інституту РНБОУ. Для цього є декілька підстав:

- Президент був і залишається Верховним головнокомандуючим, людиною, яка має право оголошення війни, а у випадку своєї близькості до армії

- і до силових методів ведення політики;

- Президент призначає силових міністрів, які за посадою входять до РНБОУ;

- водночас Прем'єр-міністр за посадою також входить до РНБОУ, отже, представляє в цьому органі думку парламентської більшості;

- нарешті сама РНБОУ по законодавству відіграє роль з'єднувальної ланки між урядовими бюрократами, військовими і правоохоронцями з одного боку, та главою держави і політичними колами загалом

- з іншого. Звичайно, за умови, коли Президент і Прем'єр-міністр є представниками однієї коаліції і не конкурують, роль РНБОУ зводиться до чисто консультативного органу і залежить від особистості її керівника

- тобто діє за схемою, яка працює в США. Однак, якщо виникає ситуація подібна до тієї, що склалася внаслідок парламентських виборів 2006 р., і прогнозований конфлікт між парламентом, президентом і прем'єр-міністром вимагає постійної координації дій, Рада стає майданчиком для переговорів. І може виконувати цю роль досить ефективно – в силу низки причин.

По-перше, РНБОУ – це вже існуючий механізм, закріплений в Конституції, який, працюючи півтора десятка років, має відповідні аналітичні і практичні напрацювання. Просто нелогічно і витратно створювати додаткові механізми консенсусу, якщо вже існує один, який має найвищу легітимну владу.

По-друге, апарат РНБОУ може діяти на користь обох посадових осіб – прем'єр-міністра, як керівника уряду, – і Президента, який, хоча і втратив частину повноважень, залишається Головою РНБОУ, підписує його рішення, а, отже, може суттєво впливати на всі питання, що стосуються безпеки. Тому аналітики, експерти і цілі інституції можуть надавати незалежну і повну інформацію для обох керівників держави, створюючи, таким чином, єдину платформу для порозуміння. Однак, для досягнення подібного ідеального стану речей, необхідно забезпечити низку важливих заходів.

Для того, щоб РНБОУ стала переговорною ареною, в період, коли головні посади посідають опоненти, або координуючим органом – у період, коли править одна сила, – парламенту необхідно затвердити серйозні зміни до законодавства. Звичайно, пріоритетними є закони, що регулюють діяльність самого законодавчого органу, а також закон «Про Кабінет Міністрів», однак, варто наголосити і на новій редакції Стратегії національної безпеки України, яка могла б визначити основні загрози для політичного ладу країни, звузила б коло питань для РНБОУ, та визначила б процедуру проходження рішень РНБОУ.

Надзвичайно важливим є введення інституту парламентських слухань та опосередкованого парламентського контролю за діями РНБОУ – через спеціальні комісії, що дозволило б тримати апарат Ради та її керівництво в межах законодавства України. Серед основних завдань Верховної Ради України особливе значення має ефективне співробітництво між парламентом та урядом. Для його здійснення необхідно забезпечення декількох основних факторів. *По-перше*, створення уряду на основі реальної коаліції, а не в результаті ситуативних домовленостей між політичними силами. Йдеться про формування єдиної урядової команди, персоналії якої, а також їх позиції і дії, знаходили б підтримку серед парламентської більшості. *По-друге*, необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази діяльності уряду. Основні засади співробітництва між парламентом та урядом також потребують нормативного врегулювання. Досвід інших країн з парламентською системою засвідчує, що Кабінет Міністрів є основним суб'єктом законодавчих ініціатив у державі.

Для підвищення законотворчої ролі уряду в Україні необхідно надати йому певні важелі впливу, зокрема:

- право надавати законопроектам статусу першочергових і вимагати їх термінового розгляду;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- право блокувати проходження законопроектів, ініційованих Верховною Радою, через звернення до Президента з пропозицією накласти вето тощо.

Також для підвищення рівня законотворчої співпраці між українським урядом та парламентом доцільним є закріпити у Регламенті Верховної Ради різні форми попереднього узгодження позицій між ними. Зокрема, обов'язкову присутність відповідального представника від виконавчої влади під час розгляду законопроекту, ініційованого Кабінетом Міністрів, у відповідному комітеті Верховної Ради з метою узгодження позицій на початковому етапі. Забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України вимагає унормування діяльності і забезпечення прав парламентської опозиції. Зокрема, не врегульовано питання щодо розподілу керівних посад у Верховній Раді.

Нові завдання Верховної Ради в умовах конституційних змін: По-перше, потребує унормування процес створення парламентської коаліції. Тому необхідна підготовка та прийняття Закону «Про парламентську коаліцію», який би містив основні засади, порядок, принципи її формування. По-друге, необхідно врегулювати принципи співробітництва між більшістю та меншістю у парламенті, а також у місцевих радах. Реалізація цього завдання буде сприяти зниженню конфліктного потенціалу у парламенті, який може мати дуже негативний вплив і за його межами. Існує декілька шляхів. Прийняття єдиного Закону «Про опозицію», в якому будуть чітко закріплені права та обов'язки як парламентської опозиції, так і фракцій меншості у місцевих радах, а також основні норми діяльності опозиційних партій в Україні загалом. Іншим варіантом може стати закріплення повноважень парламентської опозиції у Регламенті Верховної Ради або окремому Законі «Про парламентську опозицію». Але при цьому потребують спеціального унормування повноваження опозиції на місцевому рівні. По-третє, необхідне прийняття нової редакції Закону «Про Регламент Верховної Ради». Вирішити зазначені проблеми та досягти стабільної роботи таких політичних інститутів, як парламент, президент та уряд, можна лише за умови їх спільної зацікавленості у побудові справді демократичної, правової держави.

Література:

1. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України // Право України: Юридичний журнал / Редкол: Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2007. – № 4. – С. 12-16.
2. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб. / 2-е вид., переробл. і доп. – К.: АМУПП, 2000. – 200 с.
3. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / Центр політ.-прав. реформ; Авт.-упоряд. В. Тимошук, О. Струц. – К.: 2006. – 28 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
6. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України».
8. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року №2222 – IV. – К.: 2006.
9. Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності // Віче. – 2006. – № 1-2. – С. 29-33.
10. Модернізація України: визначення пріоритетів реформ. Проект для обговорення. – К.: 2009. –

120 с.

11. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
12. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 50. – Ст. 24-34.
13. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабміну України № 179 від 12. 03. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.
14. Соловійова Ю. Процес імплементації політичної реформи в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – Спецвипуск. – С. 228-240.
15. Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.
16. Шемшученко Ю.С. Вибране. – К.: ТОВ Видавництво Юридична думка, 2005. – 592 с.
17. Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.
18. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

ЛЕКЦІЯ №2.2

Тема лекції: «Центральні органи державного управління»

План лекції:

1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція
2. Порядок формування Кабінету Міністрів України
3. Міністерства України та їх повноваження
4. Державний комітет у системі органів виконавчої влади

1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Першочерговою підставою для визначення правового статусу Кабінету Міністрів України є його конституційне визначення як «вищого органу у системі органів виконавчої влади» (ст. 113 Конституції).

По-перше, визначається, що Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки відносно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему даних органів. Таке місце Кабінету Міністрів України підтверджується, зокрема, включенням у характеристику його компетенції положення про те, що він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 ст. 116 Конституції) [4].

По-друге, визнання Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів» закономірно передбачає наявність органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної управлінської системи. Відповідно до тексту Конституції України система органів виконавчої влади охоплює, поряд з «вищим» органом, також «інші», в тому числі «центральні» і «місцеві», органи виконавчої влади.

По-третє, шляхом визначення Кабінету Міністрів вищим органом у системі органів виконавчої влади цілком враховується об'єктивна наявність розподілу повноважень цієї гілки влади між законодавчою і в обмеженому обсязі з Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Ця особливість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, властива республіканській формі державного правління змішаного типу, тобто парламентсько-президентській.

Організаційну характеристику Кабінету Міністрів України доцільно здійснити за трьома

складовими функціями організації:

- 1) організація органу, тобто визначення його структури;
- 2) організація окремих процедур, тобто визначення оптимальних способів підготовки та прийняття управлінських рішень;
- 3) організація діяльності органу, тобто здійснення забезпечувальних, допоміжних функцій.

Організація Кабінету Міністрів України включає визначення його структури: керівництва, структурних підрозділів і посад. Як і в будь-якій організації, структура Кабінету Міністрів визначається, перш за все, наданими йому повноваженнями. Відповідно до ст. 116 Конституції уряд України здійснює такі основні повноваження:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- 10) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [4]. Цей перелік повноважень не є вичерпним, Кабінет Міністрів України виконує і інші функції та повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [4]. Слід зазначити, що ст. 114 Конституції в редакції 1996 року було передбачено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, перший віцепрем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. В аналізованому нами Законі від 8 грудня 2004 року, цю норму змінено в частині відсутності вказівки на кількість віце-прем'єр-міністрів. Така відмова від зазначення (обмеження) в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів є не до кінця виправданою. Можливо, автори «реформи» хотіли таким чином зменшити їх кількість, але в умовах, коли формування українського уряду перебуватиме цілковито у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати, що саме за рахунок цих «безпортфельних» посад відбуватиметься необґрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів. Це негативно впливатиме на працездатність уряду. При цьому необхідно зважати на той факт, що доцільність існування посад віце-прем'єр-міністрів в принципі є досить слабо аргументованою.

Роботою Кабінету Міністрів України керує Прем'єр-міністр України, який спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України,

та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів. Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до розподілу функціональних повноважень.

Отже, відповідно до розподілу функціональних повноважень перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, зокрема:

- розглядають конкретні питання основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів;
- спрямовують і координують роботу органів виконавчої влади, контролюють їх діяльність;
- очолюють відповідні урядові комітети;
- забезпечують підготовку матеріалів для розгляду питань на засіданнях Кабінету Міністрів;
- забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом України;
- беруть участь в установленому порядку у роботі органів, що утворюються Президентом

України та Кабінетом Міністрів, а також у засіданнях колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, у роботі обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [4].

Крім цього, Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним Кабінетом Міністрів розподілом повноважень виконує повноваження Прем'єр-міністра у разі його відсутності у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою. При цьому, Регламент Кабінету Міністрів чітко визначає перелік повноважень, які можуть виконуватися у відсутність Прем'єр-міністра.

Для здійснення функціональних повноважень за Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єром та віце-прем'єрами закріплюються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи виконавчої влади, які вони координують, контролюють та спрямовують їх діяльність (безпосередньо або в межах своїх повноважень). Для забезпечення виконання покладених на Кабінет Міністрів завдань і функцій Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр та віце-прем'єри мають право давати письмові вказівки керівникам центральних органів виконавчої влади і головам місцевих державних адміністрацій, інших підвідомчих їм органів, установ, які оформлюються як доручення. У свою чергу, міністри як члени Кабінету Міністрів, відповідно до наданих повноважень, зокрема: – беруть участь у розробленні та виконанні

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання; – забезпечують у межах своєї компетенції належну підготовку матеріалів з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів; – узгоджують рішення з питань, що стосуються сфери їх відання, з позиціями інших міністрів; – забезпечують виконання рішень Кабінету Міністрів у співпраці з іншими міністрами. При цьому, членам Кабінету Міністрів України заборонено діяти всупереч офіційній позиції Кабінету Міністрів.

2. Порядок формування Кабінету Міністрів України

Порядок формування Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України.

Процедура призначення Прем'єр-міністра регулюється як Конституцією України, так і Регламентом Верховної Ради України. Відповідно до змін, внесених до Конституції, порядок формування Кабінету Міністрів значною мірою відрізняється. На відміну від попередньої редакції Основного Закону, Прем'єр-Міністр України призначається не главою держави, а парламентом. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-Міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій або однієї депутатської фракції, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього Глава уряду, у разі прийняття рішення парламентом, призначається на свою посаду. Крім цього, істотних змін зазнав і порядок призначення та звільнення із займаних посад керівників як членів уряду, так і інших центральних органів виконавчої влади: Міністр оборони, Міністр закордонних справ та Голова Служби безпеки України призначаються Верховною Радою за поданням Президента; інші

члени Кабінету Міністрів, Голова Антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра; усі інші керівники центральних органів виконавчої влади призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра. З перелічених положень випливає, що повноваження Президента стосовно кадрової політики у сфері виконавчої влади зменшено та передано: насамперед до українського парламенту, але й, чималою мірою, – до Уряду та його глави.

Відповідно до свого Регламенту Кабінет Міністрів для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює урядові комітети, а також постійні і тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що діють на підставі положень, затверджених Кабінетом Міністрів. Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри.

До складу Урядового комітету входять відповідно до їх компетенції члени Кабінету Міністрів та можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів. Відповідно до наданих повноважень Урядовий комітет:

1) попередньо розглядає: проекти законів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів; проекти розпоряджень розгляд Кабінету Міністрів про схвалення концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепцій державних цільових програм та законів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, подані з розбіжностями, що не врегульовані після проведення в установленому порядку головним розробником узгоджувальної процедури, та проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, щодо яких висловлено застереження Секретаріатом Кабінету Міністрів; проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, – у разі, коли існує необхідність у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях, а також інших актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегулює розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма зацікавленими органами і доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

4) розглядає: проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів; скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду [2].

Урядовий комітет має право:

– утворювати в разі необхідності підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до компетенції такого комітету;

– одержувати в установленому порядку інформаційні та аналітичні матеріали, необхідні для

його роботи;

– вносити Кабінетові Міністрів України пропозиції з питань, що належать до його повноважень. Організаційною формою роботи Урядового комітету є його засідання, які проводяться в міру потреби в один і той же день тижня.

Порядок денний засідання Урядового комітету формується відповідальним секретарем Урядового комітету, визначеним із працівників відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів. Створення Урядових комітетів стало корисним кроком у розвитку системи політичного управління в Україні та у підвищенні якості рішень. Їм надані повноваження на виконання ролі «фільтруючих комітетів» та на прийняття рішень, що зменшують тягар, який лежить на Кабінетові Міністрів.

2. Друга складова організації Кабінету Міністрів пов'язана із визначенням процедур його діяльності. До таких процедур слід зарахувати: планування роботи Кабінету Міністрів і його членів; проведення засідань; процедури здійснення функціональних повноважень членами Уряду; процедури проходження актів в Уряді; процедури взаємовідносин з іншими органами державної влади, недержавними інституціями та громадянами, здійснення контролю тощо.

Більшість із цих процедур докладно розписана у Регламенті Кабінету Міністрів України, який досить докладно встановлює порядок організації та проведення засідань уряду, діяльності урядових комітетів, підготовки проектів актів Кабінету Міністрів, Президента України, законопроектної діяльності, здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, Президентом України, Радою національної безпеки і оборони, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами й службами, утворюваними Президентом України, Верховною Радою та її органами, органами судової влади та закордонними юрисдикційними органами, Національним банком та Генеральною прокуратурою України, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Робота Кабінету Міністрів України здійснюється на підставі планів роботи, до яких належать: щорічні Плани дій щодо виконання

Програми діяльності Кабінету Міністрів; плани нормотворчої діяльності (складаються Мін'юстом і затверджуються урядом); плани засідань; плани роботи, пов'язаної з реалізацією контрольних функцій і повноважень. Планування здійснюється шляхом прийняття: Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень; щорічної Програми економічного і соціального розвитку України; інших державних програм; планування прийняття актів Уряду. Планування роботи його членів здійснюється на підставі щотижневих графіків. Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів, питання, що належать до повноважень Кабінету Міністрів України, розглядаються на його засіданнях, а також Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, урядовими комітетами та іншими утворюваними Кабінетом Міністрів органами.

За своїм характером засідання Уряду України бувають відкритими та закритими. Залежно від терміну проведення засідання є:

- черговими – проводяться щосереди о 10.00;
- позачерговими – у міру потреби. Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів. Якщо міністр не може бути присутнім на засіданні Кабінету Міністрів, в засіданні бере участь з правом дорадчого голосу заступник міністра. Засідання Кабінету Міністрів відбувається під головуванням Прем'єр-міністра України, а за його відсутності – Першого віце-прем'єр-міністра.

Рішення на засіданнях Уряду приймаються більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів. У випадку рівності голосів – вирішальним є слово Прем'єр-міністра, тобто Прем'єр є лише першим серед рівних і у жодному разі рішення Уряду одноособово приймати не може. На засідання Кабінету Міністрів, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів, вносяться:

- 1) концептуальні засади реалізації державної політики;
- 2) питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Кабінету Міністрів;
- 3) питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові питання, питання нагородження відзнаками Кабінету Міністрів;

- 4) законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів;
- 5) питання щодо розгляду проектів актів Президента України;
- 6) проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;
- 7) інші питання, розгляд яких передбачено Регламентом.

Як свідчить практика, основна робота на засіданнях Кабінету Міністрів зводиться до прийняття актів Уряду (постанов та розпоряджень).

3. Третя складова в організації Кабінету Міністрів України пов'язана з діяльністю структур, які здійснюють допоміжні функції. До них належать Секретаріат Кабінету Міністрів України, Служба Прем'єр-міністра України, консультативно-дорадчі органи при Уряді. Враховуючи поставлені завдання лише коротко охарактеризуємо структури, які здійснюють допоміжні функції, у роботі Кабінету Міністрів.

Отже, Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів. У своїй діяльності Секретаріат взаємодіє з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Верховної Ради України, іншими державними органами, об'єднаннями громадян та недержавними організаціями.

Робота Секретаріату організовується відповідно до Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, положень про структурні підрозділи Секретаріату, які затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України, а також наказів Міністра Кабінету Міністрів України. Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України. Структурні підрозділи Секретаріату працюють за дорученнями Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністра Кабінету Міністрів України та його заступників.

До структурних підрозділів Секретаріату належать департаменти, самостійні управління та відділи, а також самостійні підрозділи:

- служби віце-прем'єр-міністрів України, які є патронатними підрозділами, що забезпечують діяльність віце-прем'єр-міністрів України і підпорядковуються їм безпосередньо;
- Служба міністра Кабінету Міністрів України, яка забезпечує його діяльність і підпорядковується йому безпосередньо [4].

Служба Прем'єр-міністра України – патронатний підрозділ, який забезпечує діяльність прем'єр-міністра України і підпорядковується йому безпосередньо.

Департаменти, самостійні управління, відділи Секретаріату у своїй діяльності взаємодіють із Службою Прем'єр-міністра України, службами віце-прем'єр-міністрів України та Службою міністра Кабінету Міністрів України шляхом проведення спільних нарад, консультацій, узгодження планів роботи тощо.

Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України. Виходячи з ролі виконавчої гілки влади у політико-правовій системі, в зарубіжних країнах право законодавчої ініціативи закріплено за більшістю центральних органів виконавчої влади. В Україні нормотворча діяльність є обов'язком Уряду. Право законодавчої ініціативи затверджене за Кабінетом Міністрів Конституцією України. Законотворча діяльність Кабінету Міністрів згідно з його Регламентом здійснюється відповідно до перспективного і поточних планів законопроектних робіт і завдань.

Перспективний план законопроектних робіт строком на 5 років розробляє Мін'юст відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших державних програм, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру та пропозицій центральних органів виконавчої влади. Поточний, тобто орієнтовний план законопроектних робіт на рік, формується Мін'юстом з урахуванням перспективного плану законопроектних робіт та завдань, визначених законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра, а також пропозицій, розроблених з ініціативи центральних органів виконавчої влади. Законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, готуються Мін'юстом, іншими центральними

органами виконавчої влади, а також Національним банком з дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради та Регламенту Кабінету Міністрів.

При цьому, за Кабінетом Міністрів законодавчо закріплено обов'язок щодо розробки проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України. Крім законодавчих пропозицій, уряд має право впливати на процес проходження законопроекту після його прийняття – під час проведення експертизи закону, що надійшов на підпис Президентіві України. Кабінет Міністрів вивчає прийнятий Верховною Радою закон, що надійшов на підпис Президентіві України, та не пізніше ніж протягом 7 календарних днів повідомляє Президентіві про свої пропозиції щодо цього закону. Якщо міністерства, інші центральні органи виконавчої влади дійдуть висновку про необхідність застосування Президентом права вето щодо прийнятого Верховною Радою закону, то Президентіві подаються пропозиції та зауваження вмотивовані і обґрунтовані з економічних, правових і соціально-політичних позицій, з новою редакцією відповідних норм закону, а у разі потреби – його нова редакція в цілому.

Кабінет Міністрів може також проводити експертизу законопроектів, ініційованих народними депутатами України. Так, згідно з Регламентом Верховної Ради за зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради Кабінет Міністрів готує до законопроекту, ініційованого народним депутатом (народними депутатами) України, висновок та подає його Верховній Раді не пізніше ніж протягом 14 днів з дня надходження законопроекту до Кабінету Міністрів. Одним з важливих напрямків діяльності Кабінету Міністрів є підготовка і внесення на розгляд, погодження проектів актів Президента України (укази і розпорядження). Так, відповідно до Конституції та законів України Кабінет Міністрів може готувати та вносити на розгляд Президента України проекти актів Президента України з питань, вирішення яких належить до повноважень Президента України [2]. Також, відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого указом Президента України від 15 листопада 2006 р., Кабінету Міністрів України можуть бути надіслані для погодження проекти актів Президента України, внесені іншими суб'єктами, якими пропонується вирішити питання, що пов'язані з компетенцією Кабінету Міністрів України. Крім цього, Конституцією України передбачені випадки у яких застосовується процедура так званої контрасигнації – скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром.

Процедурі контрасигнації згідно з Конституцією підлягають акти Президента України щодо:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях скріплюються підписами прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України;

- утворення судів скріплюються підписами прем'єр-міністра України і міністра юстиції України;

- введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

- питань, пов'язаних з очолюваною Президентом України Радою національної безпеки і оборони України.

Звичайно, нормотворча діяльність Кабінету Міністрів не обмежується розробкою проектів законів та актів Президента України. Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів у межах своєї компетенції видає власні акти у формі постанов і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання [4]. Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов. Акти Кабінету Міністрів України з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. При цьому, постанови Кабінету Міністрів видаються з питань:

- затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;

- затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. Розпорядження

Кабінету Міністрів видаються з питань:

- схвалення програми, плану заходів, концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики та інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп;
- виділення коштів резервного фонду державного бюджету;
- делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади;
- передачі майна;
- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Проекти актів Кабінету Міністрів готуються за ініціативою: членів Кабінету Міністрів України; центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; а також Міністра Кабінету Міністрів або Міністра у зв'язках з Верховною Радою. Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на підставі та на виконання: Конституції України; законів України; указів Президента України; рішень Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України тощо. Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів здійснюють відповідно до своєї компетенції міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Регламент Кабінету Міністрів України передбачає низку вимог щодо проектів актів Кабінету Міністрів: – по-перше, вони підлягають правовій експертизі Міністерством юстиції України та узгодженню із заінтересованими органами, а в разі потреби – з іншими органами, установами, організаціями. Слід відзначити, що одним із нововведень прийнятого Регламенту є обов'язковість врахування інтересів регіонів при опрацюванні актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць та з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад.

Під час проведення правової експертизи проект акта Кабінету Міністрів перевіряється на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу,

- на його відповідність *acquis communautaire*;
- по-друге, вони підлягають фаховій і юридичній експертизі та опрацюванню (внесення поправок для приведення у відповідність з правилами нормопроектувальної техніки, редагування) у Секретаріаті Кабінету Міністрів;

– по-третє, проект акта Кабінету Міністрів має бути попередньо розглянутий урядовим комітетом. Проте Регламентом Кабінету Міністрів передбачені випадки, коли цих вимог не дотримуються. Так, у разі необхідності вжиття заходів з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та в інших невідкладних випадках за рішенням Прем'єр-міністра України розпорядження Кабінету Міністрів може бути прийнято лише шляхом опитування членів Кабінету Міністрів. Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів процедура прийняття такого розпорядження застосовується у період між засіданнями Кабінету Міністрів за рішенням Прем'єр-міністра з власної ініціативи або за пропозицією інших членів Кабінету Міністрів [9]. Якщо більшість посадового складу Кабінету Міністрів висловилося проти прийняття розпорядження, протокол опитування подається Прем'єр-міністрові для прийняття рішення щодо подальших дій.

Розпорядження Кабінету Міністрів вважається прийнятим з моменту його підписання Прем'єр-міністром. Інші акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо в них не встановлено більш пізнього терміну набрання чинності. При цьому, постанови Кабінету Міністрів України, які визначають права та обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. Проте, Президент України може зупинити дію актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Акт Кабінету Міністрів України у повному обсязі або його окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішень про їх неконституційність. Наприкінці, коротко розглянемо інші аспекти діяльності Кабінету Міністрів.

Серед них, зокрема, вимоги до консультацій з громадськістю у випадках, коли проекти документів мають значні наслідки для населення. Так, Регламент Кабінету Міністрів установлює, що головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, які мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян. Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. На практиці проведення оцінок впливу та консультацій з громадянським суспільством здійснюється нерівномірно. Є випадки, коли проводиться всеосяжний аналіз, наприклад якщо мова йде про національні програми. Міністерства, схоже, усвідомлюють потребу в аналізі та консультаціях і їхні переваги, але здатність міністерств проводити аналіз та консультації обмежена внаслідок недостатньої кваліфікації та дефіциту часу.

Крім цього, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються пропозиції щодо реалізації державної політики (далі – політична пропозиція), які подаються на розгляд Кабінету Міністрів у формі доповідної записки. Політична пропозиція береться за основу під час підготовки планів заходів, проектів законів та інших актів законодавства. За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону [5].

Проте, на практиці в Україні законопроектний процес домінує над процесом формування політики. Стадію розробки концепції міністерства (або Мін'юст) часто обходять і розробляють проекти, не розглядаючи інші політичні варіанти. Таким чином, міжвідомча координація та консультації зводяться до координації розробки проектів правових документів, які представляють лише один політичний варіант, втілений у правовому тексті. Як наслідок, дискусії міністрів на засіданнях Кабінету Міністрів, як правило, зосереджені на правових формулюваннях, а не на політичних варіантах і наслідках. Певним свідченням цього є наступна статистика. За чотирирічний термін роботи парламенту п'ятого скликання Президент подав близько 200 законопроектів, Кабінет Міністрів – близько 1000, а депутати Верховної Ради – близько 3800. 76 % законопроектів Президента були прийняті, тоді як із законопроектів Кабінету Міністрів було прийнято близько 40 %, а із законопроектів депутатів Верховної Ради – близько 15 %.

Отже, з приблизно 1200 прийнятих законів близько 150 надійшли від Президента, близько 450 – від Кабінету Міністрів і близько 600 – від самої Верховної Ради [15, с. 84].

3. Міністерства України та їх повноваження

Як відомо, в Україні за роки її незалежності сформувалася певна система міністерств як органів центральної виконавчої влади, покликаних виконувати функції державного управління у відповідних галузях. Навіть її поверхневий аналіз свідчить, що вона є не досить стабільною.

Неодноразові і не завжди виправдані об'єднання, роз'єднання, ліквідація, створення нових міністерств, перетворення їх на державні комітети і, навпаки, дають підстави зробити висновок, що у нашій державі, незважаючи на деякі кроки по здійсненню адміністративної реформи, поки що не має чіткої програми вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. Належним чином не визначено їх правовий статус, оскільки той статус, який вони мають нині, не відповідає завданням, які покладені на них. Це пояснюється не лише суттєвими недоліками у здійсненні адміністративної реформи, а й тим, що вона не забезпечується законодавчо так, як потрібно. Зокрема, однією з причин недосконалого правового регулювання діяльності зазначених органів є тривала відсутність закону про центральні органи виконавчої влади. Станом на 1 січня 2010 р. система центральних органів виконавчої влади складається зі 111 органів, з яких:

- 20 міністерств;
- 45 інших центральних органів виконавчої влади;
- 46 урядових органів.

Таким чином, сучасна система державного управління з наявним дублюванням функцій між органами влади та складною системою підпорядкування та координації призводить до того, що довіра до держави з боку пересічного громадянина втрачається. Міністерство – основний центральний орган у системі органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики та здійснює функції державного управління у відповідній галузі (секторі) [3].

Основні статутні положення організації і діяльності цих міністерств сьогодні регламентуються Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 176/96, яким затверджено Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України, та конкретними положеннями про дані органи. Однак, згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади мають визначатися виключно законами. Концептуальні засади реформування міністерств як органів виконавчої влади мають базуватись на визнанні положення, згідно з яким ефективній діяльності цих органів нині значно перешкоджають: невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих інших центральних органів виконавчої влади; нечіткість у співвідпорядкованості центральних органів виконавчої влади, дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень; невідповідність фактичної ролі окремих міністерств, їх формально продекларованому статусу як центральних органів виконавчої влади; відсутність у Кабінету Міністрів України достатніх засобів впливу на діяльність певної частини центральних органів виконавчої влади; наявність майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Суттєва особливість правового статусу міністерств полягає у тому, що будь-який їх акт може бути скасований Кабінетом Міністрів України або Президентом України без зазначення причин такого скасування, включаючи, природно, і причини невідповідності, порушення чи суперечності законам або актам Президента України. Істотні зміни у будові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади передбачають перехід до використання функціонального принципу створення міністерств у поєднанні з галузевим у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних галузей державного управління та рівнем соціально-економічного розвитку держави.

Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика). Загалом, структурна реорганізація органів виконавчої влади обов'язково має відбуватися за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності певних структур. Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто малою, щоб кожен з міністрів мав можливість охопити все коло питань, віднесених до його компетенції, а з іншого – надто великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення однакових питань покладається на кількох міністрів, що призводить не лише до дублювання і паралелізму, а й до суперечок та конфлікту інтересів.

Серед основних напрямів вдосконалення структури міністерств найважливіше місце

належить концентрації та спеціалізації лінійного управління, поліпшенню механізмів міжвідомчої координації, подальшому розвитку демократичних начал, зокрема структурній інтеграції державних і громадських організацій, підвищенню самостійності місцевих органів, розширенню виборності, колегіальності [3].

4. Державний комітет у системі органів виконавчої влади

Як відомо, за чинним законодавством до центрального рівня управління виконавчої влади, разом з деякими іншими органами, належать державні комітети. Неефективність та суперечливість їх діяльності породжені, поряд з іншими причинами, недостатньо чітким її нормативно-правовим регулюванням. Так, укази Президента України хоча і закріплюють поділ системи центральних органів виконавчої влади на окремі види, але, водночас, майже не встановлюють різниці між ними, що призводить до відповідної невизначеності їх місця в цій системі.

Разом з тим, регулювання правового статусу державних комітетів як центральних органів виконавчої влади нормами Конституції України є недостатнім, закон про них поки що відсутній. Це зумовлює нестабільність системи центральних органів виконавчої влади, зокрема державних комітетів, неадекватність правового регулювання їх функціонування. У зв'язку з цим державні комітети без достатніх на те підстав нерідко перетворюються у міністерства і навпаки. Фактично їх роль, як і деяких інших органів, не завжди відповідає продекларованому статусу.

Крім того, вирішення Президентом України питань щодо організації, системи повноважень і порядку діяльності державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, певною мірою суперечить ст. 120 Конституції України, згідно з якою названі питання визначаються Конституцією та законами України. Варто також зауважити, що у свій час метою утворення державних комітетів як державних органів, було здійснення координації і забезпечення єдності діяльності інших центральних органів, а також підприємств і установ, які їм безпосередньо не підпорядковані, з питань, що мали значення для всіх або ряду галузей.

Що стосується міністерств, то вони, на відміну від державних комітетів, були органами галузевого управління, що здійснювали державне управління, як правило, певною системою підпорядкованих органів, підприємствами та установами, безпосередньо впливаючи на їх діяльність. Однак, на сучасному етапі відбулося невинувдане звуження обсягу міжгалузевих повноважень державних комітетів і водночас розширення його щодо міністерств. Це призвело до певної дестабілізації роботи ряду державних комітетів і невизначеності їх ролі в системі органів виконавчої влади, а також до послаблення їх впливу на певні міжгалузеві сфери державного управління [6]. Існують і інші недоліки, які, поряд з вказаними, повинні бути усунуті в процесі здійснення адміністративної реформи.

Проте, практичні заходи стосовно реалізації останньої потребують серйозного наукового забезпечення. Не варто сподіватися на позитивні і серйозні зрушення, якщо ні процес проведення адміністративної реформи, ні діяльність органів управління не будуть мати досконалих науково обґрунтованих параметрів. З огляду на це стає важливим не лише аналіз законодавства та практичних матеріалів з питань діяльності державних комітетів, а й утворення достатньої теоретичної бази, яка б дозволила найбільш конструктивно вирішити ряд назрілих питань, пов'язаних із удосконаленням системи та правового статусу названих органів. Визначаючи місце і роль державних комітетів у системі органів виконавчої влади, А. Макаренко підкреслює, що вони є центральними органами виконавчої влади, покликаними здійснювати міжгалузеву діяльність. Ця діяльність зумовлює їх специфіку, дозволяючи відмежувати від інших органів.

Зміст полягає у координації і забезпеченні єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не підпорядковані держкомітетам. А. Макаренко встановлено, що порядок формування державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, на відміну від Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій, не передбачений конституційними нормами та не врегульований законами, що викликає гостру потребу у прийнятті закону «Про центральні органи виконавчої влади» [6]. Відсутність визначених у законі ознак, якими повинні володіти державні комітети, дає можливість створювати в їх системі органи, що не мають необхідного обсягу повноважень. Прикладом є Державний

комітет України у справах ветеранів. Звернення до історії його виникнення дало можливість побачити, що він раніше не мав статусу центрального органу виконавчої влади, а був Комітетом при Президентові України, потім – при Кабінеті Міністрів України. Лише 22 червня 2000 р. Указом Президента України йому було надано статус державного комітету, але при цьому обсяг його повноважень не зазнав суттєвих змін, тому наданий статус є занадто широким для змісту його діяльності. Також, без достатніх на те підстав, Міністерство промислової політики України перетворювалось у відповідний державний комітет і навпаки.

Відсутність закріплених у законі спеціальних ознак, притаманних лише державним комітетам, дає можливість утворювати в їх системі не властиві для неї органи. Зважаючи на це, необхідно, по-перше, визначити в законі правовий статус державних комітетів, враховуючи особливість їх діяльності. Це пов'язано з тим, що, як і будь-який державний орган, державні комітети можуть діяти лише в межах визначеної компетенції, а з огляду на те, що вони здійснюють управління стосовно не підпорядкованих їм об'єктів, ефективність їх діяльності прямо залежить від чіткості встановленого законом правового статусу. По-друге, необхідно внести зміни в існуючу систему державних комітетів шляхом виключення з неї органів, які не відповідають їхньому статусу.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що проблеми системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади були, є і найближчим часом залишатимуться серед основних напрямків реалізації адміністративної реформи в Україні. Вони мають вирішуватися системно, поступально, науково обґрунтовано, на чіткій законодавчій основі. Без цього неможливо забезпечити належний функціональний стан усього механізму державного управління, спроможність консолідації зусиль та ресурсів на формування і виконання його стратегічних цілей, забезпечити узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання управлінських рішень.

Література:

- 1 Дуда А.В. Конституційно-правова основа діяльності та повноваження Уряду України // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – 1999. – Вип. 1. – С. 234-236.
- 2 Дуда А.В. Урядові комітети в контексті оптимізації структури Кабінету Міністрів України // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – 2000. – Вип. 1. – С. 18-26.
- 3 Кикоть П.В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2002.
- 4 Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV, К.: 2006.
- 5 Кушнір М.О. Функції представництва інтересів центрального органу виконавчої влади та організації правової роботи у його системі // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 54-61.
- 6 Макаренко А.В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2002.
- 7 План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
- 8 Постанова Кабміну України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.
- 9 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України».

- 10 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007 р. № 109-р «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад».
- 11 Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади».
- 12 Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 985.
- 13 Указ Президента України від 26 травня 2003 р. № 434 «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – С. 989.
- 14 Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України».
- 15 Україна. Оцінка системи врядування: [Звіт], берез. 2006 р.: Неофіц. пер. / За ред. П. Барнс; – 2006. – 175 с.
- 16 Уряди України у ХХ ст. Наук.-док. вид. / Н.П. Барановська, Т.Б. Бикова, С.Г. Богачук та ін.; Відп. ред. В.М. Литвин; Каб. Міністрів України, НАН України. – К.: Наук. думка, 2001. – 606 с.

ЛЕКЦІЯ №2.3

Тема лекції: «Регіональні органи державного управління»

План лекції:

1. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління: основні завдання, правовий статус, компетенція
2. Повноваження, порядок формування та роботи місцевих державних адміністрацій
3. Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність
4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади

1. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління: основні завдання, правовий статус, компетенція

В системі інституційного забезпечення державного і регіонального управління особливе місце займають місцеві державні адміністрації, які відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», є державними органами, що здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади і входять до загальної системи органів виконавчої влади поряд із центральними органами державної виконавчої влади та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

В межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Вони знаходяться в системі подвійного підпорядкування, а також є в цілому підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) у частині повноважень, делегованих їм цими радами.

Згідно діючого законодавства місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконують основні завдання:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- дотримання законності і правопорядку;
- додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовки та виконання відповідних бюджетів;

- звітування про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є, галузеві і 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 затверджуються Кабінетом 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.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
 - соціально-економічного розвитку відповідних територій;
 - бюджету, фінансів та обліку;
 - управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
 - промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
 - науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
 - використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
 - зовнішньоекономічної діяльності;
 - оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
 - соціального захисту, зайнятості населення, праці а заробітної плати.
- Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є:*
- заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які знаходяться у їх підпорядкуванні;
 - радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації;
 - об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті;
 - інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

2. Повноваження, порядок формування та роботи 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 **ст. 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 в свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

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

- економічного та соціального розвитку;
- бюджету і фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку;
- використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля;

- науки, освіти охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати;
- міжнародних та зовнішньоекономічних відносин;
- оборонної роботи.

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 в 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.

3. Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність

Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що структура місцевих органів державної виконавчої влади є чітко визначеною та нормативно регламентованою. Зокрема, склад та структуру місцевих державних адміністрацій формують їх голови у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог **статті 18** Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації залежно від ступеня складності завдань.

Зокрема, у складі місцевих державних адміністрацій утворюються такі структурні підрозділи:

- *департамент* – структурний підрозділ обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (крім їх апаратів), що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як два управління;

- *управління* – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входить не менш як два самостійних відділи;

- *відділ* – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації з чисельністю працівників не менше ніж шість одиниць в обласній державній адміністрації та не менше ніж три одиниці у районній державній адміністрації;

- *сектор* – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю працівників не менше ніж дві одиниці.

Структура апарату місцевої державної адміністрації та статус його структурних підрозділів визначаються головою обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державної адміністрації з урахуванням вимог частини першої **статті 44** Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. №606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних

адміністрацій» затверджений наступний рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації:

1. Структурні підрозділи:

- агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації);
 - екології та природних ресурсів;
 - економічного розвитку і торгівлі;
 - житлово-комунального господарства та будівництва;
 - інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;
 - інфраструктури та туризму;
 - культури, національностей та релігій;
 - містобудування та архітектури;
 - освіти і науки, молоді та спорту;
 - охорони здоров'я;
 - соціального захисту населення;
 - спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій);
 - фінансів.
2. Державний архів області (міста).
3. Служба у справах дітей.

4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади

Відносини місцевих державних адміністрацій – це складова державноуправлінських відносин, які виникають між органами державної влади різних ієрархічних рівнів. За характером вони поділяються на субординаційні, координаційні, реординаційні; за сферою застосування – функціональні, адміністративні, економічні, відносини ініціативи; за формою і вираженням – на правові і неправові; за сферами розповсюдження – галузеві, територіальні, міжрегіональні. Чинним законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів при здійсненні своїх повноважень перед ним.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільнополітичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління. Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами державної виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів:

1) органи, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ);

2) органи, що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії, підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних

органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

У системі інституційного забезпечення державного та регіонального управління важливими є відносини між обласними та районними державними адміністраціями. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за ними. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно, на вимогу, звітують перед ними. Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються у системі відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, зокрема місцевими радами та їх посадовими особами.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, вносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді. У процесі управлінської діяльності на відповідній території місцеві державні адміністрації вступають у відносини із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами.

Вони сприяють у здійсненні радами власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. В системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій важливе місце займають законодавчо визначені та регламентовані їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і окремими громадянами.

Саме ця група взаємовідносин створює підґрунтя для забезпечення принципів поєднання державних і місцевих інтересів у реалізації завдань державного та регіонального управління.

Література:

1. Азарова А.О. Використання Goal-технології як одного з методів управління та мотивації персоналу / А.О. Азарова, О.А. Ковальчук // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8. – С. 161–164.
2. Андрушків Б.М. Основи менеджменту: [підручник] / Б.М. Андрушків, О.Е. Кузьмін. – Львів: Світ, 1995. – 296 с.
3. Войтко Є.В. Матрична структура підприємства як необхідний елемент у системі управління персоналом [Електронний ресурс] / Є.В. Войтко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_13.pdf.

ЛЕКЦІЯ №2.4

Тема лекції: «Виробництво на території регіону. Державна регіональна політика»

Метою державного регулювання розвитку промисловості є створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції та глобалізації розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави.

Залежно від специфіки завдань, що вирішуються, та типу галузей і форм власності державне регулювання промислового виробництва здійснюється у вигляді:

- а) прямого управління;
- б) регулювання підприємницької діяльності

Пряме державне управління спрямоване на забезпечення ефективного функціонування промислового виробництва і включає: визначення цілей та пріоритетів промислового розвитку та проведення структурної перебудови; підвищення ефективності управління корпоративними правами; фінансування та кредитування державних підприємств; укладання контрактів з керівниками державних підприємств; організацію системи державних закупівель та державних замовлень; індикативне планування розвитку; інтегрування промислового комплексу в європейську і світову спільноту (перш за все у такі високотехнічні сектори як авіакосмічний, інформаційні технології, сучасне енергетичне обладнання, виробництво побутової техніки); поглиблення міжнародного співробітництва в науково-технічній та інноваційних сферах; перехід до європейських та світових стандартів.

Зокрема, згідно проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року, вдосконалення системи управління промисловістю буде здійснюватися за рахунок:

- переходу на функціонально-орієнтовану структуру центрального органу виконавчої влади із запровадженням дієвих важелів та механізмів проведення державної промислової політики,
- орієнтації на досягнення конкретних показників розвитку промисловості, ефективних механізмів взаємодії з регіональною та місцевою владою, сучасних методів програмованого розвитку з консолідацією дій центральних і регіональних органів влади та бізнесу;
- подальшого розвитку умов ринкової самоорганізації промисловості шляхом вдосконалення нормативно-правового забезпечення;
- створення комп'ютеризованої системи підтримки прийняття управлінських рішень із автоматизованим доступом до єдиної бази даних статистичної інформації;
- формування трьохрівневої структури промисловості на основі запровадження другого рівня управління у вигляді великомасштабних об'єднань з передачею їм розпорядчо-господарчих функцій;
- вдосконалення системи наукового забезпечення процесів формування і реалізації поточних та стратегічних управлінських рішень щодо розвитку промисловості та оцінки їх наслідків;
- оптимізації системи державних і галузевих програм із забезпеченням спільних зусиль держави, регіонів і приватного капіталу на комплексне вирішення ключових питань інноваційного розвитку.

Регулювання підприємницької діяльності спрямоване на формування конкурентного середовища для функціонування промислових підприємств і здійснюється через реалізацію заходів щодо їхньої підтримки і стимулювання розвитку. Основними формами державної підтримки розвитку підприємництва в промисловості, згідно чинного законодавства є:

- а) законодавче забезпечення;
- б) податкове стимулювання (упровадження системи пільг і стимулів, диференціації податків, звільнення від оподаткування, введення єдиного або фіксованого податку, надання податкових кредитів);
- в) фінансова та кредитна підтримка (надання державних дотацій та кредитів, розширення ліній кредитування, стимулювання комерційних банків щодо надання пільгових кредитів малим підприємствам, гарантування кредитування виробництва);

г) антимонопольне регулювання (обмеження монополізму та подолання недобросовісної конкуренції);

д) організаційне та інфраструктурне забезпечення (спрощення процедури реєстрації підприємства за системою «єдиного вікна» чи «єдиного офісу»); спрощення звітності; скорочення кількості ліцензованих видів діяльності; розвиток об'єктів ринкової інфраструктури та інфраструктури підтримки промислових підприємств;

е) інформаційна та консультативна підтримка;

є) кадрове забезпечення;

ж) інноваційна та науково-технічна підтримка (розвиток мережі технологічних парків, інкубаторів, технополісів та інших ефективних форм поєднання наукової діяльності з промисловим виробництвом і капіталом; створення багатофункціональної системи наукового забезпечення розвитку промисловості, в т.ч. галузевих і регіональних науково-технічних центрів, науково-технічних служб);

з) підтримка інвестиційної діяльності (попередження та зменшення інвестиційних ризиків; поліпшення економічних, правових та організаційних умов діяльності інвесторів; використання потенціалу інститутів спільного інвестування (інвестиційних, пенсійних, страхових фондів).

Згідно діючого законодавства України взаємодія органів державної виконавчої влади з підприємствами, установами та організаціями здійснюється в межах їх нормативно визначених повноважень та компетенцій.

У галузі соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць органи державної виконавчої влади взаємодіють з підприємствами, що функціонують на їх території, в питаннях:

1) реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів, а також до виконання державних цільових комплексних програм;

2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів території;

3) погодження проектів та прийняття відповідних висновків щодо доцільності розміщення на конкретній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

4) активізації інвестиційної та підприємницької діяльності шляхом створення спеціальних (вільних) економічних зон, функціонування територій пріоритетного розвитку;

5) розробки пропозицій щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету, а також формування обсягів продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування.

Повноваження місцевих державних адміністрацій в сфері бюджету та фінансів передбачають взаємодію, передусім, в частині здійснення фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку.

Важливою формою взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади з підприємствами, установами та організаціями є об'єднання у спільних інтересах територіальних громад на договірній основі бюджетних коштів з коштами підприємств, установ, організацій та населення для вирішення соціально-економічних проблем території, а саме: будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення, житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення.

Реалізуючи державну регуляторну політику України, органи державної виконавчої влади взаємодіють з підприємствами, установами та організаціями в сфері державної політики сприяння

розвитку малого бізнесу, зокрема, надають допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів.

Державне управління економікою – цілеспрямовуючий, організуючий, регулюючий та контролюючий вплив держави, в особі її органів і посадових осіб, на економічні процеси з метою спрямування розвитку економіки на реалізацію цілей суспільного розвитку.

Державне управління економікою, як й іншими сферами суспільної життєдіяльності, базується на використанні таких загальних функцій державного управління як організація, планування й прогнозування, мотивація, регулювання, контроль. Організація як функція державного управління економікою полягає в формуванні організаційних положень, які визначають порядок управління і процесуального регулювання: регламентів, нормативів, інструкцій, вимог, відповідальності і т.п., використання яких дозволяє створювати організаційні умови для функціонування суб'єктів економічної діяльності, встановлювати порядок залучення і використання ресурсів в процесі економічної діяльності, формувати організаційну структуру управління економікою на різних рівнях, налагоджувати взаємозв'язок і взаємодію між об'єктами та суб'єктами державного управління економікою.

Функція планування в державному управлінні економікою полягає у визначенні цілей розвитку економіки, в цілому, та окремих її складових, розробці планів їх реалізації. Функція прогнозування в державному управлінні економікою полягає у формуванні науково обгрунтованого судження про можливий стан економіки в майбутньому.

Мотивація як функція державного управління економікою полягає в спонуканні суб'єкта економічної діяльності з боку держави з метою досягнення поставлених нею цілей. Регулювання полягає в упорядкуванні економічної системи з метою підпорядкування її певним правилам, цілеспрямованому впливі на економіку, спрямованому на узгодження інтересів і вирішення економічних суперечностей.

У широкому розумінні державне регулювання полягає у застосуванні різноманітних форм, інструментів, важелів державного впливу на народногосподарську кон'юнктуру та структуру національної економіки, а також на діяльність суб'єктів ринку з метою ралізації економічної політики держави.

Функція контролю в державному управлінні економікою полягає у виявленні і попередженні відхилень в розвитку економічної системи від визначених параметрів з метою запровадження заходів для приведення її в стан відповідності з ними.

Механізм державного управління економікою – це сукупність способів, методів, важелів, які використовуються органами державної влади в процесі реалізації функцій щодо забезпечення впливу на економіку з метою досягнення цілей економічної політики держави.

Суб'єктами державного управління економікою є:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Залежно від об'єкта державного управління (державний сектор, приватний сектор) мають місце певні відмінності в державному управлінні економікою.

Державна політика – це напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Вона є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній області, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні. Державна політика є планом дій органів влади щодо вирішення важливих проблем суспільного розвитку і включає такі складові:

- 1) діагностику проблем суспільного розвитку, аналіз вимог та очікувань громадськості;
- 2) визначення цілей та пріоритетів суспільного розвитку;
- 3) розробка стратегії суспільного розвитку в розрізі його основних сфер;
- 4) розробка програм реалізації стратегічних цілей;

- 5) оцінка альтернативних програм у відповідності з вигодами й затратами;
- 6) громадське обговорення й консультування з різними політичними й соціальними групами;
- 7) вибір і прийняття державноуправлінських рішень;
- 8) моніторинг реалізації програм та при необхідності їх корегування;
- 9) оцінка реалізації програм та ефективності політики.

Можна виділити наступні види державної політики: економічну, соціальну, національної безпеки, демографічну, аграрну, культурну, військову, науково-технічну, інформаційну, кадрову, правову, адміністративну, зовнішню, паливно-сировинну. В рамках кожного з видів політик можна виділити значну кількість її напрямів.

Державна економічна політика – це комплекс економічних цілей і заходів держави, які забезпечують вирішення стратегічних та тактичних завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни. Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи країни та забезпечення соціальної та політичної стабільності.

Економічна політика держави охоплює всі аспекти функціонування економіки і включає такі види політик: антициклічну, структурну, інвестиційну, амортизаційну, інноваційну, конкурентну, грошово-кредитну, фінансово-бюджетну, цінову, зовнішньоекономічну, соціальну, регіональну, економіко-екологічну. Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, який би включав сукупність засобів, методів і ресурсів для забезпечення виконання визначених заходів у відповідності з окресленими завданнями. Механізм реалізації державної політики включає сукупність організаційно-управлінських, нормативно-правових, економічних, соціальних, психологічних, інформаційних заходів.

Література:

1. Азарова А.О. Використання Goal-технології як одного з методів управління та мотивації персоналу / А.О. Азарова, О.А. Ковальчук // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8. – С. 161–164.
2. Андрушків Б.М. Основи менеджменту: [підручник] / Б.М. Андрушків, О.Е. Кузьмін. – Львів: Світ, 1995. – 296 с.
3. Войтко Є.В. Матрична структура підприємства як необхідний елемент у системі управління персоналом [Електронний ресурс] / Є.В. Войтко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_13.pdf.
4. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Під ред. М. Дацишина. – К.: «Інститут Реформ», 2003. – 41 с.

ЛЕКЦІЯ №2.5

Тема лекції: «Загальні засади формування механізму господарського управління регіоном»

План лекції:

1. Складові державного регулювання розвитку підприємництва
2. Основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні
3. Види підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва
4. Система регіонального управління
5. Організаційно-економічний механізм управління

1. Складові державного регулювання розвитку підприємництва

Чинне законодавство визначає підприємництво як самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарську діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Державне регулювання розвитку підприємництва забезпечує реалізацію конкурентної політики держави, що визначає основні принципи, напрями і форми економічного й адміністративно-правового впливу, які розробляє уряд у сфері малого і середнього бізнесу. Воно включає такі складові:

- 1) формування правової бази функціонування підприємницького сектору та вироблення важелів адміністративного регулювання діяльності підприємницьких структур з врахуванням специфіки їх розвитку в окремих галузях і сферах національної економіки;
- 2) регулювання інституційних змін в економіці, які виступають факторами формування підприємницького середовища;
- 3) формування системи підтримки та стимулювання підприємницької діяльності;
- 4) залучення суб'єктів підприємницької діяльності до виконання науково-технічних та соціально-економічних програм, здійснення поставок продукції (робіт, послуг) для задоволення державних та регіональних потреб.

2. Основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні

Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» (2012 р.) були визначені такі основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні як:

- 1) удосконалення та спрощення порядку ведення обліку в цілях оподаткування;
- 2) запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва, що відповідають критеріям, встановленим у податковому законодавстві;
- 3) залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення постачання продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб;
- 4) забезпечення фінансової державної підтримки малих і середніх підприємств шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо;
- 5) сприяння розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва;
- 6) гарантування прав суб'єктів малого і середнього підприємництва під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- 7) сприяння спрощенню дозвільних процедур та процедур здійснення державного нагляду (контролю), отримання документів дозвільного характеру для суб'єктів малого і середнього підприємництва та скороченню строку проведення таких процедур;
- 8) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого і середнього підприємництва;
- 9) впровадження механізмів сприяння та стимулювання до використання у виробництві суб'єктами малого і середнього підприємництва новітніх технологій, а також технологій, які забезпечують підвищення якості товарів (робіт, послуг).

3. Види підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва

Комплексний підхід до вирішення цієї проблеми може бути забезпечений на основі розробки державної і регіональних програм підтримки підприємництва, які б передбачали всі аспекти сприяння його розвитку. Виділяють такі види підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва:

- фінансова;
- інформаційна;
- консультаційна підтримка;
- здійснення державної підтримки, що провадять експортну діяльність;
- державна підтримка у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів та кадрів ведення бізнесу.

На сучасному етапі одним з напрямів створення сприятливого підприємницького середовища

в Україні є проведення регуляторної реформи, пов'язаної з необхідністю послаблення надмірного державного регулювання підприємництва.

Регуляторна реформа є інструментом впровадження державної регуляторної політики. Державна регуляторна політика – це постійний та послідовний курс органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на впровадження оптимального державного управління в економічній та соціальній сферах, на зменшення їх втручання у діяльність суб'єктів підприємництва, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку господарської діяльності.

В структурі економіки України суттєва роль належить державному сектору економіки, який охоплює: підприємства, установи та організації, що перебувають у повній або частковій власності держави й функціонують з метою отримання прибутку (соціального ефекту) та вирішення загальнонаціональних та регіональних проблем; державні фінанси; державні ресурси; державні резерви. В сфері державного володіння та державного управління знаходяться надра, земля, водні ресурси, ліси, території, які знаходяться під особливою охороною (державні природні заповідники, дендрологічні парки та ботанічні сади, пам'ятки природи, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти), оборонні об'єкти та об'єкти атомної енергетики, залізничний транспорт, нерухомість (житловий та нежитловий фонд), що залишаються в державній (державній або комунальній) власності, державна власність на фінансових ринках, держбюджетні установи, нематеріальні права на яку-небудь діяльність.

Державні підприємства формують, так званий, сектор державного підприємництва. Державне підприємство – організаційно-господарська діяльність державних підприємств з виробництва матеріальних благ та надання послуг суб'єктам економіки, порядок створення державою власних підприємств, планування й управління різними їх формами.

Підприємства державного сектора в країнах з соціальною ринковою економікою створюються для:

1) забезпечення робочих місць, послаблення циклічних коливань в економіці, зокрема економічної кризи;

2) утримання галузей виробничої та соціальної інфраструктури, що зумовлено необхідністю створення спеціальних гарантій споживання цих видів послуг для абсолютної більшості населення і, відповідно, контролю за цінами в цих галузях;

3) забезпечення обороноздатності країни, яка під впливом інтересів військових лобі у законодавчих органах та інших факторів перевищує межі доцільності, переростає у гігантський ринок зброї;

4) поповнення державного бюджету;

5) розвитку сфер з пролонгованим ефектом (фундаментальні науки, аерокосмічна техніка, технологія).

Держава здійснює управління державним сектором економіки відповідно до засад внутрішньої і зовнішньої політики. Суб'єктами управління об'єктами державної власності є: Кабінет Міністрів України; Фонд державного майна України; міністерства та інші органи виконавчої влади; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави;

Національна академія наук України, галузеві академії наук. Функціональні механізми управління державною власністю значною мірою визначаються способом використання державної власності та способами перетворення форм і відносин власності. Так, зокрема, оренда державного майна розглядається як засноване на угоді тимчасове володіння і користування землею, іншими природними ресурсами, підприємствами і майновими комплексами, а також майном або правами, необхідними орендарю для самостійного здійснення підприємницької діяльності. В якості об'єктів оренди у держави можуть бути взяті: земельні ділянки та відособлені природні об'єкти, підприємства та інші види майнових комплексів, окремі будівлі, споруди, устаткування, транспортні засоби, інше майно, сировина, продукція, право вимоги,

борги, право позначення продукції тощо. Практика ринкових відносин в країнах з розвинутими ринковими відносинами свідчить, що одним із способів управління державною власністю є застава державного майна.

Предметом застави можуть бути речі, цінні папери, інше майно, майнові права, які можуть бути за законодавством відчужені. Право застави виникає з моменту передачі цього майна. Застава, при якій об'єктом застави є підприємства, будови, споруди і інші об'єкти, безпосередньо пов'язані з землею, називається іпотекою. Іпотека дозволяє органам державного управління, в рамках заходів з урегулювання проблем неплатоспроможності, здійснювати реструктуризацію та фінансове оздоровлення підприємств, які попали в кризову ситуацію.

Способом управління державною власністю також є концесія. Концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом влади на підставі концесійного договору на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності права на створення та управління об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності на себе зобов'язань по створенню та управлінню об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Об'єкти, які можуть надаватися у концесію, визначаються відповідно до Закону України «Про концесії».

До акціонерних підприємств з державною участю застосовується механізм управління державними пакетами акцій. Стосовно акціонерних товариств, державний пакет акцій яких доцільно реалізувати якомога швидше, зусилля державних органів управління спрямовуються на пошук інституційного інвестора. Що стосується акціонерних товариств, державний пакет акцій яких доцільно зберегти упродовж тривалого періоду за державою, то основна мета державних органів полягає в забезпеченні стійкої роботи підприємств та отриманні суттєвих дивідендів на акції. Найбільш перспективною формою управління частками державної власності на змішаних підприємствах є передача державних акцій в довірче управління уповноваженій особі відповідно до договору доручення. Провідне місце в системі способів управління перетворенням державної власності займає приватизація державного майна.

Механізм приватизації регулюється законодавством України про приватизацію. Основним державним документом, який визначає цілі, пріоритети та умови приватизації, зазвичай є Державна програма приватизації. Приватизація державного майна здійснюється шляхом:

- 1) продажу об'єктів приватизації на аукціоні (у тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни);
- 2) продажу об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону;
- 3) продажу акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців;
- 4) продажу на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства при поданні покупцем бізнес-плану або техніко-економічного обґрунтування післяприватизаційного розвитку об'єкта;
- 5) викупу об'єктів приватизації;
- 6) продажу акцій на міжнародних фондових ринках, у тому числі у вигляді депозитарних розписок;
- 7) іншими способами, які встановлюються спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей.

Серед способів управління державною власністю слід виділити механізм банкрутства та ліквідації підприємств. Суть процедури банкрутства теоретично полягає в ліквідації підприємства як суб'єкта господарської діяльності та розпродажі його майна з метою задоволення потреб його кредиторів. Юридично банкрутство настає після відповідного рішення арбітражного суду або офіційного оголошення про це самим боржником. З позиції державних органів управління банкрутство є крайньою виключною мірою впливу на підприємство-боржника.

4. Система регіонального управління

Перед сучасним регіональним менеджментом як наукою управління стоїть завдання розробити механізми, які дозволять забезпечити найбільш ефективне досягнення цілей і завдань регіонального розвитку. Слід зазначити, що поняття «механізм регіонального управління» поки не отримало чіткого визначення та наочного відображення. В економічній літературі його часто ототожнюють з поняттям «система управління», що призводить до тавтології і розмитості формулювань. Система регіонального управління – це складна сукупність компонентів, що включає органи управління, цільові стратегічні установки, принципи, функції, структури, ресурси, методи, технології та інструменти, тісно взаємопов'язаних між собою, утворюють інтеграційну цілісність і формують механізм впливу на регіональне господарство, регіональний потенціал, соціально-економічні процеси, умови життєдіяльності населення, організацій та домашніх господарств з метою підвищення якості життя населення [2]. З цього формулювання випливає, що система державного регіонального управління формує механізм управління, причому за допомогою всіх основних, названих вище елементів: дій органів управління, цільових установок, принципів, функцій, структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління. Можна сказати, що механізм управління не може бути без цих системних компонентів, і в той же час - без механізму управління немає системи управління як такої. Існує зв'язок і певна залежність системи державного регіонального управління від зовнішніх чинників: державної соціально-економічної політики та державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління [3].

«Механізм управління» – це вже більш конкретизований термін, який по суті відображає спосіб приведення об'єкта управління до певного бажаного стану [2]. О. Федорчак усі механізми управління поділяє на три типи:

- механізми-знаряддя (інструменти);
- механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів);
- механізми-процедури (послідовність певних перетворень) [4].

Під механізмом управління в найбільш загальному вигляді повинна розумітися сукупність системних елементів, тісно взаємопов'язаних між собою, при впливі на один або декілька з яких відбувається певне функціонування або зміна інших елементів системи, що викликають, в свою чергу, необхідні процеси в об'єктах управління [1]. При цьому як в теоретичному аспекті, так і в реальній практиці можна виділяти і розглядати в механізмі державного регіонального управління окремі його види (або складові): організаційний, економічний, фінансовий, бюджетний, соціально-психологічний, адміністративний, інституційний, суспільно-політичний та інші, кожен з яких здатний здійснювати певний вплив на об'єкти управління. Як правило, у практичній діяльності використовуються всі перераховані системні складові загального механізму регіонального управління, причому в різних поєднаннях, пропорціях і співвідношеннях.

5. Організаційно-економічний механізм управління

Організаційно-економічний механізм здійснює такі основні масштабні процеси впливу:

- 1) безпосереднє управління державним сектором регіонального господарства,
- 2) координацію різних видів діяльності та процесів соціально-економічного розвитку регіону,
- 3) ринкове стимулювання і регулювання господарського функціонування [3].

Для здійснення зазначених процесів впливу, організаційно-економічний механізм має свій інструментарій, тобто арсенал інструментів, кількість, поєднання і ступінь використання яких може приймати різні значення в залежності від конкретних завдань, рішень, ситуацій.

Важливо підкреслити, що перелік конкретних інструментів впливу змінюється у зв'язку зі змінами зовнішніх та внутрішніх факторів, появою нових інструментів, удосконаленням основних елементів системи регіонального управління (органів управління, структур, ресурсів, технологій тощо), що представляє собою об'єктивний процес оновлення. Удосконалена схема організаційно-економічного механізму державного управління розвитком регіону наведена на рис. 1.

Державні механізми управління регіональним розвитком – це правові, організаційні та

економічні засоби, за допомогою яких здійснюється державний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів. До основних таких механізмів відносяться: загальні: законодавчо-нормативний; бюджетного регулювання; організаційно-кадрового забезпечення; прогнозування і програмування регіонального розвитку. Спеціальні (цільові): стимулювання розвитку різних форм територіальної організації продуктивних сил - створення спеціальних економічних зон, кластерів, технопарків тощо.

На сьогодні в Україні державне управління регіональним розвитком здійснюється через такі законодавчо визначені основні механізми:

- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2025 р.;
- Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2015 – 2025 рр.;
- стратегії і програми розвитку регіонів;
- угоди щодо регіонального розвитку;
- програми подолання стану депресивності територій;
- загальнодержавна програма розвитку малих міст та відповідні заходи;
- галузеві цільові державні програми;
- бюджетного вирівнювання;
- спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку;
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) та ін.

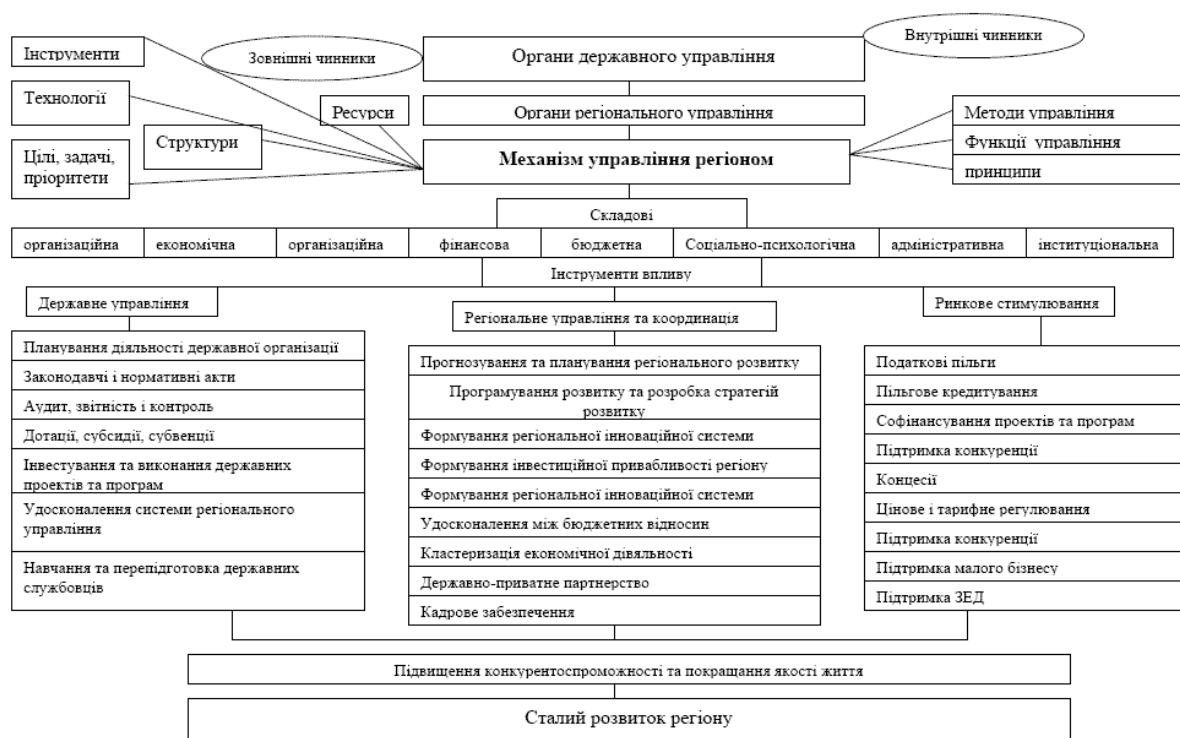


Рис. 1 – Схема організаційно-економічного механізму державного регулювання сталим розвитком регіону
Інформаційне джерело: [3; 4]

Таким чином основними пріоритетними напрямками розвитку механізму державного управління регіонами є посилення державно-приватного партнерства та розвиток інновацій. На сьогодні в регіонах накопичено достатній потенціал для управління взаємодією держави і бізнесу, територіальні економічні системи володіють істотним досвідом і ресурсами для підвищення ефективності механізму співпраці. Отже, основне завдання полягає в максимально повному використанні сприятливої макроекономічної ситуації, ідентифікації найбільш дієвих інструментів активізації співпраці суб'єктів для додання системності та комплексності процесу взаємодії держави і бізнесу за допомогою ефективних управлінських впливів. Пріоритетним завданням на

регіональному рівні повинно стати запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку регіональної економіки.

Література:

1. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Під ред. М. Дацишина. – К.: «Інститут Реформ», 2003. – 41 с.
2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О.Б. Коротич. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
3. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О.В. Федорчак [Електронний ресурс] // Демократичне врядування: наук. вісн. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://www.academy.lviv.ua>
4. Андрушків Б.М. Основи менеджменту: [підручник] / Б.М. Андрушків, О.Е. Кузьмин. – Львів: Світ, 1995. – 296 с
5. Войтко Є.В. Матрична структура підприємства як необхідний елемент у системі управління персоналом [Електронний ресурс] / Є.В. Войтко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_13.pdf.
6. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях: [навч. посіб.] / О.А. Цуруль. – К.: КНЕУ, 2002. – 142 с

ЛЕКЦІЯ №2.6

Тема лекції: «Європейська Хартія місцевого самоврядування та проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні»

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, виступають Європейська Хартія місцевого самоврядування та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. Європейська Хартія місцевого самоврядування на сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що є обов'язковими для держав-членів Ради Європи. Цей документ прийнято на засіданні Ради Європи 15 жовтня 1985 року.

Європейська Хартія місцевого самоврядування складається з преамбули та трьох частин. У преамбулі викладена мета держав-членів Ради Європи, які підписали Хартію, та основні принципи, на яких вона базується.

В *першій частині Хартії* сформульовані загальні положення, що вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування; у них формулюються принципи, які визначають характер та об'єм компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення організаційної автономії місцевої влади.

У *другій частині Хартії* викладені положення, що стосуються кола зобов'язань, які учасники можуть прийняти на себе. У третій частині містяться норми процесуального характеру. Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії. Від імені України Європейську Хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до ст. 9 Конституції України після ратифікації Європейська Хартія місцевого самоврядування стала частиною українського законодавства.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. В Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни.

Вагоме місце у регулюванні порядку укладення, реалізації та подоланні наслідків невиконання міжнародних договорів належить конституційному праву [1, с 13-25]. Конституційне право, як і будь-яка інша галузь права, має свою систему джерел, до числа яких традиційно відносяться міжнародні договори, ратифіковані парламентом. Так внутрішньодержавне право поєднується з міжнародним правом і створюється система поєднання національних та міжнародних інтересів. У країнах сталої демократії належним чином ратифіковані міжнародні договори, зокрема, з питань прав і свобод людини і громадянина, місцевого і регіонального самоврядування вже давно визнаються в якості джерел конституційного права. *Причини:*

По-перше, ці країни визнають пріоритет актів міжнародного права над актами національного конституційного законодавства з огляду на їх універсальне значення, насамперед, для реалізації прав і свобод громадян, незалежно від особливостей їх статусу, місця проживання тощо.

По-друге, акти міжнародного права містять положення, які заповнюють прогалини у національному конституційному законодавстві та служать засобом реформування (вдосконалення) цього законодавства, а тому їх застосування є прагматичним.

По-третє, імплементація міжнародних договорів, які регулюють права та свободи людини і громадянина, веде до змін чинного законодавства.

Так, дана імплементація в українському законодавстві здійснюється відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» 1993 р. [8] шляхом прийняття спеціального закону, а при необхідності – низки нових законів або таких, що змінюють існуючі закони. В Україні належним чином ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори з питань, що стосуються конституційного права (суверенітету держави, громадянства, прав і свобод людини і громадянина, місцевого самоврядування тощо), формально є загальноновизнаними джерелами даної галузі права. Це впливає з положення ст. 9 Конституції України 1996 р., відповідно до якого чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2].

Ця норма української Конституції є дещо новою для вітчизняного конституційного законодавства, оскільки в радянські часи про реальну імплементацію норм міжнародного права не могло бути й мови. Теорія конституційного права України пройшла певну еволюцію і фактично визнала пріоритет норм міжнародного права, що свідчить про демократизацію даної галузі національного права. Конституція України містить значну кількість норм, що стосуються міжнародного права, і це пов'язано з новим напрямком у правовій доктрині України [3, с 65].

У міжнародному праві звично класифікувати міжнародні договори на такі види:

- 1) політичні договори;
- 2) угоди з правових питань;
- 3) угоди з прикордонних питань;
- 4) угоди з економічних питань;
- 5) угоди з питань сполучення;
- 6) угоди з питань транспорту;
- 7) угоди з питань охорони здоров'я;
- 8) угоди з питань війни [4, с. 77].

Віденська Конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. визначає міжнародний договір як міжнародну угоду, що укладена між державами у письмовій формі й регулюється міжнародним правом незалежно від того, чи міститься така угода в одному документі, двох або кількох, зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [5, с. 64]. Щодо Хартії, то у ст. 13 вона містить таку вимогу: «Хартія підлягає ратифікації, прийняттю чи ухваленню» [9].

Перед ратифікацією міжнародний договір, згідно із законом «Про міжнародні договори України», повинен пройти попередній розгляд у Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах та, у разі необхідності, в інших Комітетах Верховної Ради України. Якщо будуть встановлені розбіжності між договором і Конституцією України, договір надсилається до Конституційного Суду України для отримання висновку про його відповідність Конституції України. Після процедури узгодження цих питань Президент України та Кабінет Міністрів

України повинні вжити усіх заходів щодо забезпечення виконання міжнародного договору.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим тощо, до компетенції яких входять питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами Україною, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для Української Сторони. Зазначені державні та інші органи, підприємства, установи, організації зобов'язані надавати Міністерству закордонних справ України інформацію, що стосується виконання міжнародних договорів України. Хартія, відповідно до **ст. 12** закону «Про міжнародні договори України», підлягає неухильному дотриманню Україною, оскільки цього вимагають норми міжнародного права. Це означає, що *Хартія становить невід'ємну частину національного законодавства і у випадку розбіжності із національним законодавством України застосовуються норми міжнародного договору*.

Однак органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування довгий час розглядали Хартію радше з морально-етичних, аніж правових міркувань. Тому сьогодні, за оцінками науковців, Україна дотримується *20 норм першої частини Хартії*, тобто виконує зобов'язання в мінімальному обсязі. *З 14 пріоритетних принципів Хартії Україна поки що не виконує близько десяти* [11, с. 257]. Сьогодні усвідомлення Хартії як форми міжнародного зобов'язання і джерела права все більше залежить від конституційно-правових механізмів, оскільки тільки вони є реальною гарантією того, що в Україні будуть впроваджені європейські стандарти місцевого самоврядування. Це засвідчує також загальнодемократична Помаранчева революція 2004 р. і теорія класичного конституціоналізму, які все більше впливають на конституційну політику і практику функціонування державної влади та місцевого самоврядування. Згідно з класифікацією джерел права, Хартія є нормативно-правовим договором, який встановлює за взаємною угодою сторін загальнообов'язкові правила поведінки і забезпечується державою [6, с. 86], яка його підписала.

У самому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., на жаль, немає згадки про міжнародні акти як регулятори відносин в сфері місцевого самоврядування. Проте у коментарі цього закону 1999 р., наприклад, говориться про те, що особливе положення в системі законодавства про місцеве самоврядування належить Хартії [12, с. 85].

В системі джерел конституційного права є мало законодавчих актів, які визнають пріоритет норм міжнародних договорів: Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим (**ст. 44**), Бюджетний кодекс України (п. 3 **ст. 4**) [14, с. 90; 15, с. 7]. Протягом приблизно 13 років (з 1993 р.) в Україні неофіційний переклад ст. 3 Хартії визначав місцеве самоврядування як право територіальної громади вирішувати значну кількість «державних справ».

Тільки у 2002 р. Хартію, врешті-решт, офіційно переклали українською мовою, за що неодноразово виступали українські дослідники. Тому й не дивно, що реалізація Хартії, зокрема, у судах, куди нерідко зверталися органи місцевого самоврядування за захистом своїх прав, закріплених у цій Хартії, була практично неможлива. Оскільки суди не могли посилатися на правовий акт, який офіційно не був оприлюднений. Таке правило існує і у світовій практиці: неопубліковані міжнародні договори не визнаються органами міжнародного арбітражу, Міжнародним Судом ООН тощо. Отже, можна вважати, що до 2002 р. Хартія в Україні юридично не діяла. Тобто її застосування залежало виключно від політики органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України (**см. 57**) всі нормативно-правові акти, що визначають права і свободи громадян, підлягають обов'язковому доведенню до відома населення, інакше вони вважаються не чинними.

П'ять років дії Хартії до її офіційного оприлюднення в Україні не пройшли даремно.

По-перше, ІІ, нарешті, офіційно переклали українською мовою.

По-друге, за матеріалами Хартії провели значну науково-дослідну роботу та правову просвіту серед представників місцевого самоврядування, населення та представників гілок державної влади й недержавних інституцій. Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» 2001 р. передбачено реалізацію курсу основ місцевого самоврядування для учнів середніх шкіл тощо.

По-третє, принципи Хартії були враховані при розробленні розділу Концепції адміністративної реформи в Україні, присвяченому територіальному устрою та системі місцевого самоврядування. Отже, Хартія стала важливим імпульсом для реалізації європейської моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, беззастережно ратифікуючи Хартію, законодавча влада фактично намагалася заручитися підтримкою Ради Європи для боротьби з виконавчою владою. Так що *утвердження сучасної європейської моделі місцевого самоврядування в Україні розпочалося не з об'єднання зусиль політичних гілок влади, а з традиційного на той час протистояння між ними*. Причина криється у відсутності політичної відповідальності влади перед народом.

Після ухвалення Конституції України 1996 р., коли парламент реалізував свою установчу функцію, він був розпущений Президентом України, як цього вимагають канони класичного конституціоналізму та парламентаризму, ратифікація Хартії та забезпечення її реалізації мали б у багатьох відношеннях принципово інший характер.

Як джерело конституційного права, *Хартія виконує кілька функцій*:

1) Хартія виступає джерелом нормотворчої діяльності для всіх органів влади, які наділені Конституцією України і законами відповідними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування та зобов'язані виконувати міжнародні договори. Дана функція має ключове значення для системної реалізації Хартії, оскільки без такої функції цей процес просто неможливий.

2) Хартія може служити актом безпосередньої дії, тобто виконувати регулятивну роль, у т.ч. при застосуванні її норм і принципів. Така роль Хартії, як джерела конституційного права, є цілком реальною, як будь-якого іншого Закону України. Таку ж думку висловлює чимало авторів підручників і посібників з конституційного і муніципального права України.

Таким чином, ідеї про Хартію, як джерело конституційного права України, та її матеріалізацію утверджуються в науковій та громадській думці і сприяють впровадженню європейської моделі місцевого самоврядування.

Тому розробка проблем реалізації Хартії є необхідною умовою вдосконалення різних аспектів функціонування місцевого самоврядування. Як свідчить практика, її реалізація сприяє громадській довірі до влади та реалізації інвестиційних, соціальних й інших проектів та ініціатив фізичних і юридичних осіб.

Література:

1. Міжнародне право: Основні галузі: Підручник / За ред. В.Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2004. – 816 с.
2. Конституція України 1996 р., офіційний текст. – К.: 1997 із змінами від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // ВВР, 2005 № 2 ст. 44.
3. Petro Martynenko. The Impact of International Law on the Constitution of Ukraine II Ukrainian-European International and Comparative Law Journal. Tacis. Editor in Chief Petro Morgos. Volume 1. Number 1. Autumn 2000. – 139 p.
4. Черкес М.Ю. Міжнародне право: Підручник. – К.: «Знання», КОО, 2000. – 284 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Посібник для студентів спеціальності «Правознавство». Видання 2-е, зі змінами й доповненнями. – К.: 1994. – 235 с.
6. Про міжнародні договори України: Закон України від 1993 р. II Політика і час – 1994. – № 5. – С. 87-92.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Міське самоврядування в Україні. – 448 с.
8. Шемшученко Ю.С. Європейське право: теорія і практика // Адвокат. – 1998. – № 4. – С 10.
9. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К.: 1999, – 251 с.
10. Науково-Практичний Коментар до Закону України про міське самоврядування. – К.:1997. – 250 с
11. Гірняк М. Теоретико-методологічні проблеми реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні

- науки. Випуск. 38. – К.: Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України 2004. – 672 с.
12. Бюджетний кодекс України. – К.: «Велес», 2004. – 64 с.
13. Конституція Автономної Республіки Крим, 23 грудня 1998 // Відомості Верховної Ради України 1999. – № 5-6. – Ст. 140.
14. Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. 8 сесія Конгресу місцевих та регіональних рад Європи від 13 листопада 2001 // Аспекти самоврядування. – № 4 (12), 2001. – С. 3-6.
15. Кампо В. Європейська хартія і українські реалії // ВОЛЯ-регіон, липень 2004 р., № 14. – С. 7.
16. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002, – 536 с.

ЛЕКЦІЯ №2.7

Тема лекції: «Місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні»

План лекції:

1. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами
2. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами
3. Моделі місцевого самоврядування
4. Теорія вільної громади
5. Основні постулати громадської теорії місцевого самоврядування
6. Правова основа місцевого самоврядування в Україні
7. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління

1. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 17) регламентовані відносини органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях. Зокрема, відносини з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом (стаття 18). З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи, організації, що не перебувають у комунальній власності, надають відповідну інформацію.

Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на таких підприємствах з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Організація дієвого місцевого самоврядування передбачає відповідну взаємодію виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з підприємствами, установами і організаціями, яка проявляється в тому, що їх виконками розглядають проекти планів комунальних підприємств, на договірних засадах залучають підприємства, установи і організації усіх форм власності до участі в забезпеченні комплексного збалансованого соціально-економічного розвитку села, селища, міста, розміщують замовлення на виробництво продукції, виконання необхідних для громади робіт на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території, встановлюють у межах, закріплених законодавством, тарифи на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами комунальної власності, сприяють зовнішньо-економічним зв'язкам підприємств, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності.

Кандидатури для призначення на посади керівників державних підприємств, розташованих на відповідній території, обов'язково погоджуються з виконавчими органами місцевих рад.

2. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами

До форм взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами відносять:

- соціальну взаємодію,
- партнерські відносини,
- кооперацію діяльності та співробітництво,
- розробку та реалізацію спеціальних регіональних (місцевих) програм підтримки малого і середнього підприємництва.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях, передбачає застосування системи заходів з подолання адміністративних бар'єрів започаткування та розвитку підприємництва, інформаційного, матеріально-ресурсного, фінансового, кадрового, інфраструктурного, консалтингового та маркетингового забезпечення розвитку підприємництва.

3. Моделі місцевого самоврядування

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, 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. 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].

2) 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.

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). Питання місцевого самоврядування активно вивчається юридичною наукою вже більше двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в кінці XVIII – першій половині XIX 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.

4. Теорія вільної громади

Внаслідок розвитку теорії природних прав людини виникла на початку XIX 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 [4, с. 15-16].

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».

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, у цьому випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

5. Основні постулати громадської теорії місцевого самоврядування

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 здійсненні яких держава не втручається.

У середині XIX 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 гарантією 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].

6. Правова основа місцевого самоврядування в Україні

Одною 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,
- 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 р.) [7].

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 права, 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.

7. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі 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 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 структурноорганізаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: 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. Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями у різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання.

Представницькими органами місцевого самоврядування у територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Юридична природа сільського, селищного, міського голови є дуалістичною. Дуалізм його полягає в тому, що він одночасно як головна посадова особа територіальної громади (далі – глава територіальної громади) очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях. Така модель глави територіальної громади, на думку деяких вчених, є однією із форм втілення модифікації «сильного мера», однак вона не здається оптимальною. Вадюю цієї моделі є те, що глава територіальної громади за своїм статусом повинен відволікатися на організаційні питання при проведенні засідань ради.

Гарантії статусу глави територіальної громади подібні до гарантій статусу депутата місцевої ради. Статус глави територіальної громади характеризується наступними ознаками:

- а) він обирається безпосередньо жителями територіальної громади;
- б) він очолює діяльність по здійсненню місцевого самоврядування на території відповідної громади;

в) за законом та статутом територіальної громади він наділяється власною компетенцією по вирішенню питань місцевого значення;

г) він головує на засіданнях відповідної сільської, селищної, міської ради та одночасно їй підзвітний і підконтрольний;

д) глава територіальної громади очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради і одночасно виступає муніципальним службовцем. Повноваження глави територіальної громади визначені у **ст. 42** Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7].

Голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету.

Глава територіальної громади наділений наступними повноваженнями:

а) дотримання Конституції та законів України, тобто виконання нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

б) представницькі повноваження, зокрема підтримує зв'язки територіальної громади з органами держави та місцевого самоврядування, добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування;

в) керівництво виконавчими органами місцевого самоврядування;

г) забезпечує взаємодію виконавчого комітету, його управлінь та підрозділів з відповідно сільською, селищною, міською радою;

д) здійснення управлінських функцій, тобто керівництво виконавчим комітетом, головує на його засіданнях;

е) здійснює повноваження у сфері комунального господарства, приймає рішення про створення комунальних служб;

є) здійснює правотворчі повноваження, зокрема одноособово приймає розпорядження, укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції рад, подає їх на затвердження відповідної ради. Специфічним є статус голів міст Києва і Севастополя, який регулюється спеціальним законодавством [12].

Голови цих міст обираються жителями міст Києва, Севастополя, а відповідно до змісту положень ч. 2, 4 **ст. 118** Конституції України факт обрання повинен стати юридичною підставою для наділення їх статусом голови відповідної місцевої державної адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Таким чином, міський голова Києва, Севастополя виступає головою відповідної місцевої державної адміністрації, що є своєрідною організаційно-правовою формою функціонування виконавчого комітету відповідної ради. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної громади. Виконавчі органи є відповідальними і підзвітними перед відповідною радою. Одночасно при виконанні делегованих повноважень вони є відповідальними перед органами державної виконавчої влади (ч. 2 **ст. 11** Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради є виконавчий комітет. Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень за пропозицією персонального складу від глави відповідної територіальної громади (ч. 2 **ст. 51**). Закон гарантує, що у склад виконавчого комітету ради повинні входити окрім голови, його заступник (заступники) з окремих питань його діяльності, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (далі – структурні підрозділи), інші особи. Звичайно голова виконавчого органу має заступників у сфері фінансово-економічної діяльності; у сфері комунально-побутового обслуговування; у сфері соціального захисту населення і соціальної політики та інших. Розподіл обов'язків між заступниками встановлює голова виконавчого комітету.

Структура виконавчого органу ради, за винятком невеликих сільських рад, включає різноманітні підрозділи галузевого і функціонального призначення: відділи, управління, комітети (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, економічного планування та прогнозування тощо). Окрім цього створюється допоміжний апарат: управління справами, бухгалтерія, юридична служба, відділ кадрів тощо.

Структурні підрозділи виконавчого комітету ради здійснюють свою роботу на основі положення, яке затверджується радою. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади головою територіальної громади, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. На сучасному етапі існує потреба теоретичного осмислення забезпечення конституційної гарантії місцевого самоврядування, шляхом законодавчої конкретизації повноважень визначених у ч. 1 ст. 143 Конституції України. Такі повноваження необхідно розглядати як обов'язкові у сфері місцевого самоврядування і повинні бути забезпечені організаційно-правовими, фінансово-економічними та соціальними гарантіями з боку держави.

Таким чином, необхідно змінити підхід до нормативного регулювання предмета відання виконавчих органів відповідних місцевих рад із закріпленням належних гарантій їх діяльності та відповідальності за ефективне управління комунальними справами. Спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни. Важливу роль у цьому процесі відіграють органи самоорганізації населення.

Потенціал впливу цих органів є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. За формами діяльності можна вирізнити такі функції органів самоорганізації населення, як правотворча, правозастосовча, установча, контрольна і правоохоронна.

Правотворча функція полягає в тому, що органи самоорганізації в межах своїх повноважень приймають рішення не тільки організаційно-розпорядчого, але й нормативного характеру. Якщо рішення цього органу не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до повноважень органу, вони зупиняються відповідною радою з одночасним зверненням до суду про їх скасування.

Правозастосовча функція органів самоорганізації тісно пов'язана з правотворчою, оскільки зумовлена реалізацією їх повноважень, у тому числі шляхом видання правозастосовчих актів. Ця функція знаходить відбиття в таких повноваженнях органів самоорганізації, як сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізація актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами. Забезпечуючи свою організаційну самостійність, органи самоорганізації виконують установчу функцію. Реалізуючи її, ці органи вирішують питання щодо переліку, чисельності та складу комісій у разі їх створення. Згідно з ч. 5 ст. 19 Закону орган самоорганізації може створювати комісії, робочі групи, інші власні органи для забезпечення своєї роботи в порядку, передбаченому Положенням про цей орган. Наприклад, Типові положення про органи самоорганізації населення, прийняті у м. Київ, Одеса, Хмельницький, передбачають створення саме таких органів.

Правоохоронна функція реалізується у повноваженнях органів самоорганізації населення щодо охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення законності та правопорядку, сприяючи своєю діяльністю правоохоронним органам в охороні громадського порядку.

Сутність *контрольної функції* органів самоорганізації населення полягає в тому, що ці органи:

- 1) контролюють якість наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації, житлово-комунальних послуг і якість проведених у цих будинках ремонтних робіт;

2) можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

3) сприяють захисту прав, свобод та інтересів жителів у межах території діяльності органу самоорганізації.

Ефективна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування щодо захисту й забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу опрацювання і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку, оскільки такі питання фактично не є предметом діяльності депутатів місцевих рад. За об'єктами впливу можна вирізнити політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну, інформаційну функції органів самоорганізації населення.

Політична функція органів самоорганізації населення виявляється в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Шляхом створення органів самоорганізації вони беруть активну участь у здійсненні місцевого самоврядування й, відповідно, у вирішенні питань місцевого значення. Економічна функція спрямовується на утворення локального сектора економіки і полягає в можливості внесення органами самоорганізації населення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Соціальна функція знаходить прояв у діяльності органів самоорганізації населення щодо обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, організації допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування, ведіння обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення.

Про наявність *культурної функції* свідчать повноваження органів самоорганізації населення з:

а) надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої й виховної роботи серед населення, в розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту, у сприянні збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії й культури, впровадженню у побут нових обрядів;

б) організації на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів з охорони пам'яток історії й культури.

Виховна функція органів самоорганізації населення пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів територіальної громади, підвищенням їх правової культури. Органи самоорганізації допомагають органам місцевого самоврядування у складанні списків виборців, здійснюють роботу з роз'яснення прав громадянам, положень Закону України «Про органи самоорганізації населення» та іншого законодавства, доводиться до їх відома інформація про внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів, рішення місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації. Інформаційна функція органів самоорганізації полягає в інформуванні громадян про діяльність цих органів, в організації обговорення проектів його рішень з найважливіших питань. Органи самоорганізації, взаємодіючи з територіальною громадою, мають забезпечити перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів, постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю державного апарату, вплив на формування думки територіальних громад тощо, що свідчить про реалізацію ними принципу гласності й *інформаційної функції*.

Однією з найсуттєвіших вад законодавства є відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу органів самоорганізації населення, суб'єктів їх створення та межі їх діяльності. Конституція України не відносить органи самоорганізації населення (далі – ОСН) до форм

здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Так, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає ОСН самостійним елементом системи місцевого самоврядування. По-різному визначається коло осіб, які можуть створювати ОСН. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені ОСН можуть створюватися частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Закон України «Про органи самоорганізації населення» в абзаці 2 ст. 2 передбачає, що ОСН створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин. Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює складну процедуру створення ОСН, яка вимагає проведення, як мінімум, 2-3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. Вона передбачає декілька стадій: ініціювання створення ОСН; подання до відповідної ради заяви про створення даного органу; отримання дозволу на створення ОСН; обрання ОСН; затвердження Положення про орган самоорганізації населення; легалізація ОСН. Крім того, правові прогалини у врегулюванні її окремих етапів створюють труднощі для реалізації громадської ініціативи.

Основними прогалинами є такі.

1. Відсутність процедури проведення зборів громадян з висунення представників на конференцію, які звертаються з ініціативою про створення представницького органу.

2. Невизначеність терміну, протягом якого можна проводити голосування, неможливість заздалегідь надрукувати бюлетені для голосування, відсутність механізму організації голосування та підрахунку голосів тощо.

3. Проблема практичної реалізації ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що встановлює порядок надання радою дозволу на утворення ОСН.

Із змісту цієї статті випливає, що рада має розглядати та приймати рішення щодо кожної окремої ініціативи. Оскільки термін звернення із заявами не визначено, не обмежено певним періодом, відповідно вони можуть надходити протягом усього скликання. Через це виникають сумніви щодо спроможності ради прийняти відповідні рішення, якщо сесії відбуваються переважно один раз на квартал.

4. Обмеження права членів територіальної громади через вимоги до ініціативної групи. Так, ініціативна група має подати до відповідної ради список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номеру паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів. Перешкоджає ефективному здійсненню ОСН своїх повноважень встановлення єдиного порядку дострокового припинення їх повноважень та ліквідації за рішенням ради.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» повноваження ОСН можуть бути достроково припинені в разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної ради, яка дала дозвіл на його створення. За логікою ліквідувати ОСН мають загальні збори (конференції) громадян, які ініціювали створення такого органу. Тому варто погодитися з думкою фахівців у сфері місцевого самоврядування, які вважають, що наслідком виявлення зазначених вище порушень у діяльності таких органів має бути рішення відповідної ради про дострокове припинення повноважень складу органу, а не припинення його діяльності взагалі. Суттєвим недоліком правового регулювання діяльності ОСН слід визнати також відсутність переліку делегованих повноважень ОСН. На практиці це спричинює наділення ОСН з боку місцевих рад лише власними повноваженнями, що не сприяє ефективному захисту ними інтересів жителів відповідної території.

Аналіз основних проблем законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення дає можливість визначити такі напрями її удосконалення:

- уніфікація правового статусу ОСН;
- виключення норм, що фактично створюють відносини подвійного підпорядкування ОСН;
- спрощення процедури створення ОСН;

- поліпшення фінансових можливостей ОСН;
- розвиток локального законодавства;
- оптимізація правового регулювання здійснення ОСН власних та делегованих повноважень.

Література:

1. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
2. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
3. Васюков Г.Г. Розвиток механізму фінансування місцевого самоврядування в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України / Г.Г. Васюков // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 105-107.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Закон України «Про органи самоорганізації населення». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посіб. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород: Патент, 2003. – 224 с.

ЛЕКЦІЯ №2.8

Тема лекції: «Внутрішня організація та управління органів державної влади»

План лекції:

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади
2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи
3. Організація органу державної влади як функція управління

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади.

Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з судовими органами полягає, передусім, в організаційному забезпеченні функціональної діяльності судів (матеріально-технічному, кадровому, інформаційно-правовому), а також – виконанні судових рішень. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком.

У свою чергу, у випадку оголошення воєнного чи надзвичайного стану, СБУ сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану, а також ліквідації наслідків стихійних лих, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, взаємодіючи з органами державної влади і місцевого самоврядування для підтримки нормальної життєдіяльності підвідомчих об'єктів, адміністративно-територіальних одиниць та їх мешканців.

Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з прокуратурою здійснюється через відповідні організаційні форми, зокрема, працівники

прокуратури можуть виступати з доповідями про стан дотримання законності на відповідній території на сесіях місцевих рад, нарадах, координаційних радах у місцевих державних адміністраціях; можуть бути присутніми на засіданнях постійних комісій місцевих рад; на громадських засадах брати участь у роботі підкомісій і робочих груп у якості експертів, у роботі постійних комісій із законності й охорони громадського порядку.

У свою чергу, органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані реагувати на виявлені прокуратурою факти порушень законодавства і застосовувати заходи усунення їх причин. Відповідно до встановлених повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, здійснюється взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ.

Зокрема, органи міліції, згідно поставлених перед ними завдань, забезпечують сприяння в межах своєї компетенції органам державної виконавчої влади у виконанні покладених на них обов'язків, надають допомогу представникам державних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні їх законної діяльності, забезпечують громадський порядок в населених пунктах, проводять заходи щодо гарантування безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочинам, здійснюють охорону різних об'єктів, у тому числі й об'єктів державної та комунальної власності.

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастроф, спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ координують проведення необхідних заходів з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, включаючи й органи територіальної самоорганізації населення. Органи міліції зобов'язані повідомляти органи державної влади та органи місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, а також координувати спільні дії щодо вжиття негайних заходів для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

Органи місцевого самоврядування узгоджують з органами внутрішніх справ вирішення відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

У свою чергу, органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти міліції в її роботі. До виняткової компетенції сільських, селищних, міських рад належить заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність по охороні громадського порядку на відповідній території. Керівники і працівники органів внутрішніх справ можуть брати участь на громадських засадах у роботі постійних комісій місцевих рад з питань боротьби зі злочинністю, у спеціально створюваних робочих групах.

2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи.

Організація (англ. «organization») походить від давнього грецького слова «органон», яке позначає знаряддя або інструмент. *Організація* – це група людей (двох або більше осіб), діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети. Отже, організація має відповідати такими вимогам: наявність принаймні двох людей, які вважають себе частиною цієї групи; наявність хоча б однієї спільної мети (тобто бажаного кінцевого стану або результату), яку приймають як загальну всі члени групи; начущої для всіх мети. Поняття «організація» в науковій літературі вживається в трьох значеннях: як об'єкт (міністерство, відомство, установа, підприємство і т.д.); як процес, за допомогою якого створюється і зберігається структура керованої або керівної системи (функціонування, упорядкування, стан об'єкта і т. д.); як функція управління (діяльність, пов'язана зі створенням стану впорядкованості об'єкта та суб'єкта управління, тобто встановлення зв'язків (відносин) між ними).

Орган державної влади – це організація (об'єкт), яка складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей. *Орган державної влади* – це

відносно окрема частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади. Він створюється у встановленому законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державновладних повноважень, власної компетенції. Йому притаманні законодавчо визначені: мета та спеціальні функції; єдність принципів утворення, побудови та діяльності; структурна єдність; співпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки й відносини; ухвалення нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою; виконання загальних функцій державного управління .

Орган державної влади – це організація, яка має певну організаційну структуру. *Тобто структура є невід'ємним атрибутом усіх організацій.*

Організаційна структура державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язків між цими структурними елементами. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, надає їй цілісності та є показником її організованості. Державні організації є формальними організаціями, тому що створюються за рішенням керівництва для виконання певних управлінських функцій. (Неформальна організація – це спонтанно утворена група людей, які вступають у взаємодію для досягнення певної мети. Тому в усіх формальних організаціях, за винятком дуже маленьких, існують неформальні організації).

Державна організація складається з керівної та керованої підсистем. Керівна підсистема включає ті складові елементи, які забезпечують процес управління. До складу керованої підсистеми входять елементи, які забезпечують безпосередній процес виробничої, господарської інших видів діяльності. Автори навчального посібника «Державне управління» за ред. А. Мельник, посилаючись на американського фахівця в галузі економіки державного сектору Дж. Стігліца, пишуть, що державні організації відрізняються від недержавних *двома чинниками.*

Перший: у демократичному суспільстві особи, що відповідають за управління державною організацією, обираються або призначаються кимось, кого було обрано (або призначено кимось, хто був призначений якоюсь іншою обраною особою). «Право» особи обіймати певну посаду безпосередньо чи опосередковано залежить від процесу обрання.

Другий: держава користується певними правами примусу, яких позбавлені приватні компанії (має право примусити вас сплачувати податки, проходити службу в збройних силах, віддати вашу власність у громадське користування за умови, що вона виплатить рівноцінну компенсацію (право держави на примусове відчуження приватної власності) тощо). Отже, державні організації відрізняються від інших організацій тим, що вони мають і реалізують владні повноваження щодо здійснення державного управління на центральному, регіональному та районному рівнях; забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері життєдіяльності суспільства; ухвалюють рішення щодо управління розвитком регіонів та районів країни.

Підсумовуючи, зазначимо, що державна організація відрізняється від недержавної певними ознаками, до яких належать:

1) *державно-владний характер* – діє з волі держави і від імені держави, має право видавати обов'язкові для виконання нормативні й індивідуальні правові акти, здійснювати контроль за їх виконанням, застосовувати в разі потреби примусові заходи;

2) *компетенція* – сукупність повноважень (прав та обов'язків), предмета відання (сфери управління) і територіального масштабу діяльності (компетенція кожного державного органу законодавчо визначена й обмежена, тому він управі ухвалювати рішення тільки в межах своєї компетенції);

3) *організаційна структура* – державний орган є колективом, у якому є керівники і підлеглі, між якими існують особливі правові відносини

4) *посада* – виступає первинною ланкою державного органу. Посада – первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями.

Органи державної влади формуються так:

- через вибори (наприклад, парламент);

- призначення (наприклад, призначаються міністри, глави департаментів та переважна маса службовців);

- отримання посади в спадок (наприклад, такими є спадкові члени Палати лордів Великої Британії);

- входження до складу державного органу за посадою (наприклад, міністр оборони України за посадою входить до складу Ради національної безпеки та оборони України).

Повсякденна діяльність (поточні справи) органів державної влади та їх посадових осіб є адміністративною роботою, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов. На відміну від політики (призначенням якої є визначення суті проблеми і яка «починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені ухвалювати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями»), призначенням адміністративних (державних) органів є адміністративна робота, тобто реалізація ухвалених політичних рішень.

Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики, а тому має бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем.

3. Організація органу державної влади як функція управління

Адміністрація (лат. «administratio» – «управління», «керівництво») являє собою: інституції, які здійснюють функції управління в різних сферах суспільного життя; управлінську діяльність органів державної влади; організаційну діяльність у сфері управління; органи державної влади; урядовий апарат; посадових осіб, керівний персонал установи, підприємства, організації (директор, завідувач та ін.); розпорядників, відповідальних упорядників чогось.

Термін «державна адміністрація» вживається для визначення системи органів виконавчої влади. Орган державної влади – це певна державна інституція, яка засновується державою в установленому законодавством порядку і діє за її повноваженням ідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, визначила також і відповідні види органів у системі органів державної влади України: органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси: статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які зумовлюють єдність системи органів державної влади України), характеризується специфічними ознаками (обсягом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (систему нижчого рівня). Окремі ж підсистеми системи органів державної влади (зокрема, органи виконавчої та судової влади) можуть мати окремі ланки, які визначаються за різними критеріями – функціями, характером компетенції, територією діяльності тощо.

Органи державної влади України характеризуються певними рисами:

- представляють Україну як державу як усередині країни, так і за її межами;
- діють за дорученням держави, яка законодавчо визначає їх правовий статус;
- кожний з органів державної влади є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, яка будується за принципом розподілу влади;

Державне управління (Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту) виступають від імені держави і водночас від власного імені та посідають цілком визначене місце в державному апараті; утворюються в порядку, установленому Конституцією і відповідними законами (зокрема, Верховна Рада України і Президент України обираються шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра); здійснюють притаманні їм завдання та функції держави залежно від власного правового статусу.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє органи державної влади державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті й дають змогу здійснювати державну владу в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. Владні повноваження вважаються однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Вони виражаються у виданні правових

актів, обов'язкових для виконання, забезпеченні їх виконання різними заходами примусу. Владне повноваження – це забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернена до громадян та юридичних осіб.

Владні повноваження складають такі елементи: по-перше, наявність уповноваженого суб'єкта (згідно з чинним законодавством, зокрема ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства (КАС), такими суб'єктами можуть бути органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, а також інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень; по-друге, владне повноваження – це веління (наказ, вимога, команда), звернене до другої сторони публічного правовідношення. Це веління в більшості випадків має імперативний характер, тобто обов'язкове для виконання; по-третє, владне повноваження потребує забезпечення його законом.

Власне, закон є його джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом; по-четверте, для владного повноваження характерним є потужне забезпечення, тобто наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належить структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні.

Система гарантій владних повноважень включає також матеріальні та фінансові ресурси, а також матеріально-технічні засоби, якими мають забезпечуватись рішення, що ухвалюються органами державної влади; по-п'яте, за допомогою владних повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів. Саме в межах наданих повноважень органи державної влади вправі реалізувати надані їм права, ухвалювати відповідні акти, обов'язкові для виконання підпорядкованими органами, службовими особами та громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

Владні повноваження передбачають: утворення органу державної влади в установленому порядку; вид його державної діяльності; загальнообов'язкову силу його актів. Державна влада визначає межі й обсяг владних повноважень інших суб'єктів, наприклад органів місцевого самоврядування.

Однак повноваження органів місцевого самоврядування, не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави. У Конституції термін «повноваження» вживається разом із терміном «компетенція», тобто, по суті, компетенція – це головні повноваження і функції органів державної влади, або місцевого самоврядування, які окреслюються Конституцією або законом. Отже, термін «компетенція» (від лат. «compete» – «добиваюсь», «відповідаю», «підходжу») – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі («відати чимось»); знання і досвід у певній галузі («відають щось»).

Тому розрізняють фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і офіційну компетентність органів та посадових осіб. Отже, зазначимо, що частіше під компетенцією розуміють перелік прав і обов'язків.

Література:

1. Азарова А.О. Використання Goal-технології як одного з методів управління та мотивації персоналу / А.О. Азарова, О.А. Ковальчук // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8. – С. 161–164.
2. Андрушків Б.М. Основи менеджменту: [підручник] / Б.М. Андрушків, О.Е. Кузьмін. – Львів: Світ, 1995. – 296 с
3. Войтко Є.В. Матрична структура підприємства як необхідний елемент у системі управління персоналом [Електронний ресурс] / Є.В. Войтко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_13.pdf.
4. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Під ред. М. Дацишина. – К.: «Інститут Реформ», 2003. – 41 с.

ЛЕКЦІЯ № 2.9

Тема лекції: «Державна служба в Україні. Етика поведінки державних службовців»

План лекції:

1. Нормативно-правове регулювання етики державної служби в Україні
2. Моральні принципи державної служби в Україні
3. Відповідальність за порушення правил етичної поведінки

1. Нормативно-правове регулювання етики державної служби в Україні

Нормативно-правове регулювання етики державної служби в Україні Нормативно-правове регулювання етики державної служби в Україні В Україні регулювання етичної поведінки державних службовців ґрунтується на нормах:

- 1) Конституції України;
- 2) законодавства про державну службу;
- 3) антикорупційного законодавства.

2. Моральні принципи державної служби в Україні

Нормативно закріплені такі принципи державної служби:

- 1) служіння державі і суспільству;
- 2) гідна поведінка;
- 3) доброчесність;
- 4) лояльність;
- 5) політична нейтральність;
- 6) прозорість і підзвітність;
- 7) сумлінність.

Служіння державі і суспільству передбачає:

- чесне служіння і вірність Україні;
- забезпечення державних інститутів під час виконання завдань і функцій держави;
- сприяння реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина;
- формування позитивного іміджу України.

Гідна поведінка:

- повагу до гідності інших осіб;
- ввічливість, дотримання вимог культури спілкування;
- доброзичливість і запобігання виникнення конфліктів у стосунках з громадянами;
- недопущення, у тому числі, поза державною службою дій і вчинків, які можуть перешкодити інтересам державної служби та негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Доброчесність передбачає:

- спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними, корпоративними інтересами;
- неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;
- недопущення конфлікту публічних та особистих інтересів;
- нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі, після припинення державної служби, крім випадків установлених законодавством;
- недопущення надання переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських організацій.

Лояльність:

- добросовісність щодо виконання рішень ВРУ, Президента, КМУ та державного органу, в якому працює державний службовець незалежно від своїх переконань і політичних поглядів;
- утримання від публічної критики діяльності державних органів та їх посадових осіб;
- коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання

державним службовцем своїх обов'язків.

Політична нейтральність:

- недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення;
- відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій;
- дотримання обмежень щодо політичних діяльності;
- уникнення символіки політичних партій під час виконання;
- забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції.

Прозорість і підзвітність:

- відкритість/доступність інформації про діяльність крім випадків встановлених законодавством;

Сумлінність:

- добросовісне, чесне та професійне виконання своїх обов'язків;
- постійне підвищення рівня компетентності, удосконалення організації діяльності;
- недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої рішення/дії.

Відповідальність за порушення правил етичної поведінки Ст. ст. 64, 65 Закону України «Про державну службу» передбачає дисциплінарну відповідальність, у тому числі, за порушення правил етичної поведінки, зокрема, у формі попередження про неповну службову відповідність.

3. Відповідальність за порушення правил етичної поведінки

Етикет – це зібрання ustalених правил. Він тісно пов'язаний з життям суспільства. Це невід'ємна складова частина культури суспільства.

Етикет службових взаємин – це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності.

Етика державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі. Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина. Моральність, переважно, розуміється як особиста чесність, порядність.

Етика державного службовця і юридична відповідальність – категорії нерозривні. Сьогодні, у разі порушення державним службовцем етичних правил, які втілені у правових нормах, відразу викликає реакцію громадськості, так державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій. Влада повинна завжди відчувати, що її контролюють, – головний принцип діяльності чиновників. На особу, яка служить уряду, покладається величезна суспільна довіра, тому що ця служба дає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності. Чим вище посада, тим більше обмежень.

У ст. 5 Закону України «Про державну службу» визначені основні вимоги етики поведінки державного службовця: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримувати високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця. Дані вимоги засновані на моральних нормах.

Етика державної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Разом з тим етика державної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі. Якщо дані моральні норми у відносинах відсутні, то цілком можна говорити про невідповідність етики розвитку суспільства або його норми

підмінені ідеологією.

Етика державнослужбових відносин у широкому розумінні являє собою практично-виховну і регульовану чинність. Через критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, яка реально функціонує, виявляється ступінь відповідності існуючих правових і моральних взаємин. Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці повинні керуватися, не просто спирається на загальноприйнятую мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них. У цьому і полягає сутність етики державного службовця.

Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому безумовно державна служба нерозривно пов'язана з моральністю, етикою, моральним виглядом державного службовця. Основні етичні вимоги, що пропонуються державним службовцям:

- дотримувати принципів державної служби;
- чесно служити і бути вірним державі;
- дотримувати вищих моральних принципів;
- ставити державні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання політичних партій, інших громадських організацій;
- постійно боротися з корупцією в органах державної влади;
- ніколи не приймати для себе і для членів своєї родини ніяких благ і переваг, використовуючи при цьому свої службові повноваження;
- не використовувати в корисливих цілях службове становище;
- не використовувати ніяку інформацію,
- отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків, як засіб одержання особистої вигоди;
- не допускати у діяльності елементів дискримінації у відносинах з товаришами по службі, громадянами;
- у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх повноважень, так і в позаслужбових відносинах дотримувати загальноприйнятих правил поведінки.

Проступок державного службовця – це дія (бездіяльність), що ганьбить честь і гідність державного службовця, що несумісна з високим званням державного службовця й унеможлиблює подальше виконання ним своїх службових повноважень (навмисне порушення закону, порушення державним службовцем даної ним присяги, несумлінність у виконанні своїх обов'язків, що спричинили негативні наслідки, грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки). Залежно від виду державної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки державного службовця додаються спеціальні норми кодексу честі, наприклад: етичні вимоги, що висуваються до суддів, військових, дипломатів, порушення яких можуть спричинити дисциплінарну відповідальність: догану, звільнення, пониження на посаді тощо.

Що ж до *законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців*, то тут можна говорити про окремі аспекти, зафіксовані в Законі України «Про державну службу» і Законі України «Про запобігання корупції», а також в наказі головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця. У статті 5 Закону України «Про державну службу», яка так і називається – «Етика поведінки державного службовця» зазначається, що державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників; дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Крім згаданої **статті 5**, у Законі України «Про державну службу» є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, **стаття 17** – «Присяга державних службовців». Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців. Присяга є, так би мовити,

фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Вступаючи на посаду, державний службовець обіцяє «суворо дотримуватися Конституції та законів України». Це формулювання порушує перед державним службовцем ряд практичних і філософських питань. Наприклад, Конституція і закони можуть примушувати державного службовця діяти наперекір власній думці. У той же час іноді самі норми Конституції і закони чи постанови уряду вступають у протиріччя одне з одним.

Поведінка службовця повинна базуватися на законодавстві, зокрема **статті 10** Закону України «Про державну службу», де вказуються основні обов'язки державних службовців, а також на розумінні того, що не всі правові акти мають однакову юридичну силу. Текст Присяги і **стаття 10** (п. 1) вказують на пріоритетну роль Конституції. Державна служба має в основі конституційні положення. Саме вони є етичними обмеженнями дій державного службовця і основою довіри з боку громадян. Відповідальність за конституційністю законів покладено на Конституційний Суд. Доводити протиріччя закону Конституції треба в ході службової дискусії і судового розгляду. В разі конфлікту між Конституцією та іншим нормативним актом або наказом керівника службовець, який дотримується етичних принципів, буде вірним Конституції. Виконання законів покладає серйозні обов'язки на державних службовців і в тому випадку, коли керівник видає незаконні розпорядження та вказівки.

Державні службовці, які працюють на довіру та інтереси громадян, перевагу віддадуть невиконанню такого наказу. Тим більше, що **стаття 10** Закону України «Про державну службу» пояснює, як повинен поводити себе державний службовець у такій ситуації. Проте в реальному житті службовці порушують закони, підкоряються обставинам. Відповідно їхня реальна поведінка не завжди буде однаковою: хтось задумається про етичний вибір, а хтось не звертатиме на це уваги. Етичні вимоги до державних службовців дуже важливі, тому що вони є невід'ємною частиною програми соціального управління, тому врахування морально-психологічного рівня розвитку суспільства впливає на виконання управлінського рішення, тобто на ефективність державної служби. Моральні цінності і норми, що стосуються державної влади, її інститутів (державної служби), являють собою у сукупності етику державного управління.

Етика державного управління – це нормативна основа державновладної діяльності, що торкається таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. Виконуючи свої службові обов'язки, усі ми стаємо об'єктом уваги інших: як ми входимо, як здороваємося, як сідаємо, їмо, як розмовляємо і як слухаємо, як питаємо і як відповідаємо, усе це викликає обговорення й осуд, указує на придатність чи непридатність на роботі. Для успіху якої б те ні було діяльності на роботі необхідно бути ввічливим у спілкуванні з людьми будь-якого рангу, робітником у (службовому) приміщенні повинен говорити мало і не голосно. По телефону розмовляти напівголосно і коротко, стежити за культурою мови, ніколи не дозволяти собі сваритися, бути акуратним в усьому. Час – матеріальна цінність і економія свого і чужого робочого часу, це ефективно джерело виробничих успіхів усього колективу. Необхідно бути уважним до чужої думки, навіть якщо вона виявиться невірною, а спростовуючи її, бути терплячим, тактичним і ніколи не дратуватися.

Безтактність ранить того, кому вона адресована і принижує того, від кого виходить. *Етикет службових взаємин* стосується усіх – і підлеглих і керівників. Його правила і вимоги обов'язкові, тому що сприяють створенню здорового морально-психологічного клімату і гарного настрою. Добре, якщо людина має почуття гумору і цінує його в інших. Ученими доведено, що гарний настрій позитивно впливає на здоров'я людини і підвищує продуктивність його праці. Керівнику завжди необхідно пам'ятати, що зауваження підлеглому варто робити віч-на-віч. Треба уміти визнати свою помилку, якщо ваше розпорядження виявилось помилковим; уміти захочувати, уміти карати; бути коректним, не дозволяти собі сперечатися по дріб'язках. Треба бути доброзичливим у відносинах з товаришами по службі і підлеглими; вести розмову в делікатній формі.

Співробітник будь-якої установи повинен мати загальну культуру, інтелект, порядність.

Однак завжди особливого значення набуває моральний потенціал. *Основною моральною умовою службових взаємин між керівниками і підлеглими є збереження достоїнства інших, так само як і свого власного, тому що справді інтелігентна людина не опускається до неправди, чванства, лицемірства, зазнайства й інших звичок, що принижують і ображають навколишніх його людей, а отже, і самого себе.* Ввічливість – головне правило етикету службових взаємин. Правила службового етикету рекомендують залишати за межами установи, підприємства свої негоди і неприємності. У службовому етикеті важливу роль грають і такі моральні якості працівника, як сумлінність, добropорядність, чуйність, поважність, коректність, тактичність, точність, делікатність, чуйність, скромність і простота, жаль і милосердя. Знання службового етикету – один з важливих показників професіоналізму працівника. Саме в етикеті людина постійно, у самих різноманітних ситуаціях засвоює на практиці «золоте правило моральності» – ставитися до інших так, як би ви хотіли, щоб ставились до вас інші.

Етикетні правила – це мова культурного спілкування, його зовнішня формула. Службовий етикет має внутрішній і зовнішній аспекти. До внутрішнього належить структура етикету службовця, до зовнішнього – правила службової поведінки. Особливістю професійної діяльності є спрямованість інтересів державного службовця на виконання головної мети і сенсу життя – служіння державі. Саме це є джерелом натхнення для власного морального удосконалення. Державний службовець має володіти такими моральними якостями: чесність, порядність, ввічливість, тактовність, вихованість, ерудованість, компетентність, рішучість, уважність тощо. Вміння поводити себе з людьми належним чином є одним з важливих факторів, який допомагає досягти успіху у службовій діяльності.

Існує шість основних принципів, які дозволять це зробити, а саме: пунктуальність, конфіденційність, доброзичливість, увага до оточуючих, зовнішній вигляд, грамотність. Однією з функцій службового етикету є зближення людей з різними соціальними статусами, поліпшення їх взаєморозуміння та взаємоповаги. Етикет сьогодні – це, насамперед, засіб спілкування, засіб регуляції взаємовідносин людей, які спілкуються. Організаційна поведінка в сучасних умовах народжує нові ситуації спілкування, вносить нові етикетні вимоги. Запам'ятати їх всіх неможливо. Життя набагато складніше, аніж правила, і в ньому трапляються такі ситуації, які досить важко передбачити навіть у найповнішому зведенні правил етикету. Таким чином, етика державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству. Етика державно-службових відносин у широкому значенні є практично-виховною і регульованою чинністю. Відтак проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність повинна відповідати не тільки Конституції України, чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці мають керуватися, не просто спирається на загальноприйнятую мораль, але й конкретизує її вимоги відповідно специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них.

Література:

1. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
2. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
4. Закон України «Про державну службу».
5. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року №2222 – IV. – К.: 2006.
6. Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1-2. – С. 29-33.

ЛЕКЦІЯ №2.10

Тема лекції: «Ефективність державного управління. Державний контроль у сфері виконавчої влади»

Задачі, що постають перед системою державного управління в Україні, у тому числі і згідно умов Угоди про асоціацію з ЄС, спонукають пошуку нових підходів для визначення більш ефективних шляхів, форм та методів правового регулювання управління на засадах *acquis communautaire* – доробку (надбанні) спільноти. Все це спонукає Україну до застосування більш дієвих механізмів та більш досконалого набору інструментів публічного управління задля підтримання та розвитку нових суспільних тенденцій і збереження належного функціонування державних інституцій.

Прогресивний розвиток суспільства можливий завдяки ефективному державному управлінню. Дієвість його забезпечується різними засобами, серед яких чільне місце займає функція контролю. При реформуванні державного управління варто з'ясувати місце і роль державної контрольно-наглядової сфери, дієвість якої має відповідати чіткому набору певних критеріїв. Такий підхід є вагомим аргументом на користь практичної значущості органів контрольно-наглядової діяльності держави. Забезпечення управлінської діяльності є загальною функцією усіх гілок влади. Це значить що, контрольно-наглядова діяльність, як складова управлінської діяльності, також має бути притаманна для усіх гілок влади.

Контроль (нагляд) як функція державного управління загалом та органів виконавчої влади зокрема здійснюється у тісному взаємозв'язку з іншими управлінськими функціями [1]. Контроль – не лише одна з основних функцій державного управління, а й невід'ємна складова інституційної системи суспільства. Це значить, що у процесі розвитку політичної системи, становлення органів державного і господарського управління, законодавчої й виконавчої влади він набуває достатньо серйозної ваги. Незважаючи на значну кількість контрольних органів та служб, діюча система державного контролю, як засвідчує практика, не лише далека від досконалості, а й характеризується слабкістю теоретичної і методичної бази та суттєвими недоліками в організації цього важливого процесу.

Економічна світова криза черговий раз показала, що для удосконалення управління та впровадження більш ефективних заходів з метою виконання показників соціально-економічного розвитку країни, з урахуванням усіх внутрішніх та зовнішніх обставин, варто вирішувати дискусійні питання державного контролю, оскільки, для визначення пріоритетних напрямків становлення та розвитку державного контролю, варто, як зазначають деякі автори, звернутися до самої його сутності, природи та різноманіття [2, с. 13].

Функціонування системи державного контролю було і залишається предметом дослідження юридичної, управлінської та інших наук. Підходи до тлумачення категорії «контролю» у соціально-економічній літературі відрізнялися значною варіативністю. Науковці у своїх працях характеризують його як принцип, функцію чи форму діяльності. Зокрема, В.М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, вказує, що контроль – це «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [3, с. 17]. У його баченні наповненості категорії «контролю», крім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», постає ще один її аспект – протидія чомусь небажаному. Із точки зору В.Я. Малиновського, *контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети*, що складається з установа критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [4, с. 293].

Розуміння контролю більше розкриває зміст внутрішнього контролю, який здійснюється

безпосередньо в організації, а не контролю як функції державного управління. У свою чергу, В. С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності або невідповідності тим правомірним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результаті заходів реагування в унормованому порядку.

Т.В. Маматова дещо по іншому визначає сутність державного контролю. Вона пропонує його наступне тлумачення:

- по-перше, державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

- по-друге, державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв і

- по-третє, державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [6, с. 24].

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Як бачимо, дослідження підходів до тлумачення сутності поняття «контроль» свідчить, що бачення учених у цій царині дещо різняться. При достатньо широкій кількості визначень категорії контролю, на наш погляд, варто виділити три основних аспекти до трактування її природи: як складова (елемент) управління; як функція управління і як система спостережень та перевірок.

При розгляді контролю як складової частини чи елемента управління, передбачається нагляд за об'єктом з метою встановлення відповідності його стану бажаному та необхідному, що визначено у законах, положеннях, інструкціях та інших нормативних документах, а також договорах, програмах, планах, проектах тощо.

Як функція управління, контроль є системою прав, обов'язків та дій уповноважених осіб з перевірки додержання суб'єктом управління рішень, що були прийняті чи оцінки, що була здійснена керованим суб'єктом операцій на предмет додержання інтересів суб'єкта, який здійснює керівництво. Щодо третього аспекту, то контроль є систематичним наглядом і перевіркою процесів функціонування того чи іншого об'єкту. Він реалізується з метою оцінки доцільності й ефективності прийнятих управлінських рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, усунення несприятливих явищ і, за необхідності, інформування про них компетентних органів [2].

Державний контроль впливає із сутності влади і держави та, як будь-який інший їх елемент, має своє чільне місце в державному управлінні, що визначається функціями державного управління, метою та ієрархією державної влади.

Отже, у державному управлінні функція контролю перебуває в тісному взаємозв'язку з рештою функцій державного управління, але її позиція щодо інших функцій полягає у тому, що саме контроль призначений для оцінки адекватності здійснення цих функцій тим завданням, що поставлені перед системою управління. Щодо механізму застосування державного нагляду (контролю), на практиці, то у статті 2 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 року № 1726-VIII вказується: «Заходи контролю здійснюються органами Державної фіскальної служби (крім митного контролю на кордоні), державного нагляду за

дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки (крім здійснення державного нагляду за провадженням діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких не підлягає ліцензуванню), державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду), державного нагляду у сфері господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім діяльності з переказу коштів, фінансових послуг з ринку цінних паперів, похідних цінних паперів (деривативів) та ринку банківських послуг), державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, зокрема державного нагляду (контролю) в галузі цивільної авіації – з урахуванням особливостей, встановлених Повітряним кодексом України, нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання (Авіаційними правилами України), та міжнародними договорами у сфері цивільної авіації [8]. Крім того, у ст. 3 цього ж закону зазначається:

- презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);

- орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; - недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій;

- здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» [8].

Варто також зауважити, що у статті 4 цього ж закону сказано, що «у разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав і обов'язків суб'єкта господарювання або повноважень органу державного нагляду (контролю), така норма трактується в інтересах суб'єкта господарювання»; і далі: «плановий чи позаплановий захід щодо суб'єкта господарювання – юридичної особи має здійснюватися у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником. Плановий чи позаплановий захід щодо фізичної особи – підприємця має здійснюватися за його присутності або за присутності уповноваженої ним особи» [8].

Планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена:

- до високого ступеня ризику – не частіше одного разу на два роки;

- до середнього ступеня ризику – не частіше одного разу на три роки;

- до незначного ступеня ризику – не частіше одного разу на п'ять років. Важливим у цьому законі є те, що «під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю)» (ст. 6) [8].

Суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), згідно цього ж закону має право:

- бути поінформованим про свої права та обов'язки;

- вимагати від посадових осіб органу державного нагляду (контролю) додержання вимог законодавства;

- перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) службового посвідчення та посвідчення (направлення) і одержувати копію посвідчення (направлення) на проведення планового або позапланового заходу;

- не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо:

- державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів;

- посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону;
- суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) в порядку, передбаченому цим Законом;
- посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання);
- тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує граничну тривалість, встановлену частиною п'ятою **статті 5** цього Закону, або тривалість позапланового заходу державного нагляду (контролю) перевищує граничну тривалість, встановлену частиною четвертою статті 6 цього Закону;
- орган державного нагляду (контролю) здійснює повторний позаплановий захід державного нагляду (контролю) за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведеного позапланового заходу державного нагляду (контролю);
- органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акту, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику;
- у передбачених законом випадках посадові особи не надали копію погодження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, або відповідного державного колегіального органу на здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю);
- бути присутнім під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), залучати під час здійснення таких заходів третіх осіб;
- вимагати нерозголошення інформації, що становить комерційну таємницю або є конфіденційною інформацією суб'єкта господарювання;
- одержувати та ознайомлюватися з актами державного нагляду (контролю);
- надавати органу державного нагляду (контролю) в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта;
- оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб;
- отримувати консультативну допомогу від органу державного нагляду (контролю) з метою запобігання порушенням під час здійснення заходів державного нагляду (контролю);
- вести журнал реєстрації заходів державного нагляду (контролю) та вимагати від посадових осіб органів державного нагляду (контролю) внесення до нього записів про здійснення таких заходів до початку їх проведення;
- вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю) у разі:
 - перевищення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) визначеного цим Законом максимального строку здійснення такого заходу;
 - використання посадовими особами органу державного нагляду (контролю) неуніфікованих форм актів;
 - з'ясування посадовими особами під час здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) питань, інших ніж ті, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення такого заходу (**ст. 10**) [8]. Також від 3 листопада 2016 року набрав чинності Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», № 1728 -VIII де зазначалося, що до 31 грудня 2018 року діяв мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

До 31 грудня 2018 року позапланові заходи державного нагляду (контролю) здійснювалися органами державного нагляду (контролю):

- з підстави, передбаченої частиною другою цієї статті (за погодженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері

господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності (далі – Державна регуляторна служба);

- за письмовою заявою суб'єкта господарювання до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;

- за рішенням суду;

- у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання;

- у разі настання події, що має значний негативний вплив відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави;

- для перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю).

Позаплановий захід державного нагляду (контролю) на підставі обґрунтованого звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав проводиться органом державного нагляду (контролю) за погодженням Державної регуляторної служби. Для погодження орган державного нагляду (контролю) подає Державній регуляторній службі копію відповідного звернення фізичної особи та обґрунтування необхідності проведення перевірки. Державна регуляторна служба розглядає подані документи та надає погодження або вмотивовану відмову у наданні погодження протягом п'яти робочих днів з дня надходження відповідних документів. Форма та порядок надання погодження на проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) на підставі обґрунтованого звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав затверджуються Державною регуляторною службою.

Контроль покликаний забезпечувати точність, своєчасність і конкретність управління, його відповідність до прийнятих рішень. Саме завдяки контролю на кожному окремо взятому етапі управління суб'єкт управління має отримувати ту інформацію яка результативно впливає на діяльність, а також про відхилення та зміни ситуацій, що можуть викликати певні труднощі з виконанням поставлених завдань чи отримання результатів, які відмінні від очікуваних. Одержуючи зворотною інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, завдяки контролю, можна своєчасно зреагувати чи обрати необхідні інструменти управління та, що головне, запобігти появі небажаних наслідків.

Таким чином, контроль можна тлумачити не лише як ключову функцію державного управління, а й окремим видом управлінської діяльності завдяки якій функціонує цілісна система, механізм оцінки прийнятих управлінських рішень. Крім того, він дає можливість не тільки корегувати управлінську діяльність, а й бачити перспективу подальшого розвитку і досягнення бажаного результату. Взагалі у процесі розвитку та становлення системи державного контролю в Україні можна виділити два основні етапи. Перший етап становлення (1990–2000), протягом якого була сформована база та умови для створення самої системи державного контролю, а також мережу контрольних органів та установ. Було досягнуто конституційне закріплення окремих ключових гарантій їх діяльності, також було започатковане законодавчо обмежені повноваження щодо контролю окремих видів підприємницької діяльності, та було організовано кадрове, інформаційне і методичне забезпечення функціонування контрольної системи.

До об'єктивних причин державного регулювання економіки належать:

- відсутність досконалої конкуренції (монополізм, інфляція, безробіття);

- наявність виробництв, на товари і послуги яких не спрацьовує ринковий ціновий механізм (виробництво суспільних товарів: національна оборона, правовий захист, судочинство);

- наявність секторів і сфер діяльності, де ціни і витрати виробництва не відображають суспільного ефекту продукції. Це виробництва з так званим зовнішнім ефектом (екстерналіями). До таких відносяться виробництва, які несуть великі витрати на охорону навколишнього середовища, розвиток освіти, охорону здоров'я. Державне регулювання економіки можна визначити як втручання держави в економіку з використанням сукупності різноманітних важелів, інструментів, які дозволяють їй забезпечити нормальні умови функціонування ринкового

механізму та домагатись розв'язання економічних і соціальних проблем.

Основними функціями державного регулювання економіки є:

- регулювання макроекономічних пропорцій;
- розроблення та реалізація науково-технологічної, інвестиційної та соціальної політики;
- фінансування фундаментальних досліджень у галузі суспільних, природничих і технічних наук за рахунок бюджетних коштів і кредитів;
- реалізація регіональної політики;
- фінансування заходів соціальної та культурної політики;
- покриття частини трансакційних витрат;
- усунення негативних екстерналій;
- пом'якшення впливу кризових явищ;
- підтримка і захист економічної конкуренції;
- прискорення інституційних змін та стимулювання підприємницької діяльності;
- соціальний захист населення;
- вироблення вимог з охорони навколишнього природного середовища та його відтворення;
- захист вітчизняних пріоритетних виробництв.

Економічною основою державного регулювання економіки є спеціально створений централізований фонд державних грошових засобів (державний бюджет), а також майно, яке знаходиться в державній формі власності. Державне регулювання економіки ґрунтується на таких основних принципах:

- 1) адекватності;
- 2) розумної достатності;
- 3) послідовності і поступовості;
- 4) гнучкості;
- 5) відкритості.

Елементи – це складові частини цілісного механізму впливу держави на соціально-економічний розвиток, які включають: правове та адміністративне регулювання; індикативне планування; державне підприємництво; фінансовобюджетне регулювання, грошово-кредитне, цінове, еколого-економічне регулювання.

Елементи є набором взаємозв'язаних між собою окремих інструментів (засобів), які використовуються для розв'язання певних проблем чи досягнення поставлених цілей.

Засоби – це окремі інструменти, через які реалізується державна політика і уточнюються механізми впливу держави на економічні і соціальні процеси. До них належать: податки, ціни, кредити, інвестиції, бюджет, мито, проценти, державні замовлення, тощо. Кожному елементу державного регулювання економіки відповідає певна система засобів.

Література:

1. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. Науковий вісник. 2017. Вип. 20 «Демократичне врядування»: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf
2. Єдинак Т.С., Павлишен О.В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління, 2011. № 1. С. 12–18.
3. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління. К.: Атіка, 2003. 573 с.
5. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. Х.: Основа, 2003. 208 с.
6. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. Вісник державної служби України. 2004. № 1. С. 23–26.
7. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V (зі змінами від 02.12.2010 р. № 2756-VI) : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

8. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 року № 1726-VIII: <http://www.rada.gov.ua>

9. Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», № 1728-VIII: <http://www.rada.gov.ua>

Лекція №2.11

Тема лекції: «Відносини органів публічної влади в системі державного та регіонального управління»

В Україні продовжується процес пошуку ефективної системи державного управління, що забезпечуватиме належну якість та результативність її життєдіяльності. Значною мірою він спрямований на зміну незадовільного стану сучасної взаємодії між елементами цієї системи. Шлях побудови незалежної держави став непростим випробуванням для українського суспільства.

Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного і місцевого управління, який би ґрунтувався на основних законах і принципах соціального управління. Саме цим викликана необхідність проводити дослідження та вносити зміни в організацію діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Сучасний етап державотворення відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави, адже необхідною умовою стабільного розвитку держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів.

Несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів. Ці негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази в регулюванні взаємовідносин центру та регіонів.

Саме системні зв'язки визначають ефективність системи, її стійкість, характер взаємодії. Вони можуть бути зовнішніми та внутрішніми для відкритої соціальної системи □ якою є держава й державне управління.

Зовнішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління з самоврядними структурами та організаціями. *Внутрішня взаємодія* – це відносини органів державної влади та управління між собою й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення. Розвинена та територіально обумовлена ієрархічна структура системи органів державної влади та управління природно має й розвинену структуру внутрішньої взаємодії.

Міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організацій (посередників) Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер.

Складовими будь-якої взаємодії у системі державного управління є:

- суб'єкти взаємодії, серед яких має бути хоча б один орган державної влади або управління,
- середовище взаємодії;
- зовнішнє, регіональне, місцеве, галузеве оточення;
- певна гілка влади, система місцевого самоврядування, система організацій громадянського суспільства тощо.

Характеристика регіонального урядування як системи управління спрямована насамперед на встановлення видів взаємовідносин та відповідних зв'язків між органами публічної влади, представлених на регіональному рівні, адже елементи у будь-якій системі існують не самі по собі, а взаємопов'язані [1, с. 47].

Класифікуються відносини між органами публічної влади на регіональному рівні таким

чином:

1) *за сферами діяльності:*

а) економічні (спільні рішення органами публічної влади у сфері економіки);

б) фінансові (з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинного розподілу та перерозподілу);

в) соціальні (спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери);

г) ресурсні (спільна діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону);

д) інфраструктурні (охоплюють питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону);

е) силові (специфічна взаємодія «силових» органів, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону);

2) *за кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії:*

а) двосторонні (за участю двох органів публічної влади);

б) багатосторонні (за участю трьох і більше органів публічної влади);

3) *за ступенем участі суб'єктів:*

а) активні (в основу покладено принцип рівності учасників, коли наявна можливість ведення активного діалогу за схемою «питання-відповідь» без затримання у часі);

б) пасивні (ініціатором дій виступає одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі);

в) пасивно-активні;

4) *за характером зв'язків:*

а) формальні;

б) неформальні (не оформлені документально);

5) *за регулярністю здійснення:* регулярні та разові;

б) *за термінами:* короткострокові, середньострокові та довгострокові;

7) *залежно від об'єкта:*

а) інформаційні (об'єкт – інформація);

б) міжфункціональні (об'єкт – повноваження);

в) програмні (об'єкт – програма);

г) міжгалузеві (об'єкт – галузь публічного управління);

д) документарні (об'єкт – документи);

е) кадрові (об'єкт – кадри);

8) *залежно від способу досягнення остаточного результату* перебування органів публічної влади у відносинах: субординаційні, координаційні та реординаційні відносини;

9) *вертикальні та горизонтальні відносини* [1, с. 48-49].

Відносини державного управління (у т.ч. відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що зумовлюють розмежування повноважень між ними) є предметом адміністративно-правового регулювання (здійснення діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в адміністративному порядку щодо забезпечення: реалізації прав громадян та юридичних осіб; виконання громадянами та юридичними особами покладених на них законом обов'язків; захисту прав громадян та юридичних осіб), натомість предметом договірної регулювання можуть бути не всі види управлінських відносин, а тільки їх частина – *координаційні та реординаційні види відносин*. Саме в цих двох видах відносин ініціатива будь-якої зі сторін спрямована на погодження волевиявлення за відсутності юридичної відповідальності за неприйняття пропозиції щодо встановлення таких відносин, і в даних видах відносин наявні й основна ознака можливості використання договірної регулювання, і факультативна [6].

У ст. 81 Бюджетного кодексу України визначено, що *міжбюджетні відносини* – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Відповідно метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків,

закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [8].

Відповідно до **ст. 82** Кодексу розмежуються види видатків бюджетів і, на наш погляд, відповідні сфери, які так чи інакше зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема такі:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [8].

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між даними органами влади:

1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординаційні (відносини «зворотного зв'язку»);

2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо;

3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо;

4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні);

5) виходячи з предмета адміністративно-правового регулювання: матеріальні, процесуальні;

6) за кількістю учасників відносин: двосторонні, багатосторонні;

7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні, пасивні;

8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами тощо.

Література:

1. Пундик М.В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 1. С. 47-53.
2. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. С. 22 – 29.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. 624 с.
4. Державне управління: навчальний посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
5. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. Право України. 2005. № 5. С. 32-35.
6. Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. Юридична Україна. URL: <http://www.pravnik.info/urukrain/1037-administrativni-vidnosini-shhomozhut-pidpadati-pid-dogovirne-regulyuvannya.html>
7. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України: навчальний посібник. – К.: Кондор, 2008. 440 с.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР).

2010. № 50-51. Ст. 572.

9. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: <http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsijta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-vukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>

10. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144-150.

11. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242.

Лекція №2.12

Тема лекції: «Залучення громадськості до участі в управлінні державними і суспільними справами та контролі за функціонуванням органів влади»

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади та органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі та оскаржувати дії посадових осіб.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звертатись до органів державної влади з пропозиціями. Пропозиція – звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Право громадськості на отримання повної, достовірної інформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства гарантоване Конституцією України. Статтею 40 Основного Закону передбачено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений Законом строк.

Основною метою Закону України «Про доступ до публічної інформації» є створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Він містить перелік гарантій дотримання прав на надання публічної інформації, поетапний порядок доступу до неї, надає визначення таким поняттям, як конфіденційна, таємна та службова інформація, регламентує порядок її отримання, визначає порядок і строки подання та задоволення запиту на інформацію, а також процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Згідно діючого законодавства, об'єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. В залежності від сфери впливу об'єднань громадян, у їх складі розрізняють: політичні партії і громадські організації. Місцеві органи державної виконавчої влади взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав таких об'єднань громадян.

Форми та способи взаємодії органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян є різноманітними. Зокрема, об'єднання громадян беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки відповідно до законодавства України, мають право висувати кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, а також брати участь у формуванні відповідних виборчих комісій, та

направляти свої пропозиції щодо їх складу відповідним місцевим радам. Крім того, представники політичних партій формують внутрішню структуру представницьких органів влади, передусім, через функціонування в них партійних фракцій.

Об'єднання громадян також можуть впливати на формування державної політики як через своїх представників у державних органах, так і шляхом проведення масових заходів – мітингів, демонстрацій тощо. Об'єднання громадян беруть активну участь у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема представники об'єднань беруть участь з правом дорадчого голосу на сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій місцевих рад, у загальних зборах громадян за місцем проживання, виступають ініціаторами їх скликання, беруть участь у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах.

Законом України «Про звернення громадян» врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права: брати участь в управлінні державними і громадськими справами; мати можливість впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; відстоювати свої права і законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення.

Законодавством України всі звернення громадян умовно поділені на 3 групи:

- пропозиції (зауваження),
- заяви (клопотання)
- скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, стосовно вдосконалення соціально-економічної, духовної, культурної, суспільно-політичної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням щодо сприяння в реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів, або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності державних органів, депутатів, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, посадових осіб. Законом України «Про звернення громадян» передбачена процедура опрацювання звернень громадян до органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також підготовки відповідей на них.

Особливою формою задоволення прав громадян на отримання інформації про державне будівництво та місцеве самоврядування є запити громадян.

Запит – це вид звернення громадян або їх об'єднань, юридичних осіб, народних депутатів України, органів державної влади, посадових і службових осіб, відповідно до законодавчо встановленої процедури, до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з вимогою дати у визначений строк необхідну інформацію.

Згідно з Законом України «Про інформацію» запит може бути індивідуальним або колективним; подаватися тільки у письмовій формі й має адресуватися відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам. Об'єктом запиту може бути інформація про ті чи інші явища, події, дії, стан справ у відповідній сфері суспільних відносин, а також інформація щодо особи.

Мета запиту – одержання інформації у визначені законодавством строки у встановленому порядку. Для забезпечення своїх конституційних прав і свобод громадяни можуть звертатися до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери їх повноважень. У свою чергу, посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути запити громадян і не пізніше, ніж у визначений законом термін, прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь.

Процедура роботи із запитом на інформацію в органі місцевого самоврядування Для роботи зі зверненнями та запитами громадян застосовується також така форма як особистий прийом громадян. Керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян регулярно, у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Приймання запиту Ідентифікація запиту (виконується в день його отримання) Містить скаргу, пропозицію, заяву Опрацьовується як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян» Містить вимогу надати інформацію Опрацьовується як запит на інформацію згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» Реєстрація запиту (здійснюється в день його отримання)

Прийняття рішення за запитом Надання відповіді (не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту) Відмова в задоволенні запиту З метою забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створення необхідних правових механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 року Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації». У зв'язку з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» забезпечено нові стандарти щодо підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднень рішень органами місцевого самоврядування.

Закон визначив правила та терміни щодо:

- 1) оприлюднення проектів підготовлених рішень, реєстрації їх в системі обліку та забезпечення доступу громадськості до проектів рішень;
- 2) попереднього розгляду проектів рішень органами ради та ознайомлення з ними інших учасників місцевого самоврядування до стадії фінального розгляду (як правило – до сесій та засідань виконавчих комітетів);
- 3) оголошення порядків денних сесій місцевих рад;
- 4) відкритості засідань з розгляду та прийняття рішень, збереження протоколів засідань;
- 5) оприлюднення прийнятих рішень.

Література:

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України (ВВР), 2003, №46, ст.366) – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Про національну поліцію: Закон України, ВВР, 2015, №40-41 ст.379. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі: Закон України (ВВР), 1994 № 52, ст.455 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 №1697-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96 - ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
6. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабміну України №179 від 12. 03. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.
7. Соловійова Ю. Процес імплементації політичної реформи в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – Спецвипуск. – С. 228-240.
8. Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.
9. Шемшученко Ю.С. Вибране. – К.: Юридична думка, 2005. – 592 с.
10. Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.

11. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

ЛЕКЦІЯ №2.13

Тема лекції: «Розвиток системи державного та регіонального управління. Реформування системи державного управління відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих в Європейському Союзі та країнах розвиненої демократії»

Складність реформування державного управління регіональним розвитком полягає у необхідності дотримання системності, комплексності, врахування всіх аспектів цього процесу, оскільки кожна з його складових відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної регіональної політики. Серед складових реформування системи державного управління регіональним розвитком слід визначити:

- удосконалення інституційно-правового забезпечення державного управління регіональним розвитком;
- формування стратегічних пріоритетів розвитку регіонів (у т.ч. шляхом розробки та прийняття Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року [8];
- впровадження індикативного планування (прогнозування регіонального розвитку тощо);
- координацію державної регіональної політики;
- впровадження дієвого інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку (як основи для розробки та прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень);
- організацію державного контролю за виконанням рішень у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні.

Головним завданням державного управління регіональним розвитком стає «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та заважають стабільному регіональному розвитку (та країни в цілому). Враховуючи складну ієрархічність регіональної політики та системи державного управління регіональним розвитком, необхідно визначити складові цього процесу, що дозволить відійти від виключно «точкових» питань аналізу впливу держави на функціонування та розвиток регіональних комплексів та представити всі складові системного висвітлення ролі держави у забезпеченні управління регіональним розвитком в умовах ринку.

Невід'ємними складовими системи державного управління регіональним розвитком слід визнати:

- розробку та прийняття правових норм регіонального розвитку (інституційно-правове забезпечення функціонування системи державного управління регіональним розвитком);
- визначення стратегічних пріоритетів довгострокового розвитку регіонів.
- стратегій регіонального розвитку, індикативного планування (прогнозування), (у т.ч. – визначення місця та ролі регіону у розбудові національної економіки);
- координацію державної регіональної політики, що передбачає чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання в процесі прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку (зокрема, йдеться про необхідність створення та налагодження ефективної діяльності Координаційної ради регіонального розвитку – державного інституту, який дозволить узгодити базові пріоритети та основні завдання державної регіональної політики, сприятиме оптимізації процесів фінансового забезпечення її реалізації тощо);
- здійснення регулярного моніторингу всіх сфер регіонального розвитку (у т.ч. йдеться про вибіркове статистичне обстеження окремих сфер місцевого (регіонального) розвитку, налагодження інформаційного забезпечення – як основи для поточного управління, прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень у сфері реалізації державної регіональної політики);
- державне регулювання регіонального розвитку (насамперед це стосується досягнення

збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, у т.ч. з урахуванням галузевого, секторального підходу, регулювання ринку праці тощо. На регіональному рівні такі заходи найчастіше втілюються за допомогою галузевої (секторальної) політики (промислової, аграрної, транспортної, політики зайнятості та доходів тощо);

- державний контроль за виконанням рішень системи державного управління регіональним розвитком; врахування змін, що спостерігаються на регіональному рівні в процесі розробки та впровадження державної соціально-економічної політики в цілому.

У період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління регіональним розвитком в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямків розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку, стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук «точок зростання» на регіональному рівні, задіяння дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-економічних систем (комплексів).

Основними теоріями, що досліджували проблематику державного управління регіональним розвитком на різних етапах, були:

- меркантилізм;
- класична та неокласична теорія;
- посткейнсіанська теорія;
- теорія незбалансованого розвитку;
- суспільні теорії регіоналізму;
- технологічні теорії;
- інституціоналізм.

Зазначені теорії слугували методологічною основою для парадигм «міжрегіонального перерозподілу», «полісів зростання», «реструктуризації регіонів», «нового регіоналізму» («регіонального саморозвитку»).

Класичні та неокласичні теорії відігравали значну роль на певних етапах державного управління регіональним розвитком у ХХ ст., в сучасних умовах їх значення зростає у зв'язку з появою нових (ринкових за своєю природою) інструментів активізації регіонального розвитку, наприклад, маркетингових підходів у регіональному управлінні.

Для багатьох регіонів країн світу потенціал використання технологічних теорій в державному управлінні регіональним розвитком залишається надзвичайно високим. Це зумовлено необхідністю визначення галузей-«локомотивів» і їх подальшої підтримки з боку держави з метою прискореного соціально-економічного розвитку в регіонах. Суспільні теорії набувають актуалізації і можуть бути використаними в державному управлінні процесами децентралізації влади, які активно запроваджуються в Україні за зразком кращих європейських практик. Інституціональні теорії на сьогодні набувають все більшої актуальності в умовах зростання впливу політичних, культурних, релігійних та інших чинників на розвиток окремих регіонів.

Сучасна державна регіональна політика України більшою мірою ґрунтується на парадигмі «регіонального саморозвитку», разом з тим використовуються посткейнсіанська теорія і теорія незбалансованого регіонального розвитку, що створюють підґрунтя для парадигми «міжрегіонального перерозподілу». Парадигма «регіонального саморозвитку» корелює з загальною тенденцією розвитку методології державного управління, а саме переходу від патерналістської до ліберальної парадигми та відповідає потребі в інноваційній та практичній парадигмах. Сучасні уявлення про державне управління регіональним розвитком знаходяться в проблемному полі постмодерної парадигми державного управління, що зосереджує увагу на розвитку складних систем та управління ними, проблемах міжсистемної взаємодії та глобального управління.

Аналіз понятійно-категоріального апарату сфери державного управління регіональним розвитком довів надзвичайну складність категорії «регіон», яку не можна розглядати лише у вузьких межах географічного, соціально-економічного, управлінського напрямів. Взаємодоповненість і комплементарність наукових підходів до визначення цієї категорії спонукає

до необхідності залучення більш складного загальнонаукового, міждисциплінарного інструментарію, перш за все – діалектичних законів пізнання явищ. Слід розглядати категорію «регіон» з використанням парних категорій змісту і форми. Порівняльний аналіз визначень регіону [5, 6] дає підстави стверджувати, що у таких, де здійснена спроба визначити зміст регіону, превалює системний підхід. До того ж, простежується тенденція, що виявляється в «тяжінні» до географічного напрямку визначення терміну «регіон» науковцями в ХХ ст., і до системного підходу – відповідно у ХХІ ст. Так, в узагальненому вигляді зміст регіону постає системою, що являє собою комплекс усіх її підсистем та елементів; сукупність процесів, відносин і зв'язків між ними (внутрішні взаємодії); стійкі зв'язки, з яких виникають закономірності, закони і тенденції розвитку; зовнішні взаємодії і впливи на систему. Зміст регіону в конкретизованому вигляді визначено як складне утворення самодостатніх складових – економічної, екологічної (природної), соціально-гуманітарної, культурно-духовної, політико-ідеологічної, управлінської, що характеризується їх діалектичною внутрішньою взаємодією, знаходиться під постійним впливом зовнішнього середовища, має стійкі зв'язки, які й зумовлюють закономірності, закони і тенденції його розвитку.

Так як форма регіону (як системи) є багатоаспектною категорією, то вона виступає як внутрішня організація системи, тобто як її внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії між підсистемами відповідно до структури всієї системи, як діяльність щодо налагодження цих зв'язків, координації з боку відповідних органів, інститутів (у тому числі, держави); як структура системи (як її конкретизація); як зовнішня організація системи, зовнішній прояв її змісту.

Проведені дослідження дозволили зробити висновок щодо необхідності державного управління регіональним розвитком з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів. Так, визначення категорії «державне управління регіональним розвитком», розуміють процес формування і реалізації державою управлінських впливів, що спрямовані на розв'язання внутрішніх і зовнішніх суперечностей регіонального утворення з метою підвищення конкурентоспроможності, що знаходить прояв в управлінських рішеннях і організаційних діях. Узагальнення системи поглядів на поняття «розвиток» та «регіональний розвиток» дозволяє зробити висновок, що сутність цих понять необхідно досліджувати як єдність та боротьбу протилежностей, які, з урахуванням глобалізаційних процесів, доцільно поділити на внутрішні і зовнішні суперечності. Внутрішні зароджуються в надрах всіх складових і підсистем регіону у процесі їхнього розвитку; запропоновано складовими регіону вважати людину (суспільство), природу і територію, а суперечності між ними – внутрішніми загальними. Суперечності, що виникають у підсистемах регіону доцільно об'єднати у групу внутрішніх особливих. До таких підсистем віднесено економічну, соціально-гуманітарну, екологічну (природну), культурно-духовну, політичну (політико-ідеологічну), адміністративну (адміністративно-територіального устрою), державного управління.

Реформа державного управління є однією з основних для країн із перехідною економікою. Реалізація багатьох важливих змін, які потрібні для економічного розвитку, залучення інвестицій і створення робочих місць по всій країні, залежить від спроможності державного апарату розробляти та впроваджувати ефективні державні політики.

Сучасне державне управління також є ключовим елементом у побудові довіри громадян до держави завдяки наданню доступних та якісних публічних послуг, відкритості та підзвітності держорганів.

Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України з формування державної політики можлива лише за наявності професійної, результативної та підзвітної системи виконавчої влади. Ефективна система державного управління є також однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Результатом реформування має бути така система державного управління, що гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та

клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій.

Література:

1. Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.
2. Шемшученко Ю.С. Вибране. – К.: Юридична думка, 2005. – 592 с.
3. Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.
4. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
5. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: <http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsijta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-vukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>
6. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144-150.
7. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242

Лекція №2.14

Тема: «Запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян»

План лекції:

1. Сфера регулювання діяльності органів виконавчої влади в контексті прийнятої Концепції адміністративної реформи. Теза «влада – для народу»
2. Вдосконалення законодавства про державну службу
3. Забезпечення реалізації прав і свобод громадян

1. Сфера регулювання діяльності органів виконавчої влади в контексті прийнятої Концепції адміністративної реформи

Вітчизняне законодавство, зокрема конституційне, адміністративне, фінансове, не повною мірою відображає процеси, що відбуваються у сфері регулювання діяльності органів виконавчої влади в контексті прийнятої Концепції адміністративної реформи, вихідним положенням якої є теза «влада – для народу».

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних організаційно-правових засадах, серед яких необхідно виділити економічні, політичні, соціальні завдання, які реалізуються при функціонуванні механізму держави. Проте слід відзначити, що існуюча система органів виконавчої влади нездатна вповні забезпечити основні права, свободи й законні інтереси людини та громадянина. У сучасних умовах з метою створення ефективної, економічно обґрунтованої, дієвої виконавчої влади потребує удосконалення як сама система органів виконавчої влади, так і її організаційно-штатна структура.

Крім того, чинне законодавство, що регламентує діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади та державних адміністрацій, потребує усунення недоліків, які негативно позначаються на економічному та соціальному становищі в Україні. Законодавча невизначеність таких понять як «політичний діяч», «цивільна державна служба», «мілітаризована державна служба», «адміністративні послуги» та «адміністративний сервіс» також не сприяє створенню ефективної системи органів виконавчої влади. Винятково важливими завданнями є вдосконалення законодавства про державну службу. Існують і інші прогалини в національному

законодавстві, які разом із зазначеними повинні бути усунені в процесі реалізації адміністративної реформи. Проте, практичні заходи з реалізації останньої потребують ґрунтовного наукового забезпечення.

Поняття, завдання та основні напрями адміністративної реформи в Україні відзначається, що прийняття в 1996 році Основного Закону України заклало підвалини для формування дієздатного уряду, побудови ефективної вертикалі виконавчої влади, закладення основ розподілу повноважень центральних і місцевих органів влади. Надано авторське визначення адміністративної реформи в Україні як комплексу організаційно-правових, наукових та економічно обґрунтованих заходів реформування системи органів виконавчої влади всіх рівнів з метою оптимізації структури органів виконавчої влади та створення ефективного апарату управління всіма сферами суспільного життя для забезпечення конституційно закріплених основних прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина.

Ефективному реформуванню державного управління у період незалежності бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування, тому сучасний стан українського законодавства у сфері державного управління являє собою своєрідне поєднання, симбіоз нового і старого. Акцентується увага на тому, що з моменту прийняття Концепції адміністративної реформи минуло майже 13 років, в той час деякі адміністративно-правові заходи в напрямі реалізації Концепції потребують корегування та уточнення. Визначені основні завдання та напрями, які передбачаються в ході реформування органів виконавчої влади в Україні з'ясовано, що деякі напрями реформування вже частково реалізовані, а саме: законодавче врегулювання певних питань, пов'язаних з системою органів виконавчої влади; створено інститут адміністративної юстиції як дійовий інструмент забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадянина та людини у правовідносинах з органами виконавчої влади; створено якісно новий рівень інформаційного забезпечення органів виконавчої влади.

Під час реалізації сутності виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивним її призначенням – виконанням законів та інших правових актів, підтверджує органічну єдність цієї влади зі змістом управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності держави. З'ясовано, що визначальною рисою сьогоденного державно-правового розвитку є участь виконавчої влади у прийнятті політично-значущих нормативних актів і рішень, а також здійснення впливу на прийняття законодавчою владою рішень чи нормативних актів у визначеному чинним законодавством України порядку.

З урахуванням положень Концепції адміністративної реформи в Україні немає великої різниці між тим, як саме називається центральний орган виконавчої влади (державний комітет, державна комісія, державне агентство або державна інспекція). Само по собі перейменування відповідних центральних органів виконавчої влади не означає того, що реалізуються положення зазначеної вище Концепції. Йдеться про те, що в ході реалізації реформи необхідно створити ефективну, дійову та економічно ефективну систему органів виконавчої влади в Україні, яка б найбільш раціонально втілювала в життя конституційно закріплені права, свободи та законні інтереси громадянина й людини.

Систему органів виконавчої влади в Україні складають:

- 1) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- 2) міністерства як центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління);
- 3) структурно-територіальні підрозділи міністерств;
- 4) центральні органи виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру (державні служби, державні агентства, державні інспекції);
- 5) структурно-територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;
- 6) Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації (обласні та

районні), міст Києва та Севастополя.

2. Вдосконалення законодавства про державну службу

Стратегічний менеджмент є сферою діяльності вищого керівництва державних органів, основне завдання якого полягає у визначенні пріоритетних напрямків і траєкторій розвитку організації, постановці цілей, розподілі ресурсів і всього того, що забезпечує ефективне функціонування цих організацій. Стратегічний менеджмент часто ототожнюється з стратегічним управлінням. Під стратегічним управлінням розуміють сукупність передбачуваних дій, спрямованих на трансформацію організації з її наявного стану в стан бажаний, наперед фіксований, наперед визначений з врахуванням факторів зовнішнього середовища. Специфіка стратегічного менеджменту в державних органах виражається в наступних моментах:

- стратегічний менеджмент забезпечує одночасно своєчасну реакцію державних органів на динамізм зовнішнього середовища та пошук компромісу між його елементами в процесі прийняття багатоцільових рішень;

- запровадження і реалізація механізму стратегічного менеджменту в державних органах натикається на численні політичні обмеження, так як представники найрізноманітніших політичних лобістських організацій намагаються вплинути на діяльність державних органів;

- розробка і реалізація стратегій державних органів здійснюється в рамках визначених державною політикою стратегій розвитку окремих сфер життєдіяльності, реформування управлінських систем різних рівнів, розв'язання соціальних проблем та досягнення визначених цілей;

- параметри і критерії, що повинні бути досягнуті в процесі реалізації стратегій державних органів, закріплюються законодавчо-нормативними актами;

- ресурсне забезпечення розробки і реалізації стратегій державних органів значною мірою визначається обсягом бюджетного фінансування;

- процес стратегічного менеджменту державних органів зорієнтований на підвищення якості управлінських, адміністративних, громадських послуг.

Структурно стратегічний менеджмент можна представити як сукупність взаємопов'язаних управлінських процесів, до яких належать: аналіз середовища; визначення місії і цілей; вибір стратегії; реалізація стратегії; оцінка і контроль реалізації і стратегії.

Важливими елементами стратегічного менеджменту в державному органі є визначення його місії і цілей. Місія державного органу визначається з врахуванням таких основних факторів:

- положень Конституції, законодавчих і нормативних актів;

- пріоритетів державної політики та механізмів реалізації економічних соціальних цілей суспільства;

- тенденцій розвитку державних управлінських, адміністративних, громадських послуг;

- вимог споживачів державних послуг.

Система цілей державних органів включає стратегічні, тактичні та оперативні цілі; короткострокові і довгострокові, кінцеві і проміжні, цілі різних рівнів управління, а також предметні і формальні цілі.

Визначено основні напрями здійснення адміністративної реформи, відповідно до досвіду зарубіжних країн:

- 1) реформування органів виконавчої влади всіх рівнів, які базуються на принципах децентралізації та деконцентрації цих органів;

- 2) реформування адміністративно-територіального устрою країни;

- 3) реформування органів місцевого самоврядування з певним перерозподілом компетенції та повноважень цих органів;

- 4) втілення в життя адміністративно-правових заходів, спрямованих на ефективне використання новітніх інформаційно-технологічних систем з метою наближення послуг для споживачів;

- 5) підвищення статусу державних службовців та здійснення постійного професійного навчання державних службовців в системі підвищення кваліфікації.

Початковий етап адміністративної реформи пов'язаний з невідкладною розробкою програми заходів за кожним напрямом реформування. За напрямом реформування центральних органів виконавчої влади слід:

1) проаналізувати функції та повноваження центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначити їх оптимальну структуру;

2) передбачити надання центральним органам функцій стратегічного планування і розроблення політики у відповідних сферах діяльності, програм дій щодо задоволення суспільно важливих потреб;

3) визначити організаційні та матеріально-фінансові шляхи і засоби забезпечення прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в нових суспільних умовах, зокрема за умов формування ринкової економіки;

4) розробити механізми та засоби підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

Пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання органів, які складають систему виконавчої влади, а саме:

- по-перше, внести зміни та доповнення до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року, доповнивши її пунктом 11 наступного змісту: Кабінет Міністрів України «розробляє проект закону про Державний бюджет України, забезпечує виконання Державного бюджету й подає Верховній Раді України звіт про його виконання»;

- по-друге, з метою вдосконалення та перегляду завдань та функцій органів виконавчої влади Верховній Раді України в найкоротші терміни прийняти Закон України «Про адміністративні послуги», в якому визначити це поняття й адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в Україні з метою реалізації прав, свобод та законних інтересів громадянина, людина та юридичної особи.

Пошук «золотої середини» у співвідношенні «кількість-якість», з точки зору оптимізації структури та системи організації та функціональної діяльності органів виконавчої влади, є актуальним для більшості зарубіжних країн світу, де при адміністративно-правовому регулюванні організації та функціонування органів виконавчої влади простежується тенденція до економічно обґрунтованої та структурно-функціональної оптимізації кількісного складу міністерств та інших органів виконавчої влади й у більшості випадків спостерігається кількісне зменшення цих органів завдяки раціональному, ефективному перерозподілу функціональних обов'язків органів виконавчої влади та їх керівників, з метою усунення дублювання повноважень цих органів.

3. Забезпечення реалізації прав і свобод громадян

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга **статті 3** Конституції України).

Нині важливого значення набуває такий напрям забезпечення реалізації прав людини, як дієва їх охорона та захист у разі порушення. У зв'язку з цим потребують чіткої регламентації умови, порядок та процедура здійснення захисту прав і свобод.

За **статтею 40** Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Сьогодні існує певна законодавча база для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України права на звернення до органів влади, в тому числі оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб. В першу чергу це Закон України «Про звернення громадян».

Президентом України також приділяється увага питанням реалізації права громадян на звернення, підтвердженням чого є укази глави держави, зокрема від 19 березня 1997 року № 241 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення», від 13 серпня 2002 року № 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного

права на звернення».

Ці питання регулюються постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації», іншими актами Кабінету Міністрів України; низкою нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

Ці акти, як правило, приймалися на виконання Закону України «Про звернення громадян», однак вони відрізняються між собою як строками розгляду звернень громадян, так і порядком їх розгляду.

Така ситуація у правовому регулюванні порядку розгляду звернень громадян, а особливо процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади, їх посадових осіб, обумовлює необхідність максимально повної законодавчої регламентації процедури розгляду цих звернень громадян органами влади та їх посадовими особами.

Таким законодавчим актом має стати Адміністративно-процедурний кодекс України, розроблений Міністерством юстиції України. Проект цього Кодексу знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

Адміністративно-процедурний кодекс України має забезпечити органічні демократичні умови участі фізичних і юридичних осіб у процесі прийняття адміністративних рішень і чітко врегулювати повноваження органів влади та інших учасників процедур підготовки, прийняття та виконання цих рішень.

При розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України його авторський колектив використав кращі здобутки сучасної адміністративної науки, врахував міжнародний досвід, норми та стандарти Ради Європи, що стало наслідком нового погляду на суспільне призначення основних інститутів адміністративного права України.

Так, принципово новим є встановлення принципу презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення. Він полягає в тому, що ці дії і вимоги вважаються правомірними, поки інше не буде встановлено у зв'язку з розглядом та вирішенням індивідуальної адміністративної справи суб'єктом розгляду скарги – відповідним органом влади. Водночас обов'язок встановлення і з'ясування фактів і обставин справи за скаргою покладається на суб'єкта розгляду скарги і не може перекладатися на оскаржувача.

Дотримання учасниками адміністративного провадження поважного, ввічливого і коректного ставлення один до одного є запорукою утвердження закріпленого принципу етичності у стосунках.

У межах своїх повноважень посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування здійснюють контроль за адміністративним провадженням відповідними органами влади, в тому числі за дотриманням під час розгляду скарг фізичних та юридичних осіб встановлених принципів, що слугує максимальному задоволенню законних вимог оскаржувачів.

Контроль за адміністративним провадженням може здійснюватися за ініціативою суб'єкта звернення, заінтересованої особи, а також за власною ініціативою уповноваженого суб'єкта – так званий внутрішній перегляд.

Крім цього, проектом Кодексу регламентується порядок обчислення строків, що має важливе значення для реалізації конституційного положення про те, що звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб мають бути розглянуті у встановлений законом строк.

Учасниками адміністративного провадження у ході розгляду справи є:

- 1) оскаржувач (фізична, юридична особа);
- 2) суб'єкт розгляду скарги;
- 3) заінтересована особа;
- 4) свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичні і юридичні особи, залучені відповідно до цього Кодексу до розгляду та вирішення адміністративної справи.

Проектом Адміністративно-процедурного кодексу України передбачається врегулювати питання фіксування та оформлення адміністративного провадження, розподілу витрат, пов'язаних

із здійсненням адміністративного провадження, порядку проведення особистого прийому учасників адміністративного провадження та їх відповідальності за невиконання вимог цього Кодексу.

Адміністративна процедура розгляду скарг громадян у проекті Кодексу виписана наступним чином:

1) окремий розділ присвячено основним вимогам до адміністративного провадження (в тому числі і до процедури оскарження). У цьому розділі містяться положення щодо підстав для початку здійснення адміністративного провадження та його строків, визначено обов'язки органу влади щодо підготовки адміністративної справи до розгляду та порядок розгляду адміністративної справи, в тому числі у спрощеному порядку, врегульовано питання слухання в адміністративній справі та прийняття рішення в адміністративній справі;

2) інший розділ містить спеціальні положення щодо процедури саме оскарження. Так, зазначеним розділом встановлено, що адміністративне провадження за скаргою розпочинається з моменту подання оскаржувачем суб'єкту розгляду скарги, оформленої відповідно до вимог цього Кодексу; визначено склад учасників адміністративного провадження за скаргою та його предмет і строки, суб'єкт розгляду скарги, її форма, зміст, порядок та наслідки подання; підстави, що виключають здійснення адміністративного провадження за скаргою, обов'язки суб'єкта розгляду скарги, права оскаржувача під час здійснення адміністративного провадження, порядок закриття адміністративного провадження за скаргою та прийняття рішення за скаргою.

У проекті Кодексу, з огляду на конституційні положення **статті 8** Конституції України щодо права кожного на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, гарантується закріплена модель паралельного оскарження: або в адміністративному порядку, або до суду.

Необхідно зазначити, що проектом Кодексу встановлюється обов'язок відшкодування витрат, завданих внаслідок скасування або тимчасового зупинення адміністративного акта.

Таким чином, забезпечуватиметься конституційна норма, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56 Конституції України).

З набранням чинності Адміністративно-процедурним кодексом Закон України «Про звернення громадян», інші акти законодавства мають бути приведені у відповідність з ним.

У зв'язку з цим виникає запитання: чи не робить наявність Закону України «Про звернення громадян» зайвим прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України? Це питання неодноразово порушувалося науковцями, а також народними депутатами України при його розгляді у Верховній Раді України.

Відповідь на це питання слід шукати у площині характеристики предмету Закону України «Про звернення громадян» та предмету майбутнього Адміністративно-процедурного кодексу України.

Говорячи про співвідношення Закону України «Про звернення громадян» та запропонованого Кодексу, відмічаємо, що Закон регулюватиме питання реалізації передбаченого **статтею 40** Конституції України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк, а Кодекс спрямований на реалізацію статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Прийняття актів, які регулюють адміністративні процедури країнами-членами Ради Європи, передбачено Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюція (77) 31 на захист особи щодо актів адміністративної влади, Рекомендація № R (80) 2 стосовно дискреційної сили адміністративної влади).

Україна при демократизації та гуманізації відносин «людина-влада» орієнтується на кращий європейський досвід у цій сфері, адже механізм врегулювання таких відносин там розвинуто на такому рівні, що держава слугує людині, а не навпаки.

Література:

1. Глущенко Я.Б. Сутність та особливості органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання / Я.Б. Глущенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 173-178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/1_lgjbap.pdf.
2. Глущенко Я.Б. Уточнення системи органів виконавчої влади України як об'єкта реформи згідно з концепцією адміністративно-правової реформи / Я.Б. Глущенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2011. – №21. – С. 164-171.
3. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242
4. Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.
5. <http://library.if.ua/book/27/1883.html>
6. http://www.vuzlib.su/spo_1/2.htm
7. http://www.vuzlib.su/spo_1/4.htm
8. http://www.vuzlib.su/spo_1/5.htm
9. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>