

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Навчальний посібник

Харків 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Навчальний посібник

Харків 2020

Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко

Рецензенти: доктор юридичних наук **Є. М. Білоусов**, доцент кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;
кандидат наук з державного управління **Д. А. Терещенко**, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури.

Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. – Х.: НУЦЗУ, 2020. – 175 с.

Навчальний посібник є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічного управління» магістерської підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Зосереджується увага на формуванні у слухачів фундаментальних знань про управління як суспільне явище; функції публічного управління; систему державно-управлінських відносин, яка має відповідну організаційно-правову базу; навичок з ефективного вирішення проблем публічного управління та адміністрування.

Навчальний посібник орієнтовано на здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, здобувачів вищої освіти, ад'юнктів, аспірантів та викладачів вищих навчальних закладів.

ЗМІСТ

Вступ.....	6
Розділ 1. Основи публічного управління та адміністрування.....	10
Розділ 1. Основи публічного управління та адміністрування.....	12
Тема 1. Системні характеристики публічного управління.....	12
1.1 Сутність і зміст публічного управління.....	14
1.2 Принципи публічного управління.....	18
1.3 Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування.....	20
1.4 Співвідношення публічного управління з державною владою.....	25
Контрольні питання.....	27
Тема 2. Організаційна структура публічного управління та адміністрування в Україні.....	28
2.1 Поняття структури управління.....	28
2.2 Характерні риси організаційної структури публічного управління.....	29
2.3 Основи побудови організаційних структур публічного управління.....	31
2.4 Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління.....	36
2.5 Унітарна та федеративна організації публічного управління.....	39
Контрольні питання.....	41
Тема 3. Органи державної влади України як суб'єкти реалізації державної влади.....	42
3.1 Реалізація концепції поділу влади в Україні.....	42
3.2 Поняття і система державних органів в Україні. Види державних органів в Україні. Компетенція органів державної влади.....	44
Контрольні питання.....	48
Тема 4. Президент України, Верховна Рада України, суди та органи публічного управління.....	49
4.1 Інститут Президента України.....	49
4.2 Законодавча влада в Україні.....	52
4.3 Засади правосуддя в Україні.....	54
4.4 Структура судової влади в Україні ??????????	56
Контрольні питання.....	57
Тема 5. Вищий та центральні органи державної виконавчої влади та їх роль у публічному управлінні.....	58
5.1 Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України.....	58
5.2 Центральні органи виконавчої влади	63
Контрольні питання.....	70
Тема 6. Місцеві державні адміністрації в Україні: організаційно-функціональна характеристика.....	71

6.1 Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій.....	71
6.2 Завдання, принципи та правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій.....	72
6.3 Структура місцевих державних адміністрацій.....	73
6.4 Порядок формування місцевих державних адміністрацій.....	74
6.5 Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій.....	75
6.6 Форми роботи та методи діяльності місцевих державних адміністрацій.....	76
Контрольні питання.....	76
Тема 7. Апарат, що забезпечує роботу органів державної влади (структурно-функціональна характеристика).....	78
7.2 Організація апарату державного управління.....	81
7.3 Діяльність апарату державного управління: складові змісту.....	84
7.4 Компетенція органів виконавчої влади.....	89
Контрольні питання.....	93
Розділ 2. Правове регулювання публічно-управлінської діяльності.....	94
Тема 8. Правове регулювання публічного управління.....	94
8.1 Поняття та предмет правового регулювання.....	94
8.2 Методи правового регулювання.....	97
8.3 Форми правового регулювання.....	99
8.4 Принцип законності в публічному управлінні.....	108
8.5 Дисципліна в публічному управлінні.....	110
8.6 Відповідальність у публічному управлінні.....	111
Контрольні питання.....	118
Тема 9. Управлінське рішення.....	119
9.1 Поняття та суть управлінського рішення.....	119
9.2 Види управлінських рішень.....	121
9.3 Спосіб фіксації та форми реалізації управлінського рішення.....	123
9.4 Процес підготовки управлінського рішення.....	124
9.5 Технологія процедури прийняття рішень у публічному управлінні.....	128
Контрольні питання.....	130
Тема 10. Управлінські акти і процедури в зарубіжних країнах.....	131
10.1 Поняття, ознаки та юридичне значення актів публічного управління.....	131
10.2 Відмінність актів публічного управління від інших правових актів.....	132
10.3 Види актів публічного управління.....	134
10.4 Вимоги, що ставляться до правових актів публічного управління. Наслідки невиконання вимог.....	135
10.5 Дія актів публічного управління.....	137

Контрольні питання.....	140
Тема 11. Законність у публічному управлінні.....	141
11.1 Метод управління за цілями.....	141
11.2 Директива стандартів внутрішнього контролю	144
11.3 Контроль менеджменту.....	146
11.4Критерії функціонування внутрішнього контролю.....	148
11.5 Форми зовнішнього контролю.....	150
Контрольні питання.....	155
Контрольні питання	156
Завдання для індивідуальної роботи. Критерії оцінювання ІНДЗ: методичне забезпечення	158
Глосарій курсу	162
Список використаних джерел:	168

ВСТУП

Навчальний посібник з навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» покликаний сформулювати у слухачів фундаментальні знання про державне управління як складну динамічну систему, що має певні функції, організаційну побудову, методи та процедури прийняття рішень, а також допомогти їм в оволодінні вміннями реалізації завдань та функцій держави на основі базових принципів державного управління.

Загальне завдання навчального посібника – комплексно розглянути проблеми складних соціальних систем, до яких належить публічне управління та адміністрування; з'ясувати причинно-наслідкові зв'язки в державно-управлінських відносинах; визначити їх нормативно-правову та організаційну базу; охарактеризувати методи та процедури управлінських рішень.

Метою викладання навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» є оволодіння слухачами основними положеннями теорії та практики публічного управління та адміністрування для досягнення ефективності управлінської діяльності.

Завданнями вивчення дисципліни «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» є:

- формування у слухачів наукового уявлення про суть публічного управління та адміністрування, зміст його механізму, організаційну структуру, підготовки та прийняття управлінських рішень, апарат державного управління, як систему органів виконавчої влади;
- засвоєння норм законодавства щодо публічного управління та адміністрування і практику його застосування;
- сформулювати у слухачів вміння приймати обґрунтовані управлінські рішення з метою досягнення ефективних кінцевих результатів.

1.3. Згідно з вимогами освітньо-професійної програми слухачі повинні **знати**:

- теоретичні засади організаційно-правового забезпечення публічного управління та адміністрування;
- нормативно-правові акти, що регламентують управлінську діяльність в державі;
- структуру, функції та повноваження діяльності органів державної влади.

вміти:

- брати участь у розробці документів, що визначають пріоритетні напрями розвитку галузі, території, підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів застосовуючи комплексний підхід до аналізу

державної політики та за результатами вивчення показників діяльності, використовуючи методи кореляційного аналізу;

- розробляти пропозиції (проекти) до регіональних і галузевих програм соціально-економічного розвитку, цільових перспективних програм та комплекси заходів, спрямованих на підвищення ефективності соціально-економічного розвитку на основі методології системного аналізу, виходячи із ресурсного забезпечення та механізмів впровадження управлінських рішень;

- розробляти проекти нормативних актів щодо соціально-економічних процесів на підставі аналізу економічних теорій, результатів моніторингу, соціологічних досліджень, застосування інших дослідницьких засобів вивчення показників суспільного життя, використовуючи різні моделі управління та методи оцінки економічної ситуації виходячи із трансформаційних процесів розбудови держави;

- розробляти пропозиції щодо удосконалення чинної нормативно-правової бази на основі виявлених ознак її недосконалості за результатами вивчення та аналізу ефективності діючих нормативно-правових документів, існуючої практики регулювання суспільних відносин;

- розробляти пропозиції до проектів законів та інших нормативно-правових актів на підставі аналізу ефективності діючих документів із застосуванням конституційного права, існуючих регламентів законодавчої і виконавчої влади на принципах розбудови громадянського суспільства, використовуючи метод системного аналізу;

- готувати внутрішню нормативну документацію (накази, розпорядження тощо) щодо виконання завдань державних, регіональних, галузевих (міжгалузевих) програм і проектів розвитку території чи галузі на засадах конкурсного відбору виконавців (тендер, грант, конкурс) шляхом застосування методів системного аналізу;

- визначати технологію управління підпорядкованою системою, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та використовуваними ресурсами, з урахуванням особливостей визначеної системи, використовуючи технології типових методів управління в системах;

- контролювати виконання заходів щодо реалізації політики у відповідній сфері, регіону, галузі, виконання законодавчих і підзаконних актів в обумовлені терміни засобами адміністрування;

- організовувати вироблення пропозиції щодо поділу організації на підрозділи, визначення їх взаємовідносин, повноважень, механізмів передачі повноважень на основі чинного законодавства;

- оцінювати ефективність діючих форм і методів державного управління за результатами аналізу програм розвитку територій, галузі, вітчизняного і зарубіжного досвіду їх реалізації в контексті європейської інтеграції, використовуючи методи порівняльного та інституційного аналізу;

- координувати хід виконання міжнародних, державних, регіональних, галузевих (міжгалузевих) проектів і програм, використовуючи методи розроблення і прийняття рішень;

- організовувати розроблення пропозицій до проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань діяльності органу влади, структурного підрозділу на підставі аналізу ефективності діючих документів із застосуванням конституційного права, існуючих регламентів законодавчої і виконавчої влади на принципах розбудови громадянського суспільства, використовуючи метод системного аналізу;

- виходячи з результатів аналізу діяльності органу влади, підприємства, установи, організації або їх структурних підрозділів та причин виникнення проблем і можливих причин їхнього вирішення в межах своєї компетенції приймати управлінське рішення, використовуючи форми і методи добору і аналізу відповідної інформації щодо розв'язання ситуаційних проблем, які виникають в органах влади, їх структурних підрозділах, в межах своєї компетенції;

- здійснювати своєчасне подання інформації та звітності з питань діяльності території, галузі, підприємства, установи, організації або їх структурних підрозділів;

- проводити комплексний аналіз діяльності певного органу управління загальнодержавного, регіонального або галузевого рівня з використанням відповідних методик;

- готувати звіти про виконання планових показників розвитку, роботи господарчих і управлінських структур на основі методів статистичного аналізу даних, результатів соціологічних і маркетингових досліджень;

- готувати звіти про виконання планових показників розвитку територій чи галузей, роботи господарчих і управлінських структур, органів влади на основі методів статистичного аналізу даних, результатів соціологічних і маркетингових досліджень;

- вносити на розгляд керівництва пропозиції з удосконалення діяльності підпорядкованих структур, організації праці підлеглих службовців;

- вживати заходи до впровадження кращих форм і методів діяльності органу, структурного підрозділу, підприємства, установи, організації, виходячи зі змісту державно-управлінських технологій;

- забезпечувати представництво органу влади в різних інституціях громадянського суспільства шляхом поєднання офіційних повноважень і особистого авторитету в межах наданої компетенції.

I. ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

Використані скорочення:

лекції (Л);

семінарські заняття (СЗ);

практичні заняття (ПЗ); індивідуальна робота (ІР);

самостійна робота (СР);

підсумковий контроль (ПК).

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

Кількість годин всього - 90

Аудиторні години - 44

САМОСТІЙНА РОБОТА - 46

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 1. Системні характеристики публічного управління.

Сутність і зміст публічного управління. Принципи публічного управління. Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування. Співвідношення публічного управління з державною владою.

ТЕМА 2. Організаційна структура публічного управління та адміністрування в Україні.

Поняття структури управління. Характерні риси організаційної структури публічного управління. Основи побудови організаційних структур публічного управління. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління. Унітарна та федеративна організації публічного управління.

ТЕМА 3. Органи державної влади України як суб'єкти реалізації публічної влади.

Реалізація концепції поділу влади в Україні. Поняття і система державних органів в Україні. Види державних органів в Україні. Компетенція органів державної влади.

ТЕМА 4. Президент України, Верховна Рада України, суди та органи державного управління.

Інститут Президента в Україні. Законодавча влада в Україні. Засади правосуддя в Україні. Структура судової влади в Україні.

ТЕМА 5. Вищий та центральні органи державної виконавчої влади та їх роль у державному управлінні.

Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади України. Центральні органи виконавчої влади.

ТЕМА 6. Місцеві державні адміністрації в Україні: організаційно-функціональна характеристика.

Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій. Завдання, принципи та правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій. Структура місцевих державних адміністрацій. Порядок формування місцевих адміністрацій. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій. Форми роботи та методи діяльності місцевих державних адміністрацій.

ТЕМА 7. Апарат, що забезпечує роботу органів державної влади (структурно-функціональна характеристика).

Апарат державного управління як система органів виконавчої влади. Організація апарату державного управління. Діяльність апарату державного управління: складові змісту. Компетенція органів виконавчої влади.

РОЗДІЛ 2. Правове регулювання ПУБЛІЧНО-управлінської діяльності

ТЕМА 8. Правове регулювання публічного управління.

Поняття та предмет правового регулювання. Методи правового регулювання. Форми правового регулювання. Принципи законності в публічному управлінні. Дисципліна в публічному управлінні. Відповідальність в публічному управлінні.

ТЕМА 9. Управлінське рішення.

Поняття та суть управлінського рішення. Види управлінських рішень. Спосіб фіксації та форми реалізації управлінського рішення. Процес підготовки управлінського рішення. Технологія процедури прийняття рішень у публічному управлінні.

ТЕМА 10. Управлінські акти і процедури в зарубіжних країнах.

Поняття, ознаки та юридичне значення актів публічного управління. Відмінність актів публічного управління від інших правових актів. Види актів публічного управління. Вимоги, що ставляться до правових актів публічного управління. Наслідки невиконання вимог.

ТЕМА 11. Законність в публічному управлінні.

Метод управління за цілями. Директива стандартів внутрішнього контролю. Контроль менеджменту. Критерії функціонування внутрішнього контролю. Форми зовнішнього контролю.

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 1. СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Вступ

Публічне 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.

Риси публічного управління

Виділяють такі риси публічного управління, що розкривають його сутність:

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

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

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

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

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

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

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

Ознаки публічного управління

Можна відокремити такі найхарактерніші ознаки публічного управління:

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

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що публічне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють публічне управління, – це виконавчі структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади). Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Разом з тим, реалізація даної функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій. Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, в здійсненні контролю за їх виконанням. Підзаконність публічного управління розуміється як здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Саме вони створюють правову базу для здійснення публічного управління і визначають межі його виконавчого спрямування, головні засоби досягнення цілей. Масштабність публічного управління означає, що ця 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 держави. Універсальність публічного 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 Інститут державного управління м. Миколаїв (ЧДУ ім. Петра Могили) та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

1.1 Сутність і зміст публічного управління.

Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління.

Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують *державне управління* (суб'єкт управлінського впливу – держава), *суспільне управління* (суб'єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), *менеджмент* (суб'єкт управлінської діяльності – підприємець, власник). Серед усіх видів управління визначальна роль належить публічному управлінню.

Враховуючи поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, ці автори визначають публічне управління шляхом відмежування законодавчої, виконавчої та судової діяльності держави, наголошуючи тим самим на змісті публічного управління.

Розглядаючи державне управління як основний різновид соціального управління, В.В. Цветков визначає такі важливі ознаки державного управління.

1. Державне управління (публічне управління) – це передусім соціальне, політичне явище.

2. Державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади.

3. Державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза ним вона не існує. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні.

Для публічного управління об'єктом управління є суспільство, а не форма державної діяльності, спрямована на здійснення завдань та функцій держави, що полягає у виконавчій та розпорядчій роботі органів управління.

Публічне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави. Публічне управління має телеологічну природу з причини реалізації на практиці процесів цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення. Якщо процес цілевизначення в основному здійснюється політичною системою, то процеси цілепокладання та ціледосягнення – відповідно законодавчою і виконавчою гілками влади. *Цілі держави підпорядковують собі функції держави.* Тим самим функції публічного управління мають телеологічний характер і пов'язані з забезпеченням і створенням майбутнього для народу і держави.

Цілі та функції як держави, так і публічного управління впливають з її конституції. Первинність конституції держави у визначенні цілей

та функцій держави. Управлінський характер і правова природа функцій держави зумовлюють набуття **публічним управлінням таких специфічних ознак:**

- у процесі його здійснення формуються та реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпе-чуються законні інтереси громадян;
- функції управління виконуються спеціальними суб'єктами, які форму-ються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені не-обхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціо-нують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах;
- більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковуються нормативними актами.

Таким чином, публічне управління має політичний (або телеологічний) та адміністративний аспекти. Перший з них полягає в цілепокладанні, другий – у цілездійсненні. Умовно можна вести мову про політичне публічне управління та адміністративне публічне управління.

Враховуючи зазначені особливості публічного управління, можна запро-понувати такі його ознаки:

- публічне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної дія-льності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демокра-тичній краї-ні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;
- публічне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення. Публічне управління має політичний та адміністративний аспекти;
- публічне управління – це систематично здійснюваний цілесп-рямований 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 інте-ресах оп-тимального функціонування та розвитку держави;
- цілі та функції публічного управління адекватні цілям, функціям і за-вданням держави та становлять відповідні сукупності декомпозова-них цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;
- цілі публічного управління формуються політичною системою та реалі-зуються механізмом держави;
- органи державної влади як суб'єкти публічного управління ді-ють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;
- виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в осно-вному здійснюють державний апарат і органи місцевого самовря-дування в межах делегованих повноважень;

- державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Наведені ознаки дають змогу запропонувати таке визначення категорії «публічне управління»: **публічне управління** – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Державна служба, яка є певним засобом здійснення публічного управління, містить як об'єктивні (необхідність виконання та/або забезпечення виконання функцій держави та її органів), так і суб'єктивні (наявність здібностей, придатність до служби, професійна освіта тощо) передумови свого формування. Відповідальність за зміст управління мають нести ті, хто є суб'єктом управління. Суб'єктивне за змістом публічне управління об'єктивно детерміноване тими умовами й факторами, в межах яких воно функціонує.

Соціальний механізм формування та реалізації публічного управління можна зобразити єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою як суб'єктом управління:

потреби – інтереси – цілі рішення – дії – результати.

Із розвитком нових економічних, політичних і соціальних відносин можуть змінюватися форми й методи управління, може посилюватися важливість одних функцій управління та ослаблюватися значення інших, а отже, може змінюватися також характер функціонування державної служби. Так, зміцнення ринкових відносин, процеси приватизації, акціонування, розвиток приватної власності, місцевого самоврядування потребують регулювання з боку держави, що є об'єктивною потребою.

Специфіка публічного управління як виду управління полягає в тому, що:

а) у своєму здійсненні **спирається на владу** – організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

б) **поширює свій вплив на все суспільство**, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси і взаємозв'язки;

в) **діє системно**, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Система публічного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

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

- по-перше, **публічне управління** завжди є певною **організуючою діяльністю**, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;

- по-друге, 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 публічного управління;

- по-третє, **тип відносин**, які виникають між суб'єктом та об'єктами публічного 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;

- по-четверте, **організуюча діяльність державно-владного типу** полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог **законів**, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;

- по-п'яте, **публічне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства**, а отже, у випадку порушення останнього настає юридична відповідальність;

- по-шосте, **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;

- по-сьоме, специфіку діяльності органів державної влади становить **можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування державного примусу**;

- по-восьме, публічному управлінню **притаманна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем**;

- по-дев'яте, **«продукція» органу державної влади має особливий характер**, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи;

- по-десяте, державні процеси вимагають прозорості та відкритості при ухваленні рішень і припускають втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу.

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*.

Можна виділити декілька **суспільних функцій держави**, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система публічного управління:

- **політична** (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- **соціальна** (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);
- **економічна** (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- **екологічна** (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- **зовнішня** (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

1.2 Принципи публічного управління

Принципи публічного управління - це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила. При цьому, принципи не повинні сприйматись як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба виокремлення та визначення принципів публічного управління. Практичне значення і дія принципів держуправління не залежать від них самих, а визначаються ставленням до них людей.

Розрізняють три групи принципів публічного управління: **загальносистемні, структурні та спеціалізовані.**

До **загальносистемних принципів** належать: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

Принцип об'єктивності публічного управління є відправним і зумовлює необхідність врахування у всіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил.

Принцип демократизму відтворює народовладдя в публічному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою.

Принцип правової впорядкованості публічного управління об'єктивно зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних аспектів цілей, функцій, структур, процесу, самих принципів публічного управління.

Принцип поділу влади в публічному управлінні служить створенню демократичної, правової організації державної влади. Повноваження і функції розмежовані між гілками влади, а отже, скоординовані за допомогою взаємного стримування та противаг.

Принцип публічності державного управління передбачає: доступність державного управління для громадян; відкритість функціонування

органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Принцип поєднання централізації і децентралізації означає, що публічне управління має бути побудоване на засадах розумного співвідношення концентрації влади і децентралізації. Надцентралізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а перергани децентралізації призводять до відсутності єдності у формуванні та здійсненні державної політики.

У групі **структурних принципів** виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи.

Структурно-цільові принципи включають: узгодженість цілей публічного управління між собою; взаємодоповнюваність цілей; підлеглисть часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність у досягненні всієї сукупності цілей публічного управління.

До *структурно-функціональних принципів* належать: диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій у межах компетентності одного органу, декількох органів, підсистеми і в цілому організаційної структури публічного управління; концентрація, що зумовлює надання одному органу сукупності управлінських функцій і відповідних ресурсів для забезпечення потужної управлінської дії на керовані об'єкти; комбінування, що спрямовується на те, щоб певна сукупність управлінських функцій, які виходять з різних керуючих компонентів, у власній організації не допускала дублювання; достатня різноманітність, яка вимагає, щоб управлінські функції за кількістю та якістю відповідали розмаїтим управлінським потребам; відповідність управлінських дій реальним потребам керованих об'єктів.

До *структурно-організаційних принципів* належать: єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування; різноманітності організаційних зв'язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі публічного управління; поєднання колегіальності й одноосібності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; лінійно-функціональний принцип, який розкриває зміст і обсяг підлеглих та управлінської взаємодії в організаційній структурі публічного управління.

До *структурно-процесуальних*, які організують державно-управлінську діяльність і широко застосовуються, належать принципи: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів публічного управління їх функціям і організації; конкретизації

управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності.

Групу **спеціалізованих принципів** публічного управління утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення адміністрування; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Критерієм ефективності використання принципів публічного управління є перш за все досягнення системності публічного управління, а за її допомогою – гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та його окремих сфер.

1.3 Суб'єкти та об'єкти публічного управління та адміністрування

Як відомо, будь-яка система, у тому числі й управлінська, розглядається в сукупності двох невід'ємних складових - **суб'єкта та об'єкта**. Розглядаючи організаційну структуру публічного управління, можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти публічного управління. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється відносно об'єктів публічного управління. У системі публічного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - органи виконавчої влади.

Головною рисою суб'єкта публічного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт публічного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Отже, 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 публічному 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).

З точки зору системного підходу, об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. Разом з тим, погляди науковців, які до об'єкта публічного управління відносять «усе суспільство в цілому, всі варіанти

суспільних відносин, що розвиваються в ньому», не є достатньо обґрунтованими. Адже у суспільстві є фізичні та юридичні особи, недержавні організації, які не підлягають прямому державному регулюванню та управлінню з боку структур державної влади.

Тому основними об'єктами публічного управління слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори публічного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Відповідно можна зробити висновок, що об'єктами публічного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) публічного управління.

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

Між суб'єктом і об'єктом публічного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Так, наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу у межах області, є суб'єктом управління щодо районних державних адміністрацій даної області, одночасно будучи об'єктом управління відносно уряду, останній, в свою чергу, є об'єктом управління з боку глави держави і парламенту.

Суб'єкти управління мають суттєві ознаки, які характеризують їх сутність як найважливіших елементів публічного управління. Суб'єкт управління забезпечує реалізацію інтересів певної соціальної спільноти - народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо, існує певна ієрархія інтересів, яка відображає структурованість суспільства, що закріплена Конституцією та іншими правовими актами. Механізм погодження та гармонізації інтересів розрахований на подолання суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей. Такий механізм, звичайно, спирається на діючі структури публічного управління.

Кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку з чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління. Суб'єкт є системно організованим, і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи. Суб'єктам управління притаманні загальні функції і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою.

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. Важливе місце в системі суспільних відносин займають управлінські відносини - відносини людей стосовно здійснення функцій управління. Це відносини людських колективів - об'єктів і суб'єктів управління як суспільством у цілому, так і притаманними йому конкретними власними підсистемами.

Таким чином, функції публічного управління реалізуються через управлінські (публічно-управлінські) відносини, тобто у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного розпорядчими правами, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки. В суб'єкт-об'єктному аспекті публічне управління є «неперервним процесом реалізації відповідних функцій, у зв'язку з чим для нього також можна застосувати визначення через функції».

Завдяки тому, що суб'єкти наділені відносно об'єктів владними повноваженнями, це дає змогу їм здійснювати свій управлінський вплив.

Публічно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі публічного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру, що встановлюються в ході взаємної діяльності, в яких їхні учасники відчують на собі публічно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою.

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, міжгалузевими, територіальними та ін. Відносини управління формуються на основі закономірностей, принципів, функцій і методів публічного управління. Найчастіше ці відносини виникають за ініціативою одного з учасників, а у разі порушення адміністративно-правових норм порушник несе відповідальність перед державою.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. 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. Наявність прямого та зворотного зв'язку є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи. 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, таким чином, дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Він синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причино-наслідкові зв'язки.

Відносини між суб'єктами і об'єктами можуть мати субординаційний та координаційний характер. Деякі автори виділяють «формальні» (офіційні) і «неофіційні», а також відносини «організації» та «дезорганізації». Крім того, публічно-управлінські відносини можна класифікувати таким чином: галузеві (відносини в межах однієї галузі); територіальні (у межах одного регіону); міжгалузеві (між органами різних галузей); міжрегіональні (між органами різних регіонів); територіально-галузеві.

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

Встановлення між ними горизонтальних зв'язків має назву координації, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Координаційні відносини розрізняються за видами: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія. Субординацію і координацію можна розглядати як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також, як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша. Ці зв'язки мають діалектичний характер. об'єкт, яким управляють, не є пасивним учасником управлінських відносин. Оскільки реалізація функцій управління є не лише одностороннім управлінським впливом суб'єкта на об'єкт управління, а активною взаємодією сторін, то, відповідно, об'єкт управління повинен мати можливості для участі у формуванні владного волевиявлення суб'єкта. Це означає, наприклад, що орган виконавчої влади, окрім власних прав щодо керованого об'єкта, має й певні обов'язки перед ним.

Оскільки об'єкт має свої власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей його існування та розвитку, то суб'єкт управління зобов'язаний їх урахувати. Коли ж об'єкт не наділений відповідними правами для задоволення своїх потреб, з одного боку, і з іншого - за відсутності в суб'єкта обов'язків урахувати ці інтереси та потреби, управління може набути характеру сваволі, а його функції можуть перетворитись у фактор дезорганізації.

Особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, вимагає від них певних дій. управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту.

Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто - незалежно від бажання суб'єкта прямо спонукає його до певної перебудови.

Відповідно до різних підходів була висунута ідея реординації особливого виду публічного управління, здійснюваного об'єктом відносно суб'єкта, її суть можна розкрити за допомогою такої схеми: «Ти управляєш мною, але і я в певних аспектах управляю тобою».

З метою реалізації активності об'єкта управління необхідно не лише вдосконалювати механізм управлінського зв'язку суб'єкта і об'єкта, але й підвищувати ефективність участі в управлінні громадян, громадського контролю за діяльністю органів влади. Для цього слід подолати стереотипи, що були притаманні колишньому тоталітарному суспільству з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на який спрямовувалися владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку органів держави. Сьогодні вкрай важливо запровадити принципово нову парадигму у відносинах «громадянин - держава», її стрижнем є служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі - це не тільки здійснення повноважень, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов'язків з боку держави зростатиме.

Виходячи із закону необхідної різноманітності, зазначимо, що суттєвою проблемою системи виконавчої влади є забезпечення охоплення суб'єктами управління різноманітності об'єктів управління. Головним критерієм має слугувати зміст і масштаб конкретного керованого об'єкта.

Слід наголосити на визначальному значенні об'єкта в системі управління і пов'язаного з цим трактування цільового призначення самого державного управління. В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави адміністративне управління спрямоване на забезпечення прав і свобод людини, високої якості життя громадян, безпеки їх існування. Звідси походить така суттєва особливість функцій управління, як постійна спрямованість на життєво важливі потреби об'єкта, тобто діяльність кожного конкретного суб'єкта повинна аналізуватися з точки зору реального забезпечення насамперед цих, а не якихось інших внутрішніх потреб самого суб'єкта.

Таким чином, публічне управління характеризується наявністю цілісної системи, керуючою і керованою її частинами, причино-наслідковими зв'язками між ними, динамізмом розвитку. Воно являє со-

бою сплановану діяльність системи, яка управляє, спрямовану на забезпечення оптимального функціонування і розвиток об'єктів управління, забезпечення їх потреб.

1.4 Співвідношення публічного управління з державною владою

Співвідношення публічного управління і державної виконавчої влади є одним із найскладніших. Публічне управління як організаційно-правову категорію нерідко ототожнюють з виконавчою владою. Причини, які лежать в основі такого становища, пояснюються історією нашої держави, коли в радянський час публічне управління чітко асоціювалося з реалізацією функцій органів виконавчої влади. Поза виконавчою владою публічного управління бути не могло. Водночас реалії сьогодення, в умовах оновлення концепції адміністративного права, свідчать про необхідність принципово іншого підходу до аналізу вказаних явищ.

Перш за все необхідно вказати, що «публічне управління» та «виконавча влада» є фундаментальними категоріями сучасної науки. Передумовою детального аналізу співвідношення вказаних понять є такі ввідні положення.

Публічне управління треба сприймати як організаційно-правове явище, а виконавчу владу - як явище політико-правове.

Публічне управління - це вид діяльності держави, а виконавча влада - одна з гілок державної влади.

Поняття «публічне управління» є ширшим, об'ємним, ніж «виконавча влада».

Публічне управління здійснюється як органами виконавчої влади, так і органами інших гілок влади.

На сьогоднішній день рівень розвитку демократизації нашого суспільства, рівень розвитку адміністративного права дозволяють говорити про те, що публічне управління та виконавча влада - це поняття близькі за сенсом, але не тотожні.

Перш ніж перейти до порівняльної характеристики та співвідношення публічного управління і виконавчої влади, доцільно вказати ключові ознаки цих двох категорій.

Основні риси публічного управління були зазначені раніше, тут же зупинімося на виконавчій владі.

Основними ознаками виконавчої влади є:

- відносна самостійність у системі державної влади;
- основне завдання виконавчої влади - втілення в життя приписів норм Конституції та законів України;
- легальна можливість визначального впливу на поведінку людей, підтримана можливістю державного примусу;

- централізованість, що характеризується певною ієрархією органів виконавчої влади,

- у безпосередньому розпорядженні є суттєві державні ресурси фінанси, армія, поліція, комунікації тощо,

універсальність - проявляється в різних сферах суспільного життя, використовує різні способи впливу на поведінку людей.

Отже, сприймаючи тезу про наявність низки відмінностей між публічним управлінням та виконавчою владою, доцільно відобразити конкретику цих відмінностей.

Узагальнюючи, слід зазначити, що публічне управління є ширшою категорією, ніж виконавча влада, оскільки остання походить від публічного управління, а ефективність її діяльності залежить від рівня організації публічного управління

Водночас як публічне управління може реалізовуватись у межах діяльності не лише органів виконавчої влади, так і виконавча влада

Спільні риси й відмінності публічного управління та державної виконавчої влади

Розглядаючи співвідношення виконавчої влади та публічного управління, слід виходити з того, що категорія "виконавча влада" є політико-правовою, а категорія "публічне управління" – організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, це виконавча спрямованість.

Публічне управління здійснюється в межах системи органів виконавчої влади та іншими органами державної влади, не названими в чинному законодавстві України виконавчими та виявляється в діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю сутністю є органами публічного управління.

Виконавча влада представлена в механізмі поділу влад органами виконавчої влади та реалізується не лише у формі публічного управління, а й у різних інших формах державної діяльності.

Публічне управління певною мірою реалізується поза межами виконавчої влади, так само і виконавча влада реалізується поза межами публічного управління.

Державна управлінська діяльність завжди була і є необхідною. Основне полягає в обов'язкових змінах форм і методів цієї діяльності, що диктуються умовами суспільного розвитку.

Таким чином, суть проблеми співвідношення виконавчої влади і публічного управління характеризується рядом факторів. Свідченням тому є те, що в деяких випадках їм властиві як загальні риси, так і відмінні за деякими важливими ознаками.

Так, виконавчу владу і публічне управління здійснюють виконавчі органи. Але до органів управління відносяться адміністрації державних підприємств, установ чи організацій, які не є виконавчими органами. В

той самий час поняття "суб'єкт виконавчої влади" та "орган виконавчої влади" тотожні.

Таким чином, суть проблеми співвідношення виконавчої влади і публічного управління характеризується рядом факторів. Свідченням тому є те, що в деяких випадках їм властиві як загальні риси, так і відмінні за деякими важливими ознаками.

Контрольні питання

1. Які ознаки публічного управління?
2. Визначте принципи публічного управління.
3. Що являють собою поняття «суб'єкт» і «об'єкт» публічного управління?
4. Які основні риси публічного управління?

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Аверьянов В.Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект. К., 1985. 146 с.

3. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. Монографія. К., Юрінком Інтер.1998. 431 с.

4. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М. Державне управління: основи теорії, історія і практика. Навчальний посібник. Одеса. НАДУ, 2009. 392 с.

ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Поняття структури управління

Структура (від лат. *structura* – будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.

Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально діючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. По відношенню до системи структура є показником її організованості.

Переходячи від абстрактної категорії «структура» до поняття «структура управління», слід зважити на те, що об'єктом структуризації, наприклад, в державній установі, може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління тощо).

Структура управління – це сукупність ланок і рівнів (або шаблів) управління, їх підпорядкованість і взаємозв'язок.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи кілька функцій управління. Наприклад, у державному органі – це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління слід відносити також керівників, які здійснюють регулювання та координацію діяльності кількох структурних підрозділів, скажімо, керівника управління.

Рівень (шабель) управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівнів управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації. Структури управління установ і підприємств будуються як багатоповерхові споруди з кількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість рівнів управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього структура може бути, наприклад, двоступеневою, триступеневою тощо. При вирішенні питання про те, які ланки слід створювати на тому чи іншому шаблі управління, слід враховувати обсяг робіт з виконання відповідних функцій. Це означає, що обов'язково на кожному шаблі управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції.

Важливим елементом структур управління є внутрішньо - структурні зв'язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За

їхньою допомогою передається інформація поміж керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності.

Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності.

Структура управління звичайно зображується у вигляді схем, при цьому ланки управління зображують прямокутниками, а зв'язки – лініями.

2.2 Характерні риси організаційної структури публічного управління

Організаційна структура публічного управління – це компонент системи публічного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однакоvim організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка публічно-управлінської системи» (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

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

Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виокремити три види зв'язків в організаційній структурі публічного управління:

- субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі публічного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній має право скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право плановобюджетної ініціативи; – право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний, наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають поміж собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів

державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

2.3 Основи побудови організаційних структур публічного управління

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;
- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

В організаційних структурах, зокрема державного управління, використовують такі організаційні схеми: *лінійна; функціональна; лінійно-функціональна або штабна; програмно-цільова; матрична.*

Різноманітність організаційних схем організаційних структур ще більше посилюється, якщо брати до уваги відмінність у розмірах, складності та сфері діяльності реальних об'єктів та суб'єктів управління. Однак, незалежно від різноманітності реальних об'єктів і систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати належність постійних зв'язків, закономірностей.

Лінійна структура управління створюється на основі побудови апарату управління лише із підпорядкованих елементів. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника наступного, вищого рівня. Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний лише одному керівникові, і тому пов'язаний з вищою ланкою управління тільки через нього. Таким чином, в апараті управління створюється ієрархія підлеглості та відповідальності, що є при лінійній структурі єдиним і домінуючим типом організаційних відносин. Лінійна структура управління базується на єдиноначальності (одна особа зосереджує у своїх руках керівництво усією сукупністю операцій, що мають одну мету) та єдності розпоряджень (передання обов'язкових для виконання команд кожній з ланок одного рівня тільки від одного керівника).

Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає згідно з принципом єдиноначальності, за весь обсяг діяльності того підрозділу, який йому підлеглий, та поряд з загальним керівництвом здійснює ви-

конання всіх функцій управління на об'єкті, який йому доручено. Це веде до централізації повноважень по відношенню до прийняття стратегічних та поточних рішень. Інформація при цьому передається лише двома взаємопов'язаними напрямками – згори донизу та знизу догори, згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура є логічно найбільш стрункою та формально визначеною, але разом з тим найменш гнучкою. Її використання має сенс тоді, коли коло вирішуваних завдань мале, а самі завдання доволі нескладні і можуть бути вирішені на найближчих вищих щаблях. Тому лінійна структура орієнтує керівників переважно на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів. Як правило, вона чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій, що повторюються, але важко пристосовуються до нових цілей. Головний недолік лінійної структури – слабка координація ланок, що підлеглі одному керівникові, а також те, що керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок.

Функціональна структура управління будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна ланка даної системи управління здійснює визначену функцію.

Функціональна спеціалізація апарату управління значно підвищує його ефективність. Замість універсальних керівників, що мають розбиратися у виконанні всіх функцій управління, формується апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, що мають штат співпрацівників, які відповідають за доручену ділянку праці. За такої структури функціональні керівники спеціалізуються на виконанні окремих функцій управління: один відповідає за планування, інший – за логістику тощо. Кожен із функціональних керівників може давати доручення усім виконавцям. Керівні вказівки стають більш кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпоряджень, оскільки нижчі ланки не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу, а також як їх узгоджувати поміж собою.

Функціональна структура управління сприяє кращому вирішенню окремих завдань, водночас вона розриває управлінський процес, який є єдиним за своєю природою. Недоліки функціональних структур виявляються особливо виразно тоді, коли вирішуються питання перспективного розвитку організації.

На практиці найбільше поширення отримала структура управління, яка дістала назву лінійно-функціональної (або лінійно-штабної) і є поєднанням лінійного та функціонального управління.

Штаб – це термін, що взятий із воєнної термінології. Вперше лінійно-штабні структури були запропоновані Файолем. За основу бралися лінійна структура. Штабні служби повинні були призначатися для вивчення відповідних проблем задля надання допомоги лінійному

керівництву при прийнятті рішення. Необхідність у допомозі фахівців може виникнути на будь-якому з рівнів управління. Роль штабу в українській практиці почасти здійснює секретаріат відповідного керівника.

Лінійно-функціональна структура забезпечує новий поділ праці, за якого лінійні ланки управління покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні – консультивати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. При цьому зв'язки «керівник – підлеглий» будуються за ієрархічною лінією таким чином, щоб кожен працівник був підзвітний лише одній особі. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво за реалізації функцій управління та впливають на підрозділи за формальної відсутності розпорядницьких прав. Штаби готують кваліфіковані управлінські рішення, але затверджує та передає їх на нижчі щаблі лінійний керівник.

Лінійно-штабні структури тривалий час переважали при побудові організаційних структур управління підприємствами і установами. Вони особливо ефективні для організацій, що функціонують у стабільному режимі та мають рівномірний розвиток, не мають сторонніх впливів з боку навколишнього середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках устанавлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищих органів управління.

Однак за появи нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує прийняття творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління. До таких проблем відносять: перехід на випуск суттєво нової продукції або докорінне змінювання технології, використання принципово нових шляхів розвитку (технічне переозброєння, реконструкція, цільова переорієнтація), вирішення оригінальних або особливо складних конструкторських, технологічних, економічних, політичних організаційних завдань. При їх виникненні потрібно перерозподілити горизонтальні зв'язки або знову їх сформувати.

Постійна необхідність у злагодженому прийнятті рішень на вищому щаблі управління (через різноманітність і різнохарактерність горизонтальних зв'язків) веде до значної затримки термінів реалізації цілей, зниження якості рішень, що приймаються, різкого збільшення витрат на управління та запровадження його результатів у життя. Під час вирішення проблемних завдань функціонування організації, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура управління стає неефективною.

Із розвитком систем управління виникли нові види організаційних структур, серед яких найбільш поширеними є програмно-цільові, матричні та дивізійні типи структур.

Програмно-цільова структура управління – особливий тип структури, що є подібним до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй. Сутність і призначення програмно-цільових структур визначаються комплексним підходом до об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з наголошенням на виявленні в ній взаємних зв'язків і залежностей, що спрямовані на досягнення кінцевої мети системи.

Реалізація поставленої мети забезпечується виконанням відповідними операційними (виробничими) та управлінськими ланками комплексу робіт та заходів. Цей комплекс являє собою програму, в якій заздалегідь виявлені обсяг, якість і термін виконання.

Формування програмно-цільової структури управління відбувається з урахуванням умов та вимог, що обумовлюють її складові, характер і зміст зв'язків поміж ними з урахуванням механізму функціонування системи.

Деякі фахівці зі сфери побудови організаційних структур управління вважають, що, оскільки програмно-цільова структура діє в межах системи управління, що склалася, то мають бути збережені встановлені вертикальні зв'язки керівництва – підлеглості. Таким чином, зв'язки органів програмно-цільової структури з усіма підрозділами та виконавцями, що входять у функціональну структуру, є перш за все функціональними. Це забезпечує єдність розпоряджень з боку вищого керівництва в організації, запобігає виникненню серйозних суперечностей при виконанні різних програм, робить роботу системи стійкою в умовах різноманітних цілей, що змінюються.

Основу програмно-цільової структури становить спеціальний орган управління, призначений для формування, координування та регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які відносять до даної програми. Цей орган програмно-цільової структури інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціонування та змісту керованих програм. Його функції, повноваження та відповідальність зумовлюються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, – керівника програми.

Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної та програмно-цільової структур призвів до виникнення матричної структури, що застосовується нині в цілій низці організацій, зокрема таких, що здійснюють інноваційну діяльність. При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) перебуває в точці перехрестя міжфункціональних зв'язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. У матричній моделі взаємодія лінійно-функціональної і програмно-

цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, що притаманні механізму управління та не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими самими рівнями управління. Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки. Найбільшого поширення матрична структура отримала в науково-дослідних і проектних організаціях, де виконавці можуть бути підлеглими керівникові підрозділу, наприклад, начальнику комплексного проектування та керівникові проекту, у виконанні якого він бере участь. При матричній структурі керівник проекту або програми може виступати в кількох ролях, а саме:

1) як функціональний керівник; йому не підлеглий персонал підрозділів, який зайнятий у виконанні проекту; його повноваження обмежуються інформуванням, консультуванням і плануванням;

2) як лінійний керівник; для розроблення проекту створюється спеціальний підрозділ, до складу якого входять особи, відокремлені від інших підрозділів, і передаються тимчасово в повне розпорядження керівникові проекту;

3) як лінійний керівник за одними функціями і функціональний – за іншими. Наприклад, керівник проекту не має права на вирішення таких питань, як приймання та звільнення з роботи, визначення рівня заробітної плати осіб, що зайняті в роботі над проектом. Але він має право на видачу завдань, установлення термінів виконання робіт, принципів виконання робіт та їх оцінювання, може встановлювати розміри премій, пов'язаних із цим проектом.

Перелічені типи структур належать до ієрархічного типу організації управління, до яких належить також так звана дивізійна структура (від англ. division – відділення), перші розробки якої відносять до 20-х років, а пік практичного використання – до 60–70-х рр. ХХ ст. Необхідність нових підходів до організації управління була зумовлена різким збільшенням розмірів підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням технологічних процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється. Першими перебудову структури за цією моделлю почали великі організації, які в межах своїх підприємств-велетнів (корпорацій) почали створювати виробничі відділення, надавши їм деякої самостійності у здійсненні оперативної діяльності. Водночас адміністрація залишила за собою право жорсткого контролю по загальнокорпоративних питаннях стратегії розвитку, науково-дослідних розробок, інвестицій тощо. Тому такий тип структури характеризують почасти як поєднання централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація при збереженні координації та контролю).

Ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізійною структурою стають не керівники функціональних підрозділів, а менеджери, які очолюють виробничі відділення. Структуризація організації за відділеннями здійснюється за одним із трьох критеріїв: 1) за продукцією, що випускається, або за послугами, які надаються (спеціалізація за продуктом виробництва); 2) за орієнтацією на споживача (спеціалізація за споживачами); 3) за територіями, що обслуговуються (регіональна спеціалізація). Такий підхід забезпечує щільніший взаємозв'язок виробництва зі споживачем, суттєво прискорюючи реакцію виробництва на зміни, що здійснюються у зовнішньому середовищі.

Поза тим дивізійні структури управління призвели до зростання кількості ієрархічних рівнів у вертикалі управління. Почасту вони потребують формування проміжних рівнів менеджменту для координування роботи відділень, груп тощо. Дублювання функцій управління на різних рівнях вресіт-ресіт призводить до збільшення управлінського персоналу та коштів на його утримання.

Нині визнано, що різні модифікації ієрархічних структур не дають змогу вирішувати проблеми координації функціональних ланок по горизонталі, підвищення відповідальності та поширення повноважень керівників низових та середніх щаблів, вивільнення вищого ешелону від оперативного контролю. Відтак був потрібний перехід до більш гнучких структур, більш пристосованих до динамічних змін і вимог виробництва.

Таким типом структур є органічний тип, тобто такий тип структури управління, який характеризується індивідуальною відповідальністю кожного працівника за загальний результат. Структури управління органічного типу зовні схожі на ієрархічні структури. Відмінність між ними полягає не в зовнішньому вигляді, а у функціонуванні.

Порівняння ієрархічного та органічного типів структур управління звичайно здійснюється за кількома параметрами.

Різновидом органічного типу структур є проектні, матричні, програмно-цільові, бригадні форми організації управління.

Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного органу, організації, установи, підприємства тощо, його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.

2.4 Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість (закритість) системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі «згори донизу» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

1) децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

У різних країнах по-різному застосовують означені форми децентралізації влади. Так, Велика Британія відома як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад і більш значущих спільнот людей, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання державної адміністрації, органи якої на місцях відсутні. Цим шляхом ідуть також США, Канада, Австралія та деякі інші країни. У спеціальній літературі такий тип місцевого управління, що склався у Великій Британії та згаданих країнах, прийнято називати англосаксонським, або класичним, типом місцевого самоврядування.

Свої особливості має місцеве управління у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його характерною ознакою є те, що поряд із місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури – префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб. Цей тип місцевого управління має назву французького, або континентального.

Упродовж багатьох десятиліть панівним принципом побудови державної влади в СРСР, до складу якого входила й Україна, був принцип її єдності, який зумовлював, своєю чергою, єдність системи рад як органів цієї влади. Тому місцеві ради були конституційовані як органи єдиної дер-

жавної влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) і розглядались у теорії та практиці державного будівництва радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, проводир її рішень на місцях, тобто як певна урядова адміністрація, а з іншого – як організація місцевого населення, що покликана вирішувати «всі питання місцевого значення», тобто як органи місцевого самоврядування. Цей тип організації управління на місцях дістав назву радянського. До того ж, виконавчі органи місцевих рад, як вже зазначалося, перебували в подвійному підпорядкуванні, тобто входили до урядової вертикалі.

Отже, перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка форма децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру. В Україні застосовується метод децентралізації влади на основі місцевого самоврядування.

Централізація в публічному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їхню діяльність у рідше реалізації єдиної державної політики. Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Така ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика доводить, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного публічного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень поміж органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів.

Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації та децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є, по суті, відкрито-закритою. Реальне здійснення публічного управління постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно підсилюється, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак перекося в бік децентралізації також є небез-

печними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління є не просто сумою двох складових, в яких збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали шляхом організаційно-правового забезпечення процес централізації і децентралізації в публічному управлінні.

Конституційна модель організації влади в Україні з урахуванням принципів централізації і децентралізації зафіксована в VI і XI розділах Конституції України. У VI розділі Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Деконцентрація влади здійснюється через утворення територіальних підрозділів центральних органів і місцевих державних адміністрацій, а децентралізація – шляхом запровадження елементів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Розв'язати проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації на поточному етапі державного будівництва покликана адміністративна реформа в Україні.

2.5 Унітарна та федеративна організації публічного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури публічного управління виступає державний устрій. Форма публічного устрою – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

Унітарна держава – держава, де всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державного статусу. Територія унітарної держави складається з адміністративно-територіальних або політико-територіальних одиниць, яких, за окремими винятками, не наділяють власним правовим статусом, а статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління в межах цих одиниць, визначають актами чинного законодавства центральної влади. Як форму державного устрою її характеризують такі ознаки:

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

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

- єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни;

- єдина система права і судова система (зокрема, єдине громадянство);

- єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури публічного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм виявляється різною мірою та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збирання місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів (суб'єктів) федерації.

Федеративну державу характеризують такі ознаки:

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

- суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною й економічною самостійністю;

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

- суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації;

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

- суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (щодо федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури та межі юрисдикції визначає федеральна конституція).

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації та висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Зазвичай конституція федерації встановлює перелік повноважень, які належать до відання федерації. Усі інші питання належать до відання

її суб'єктів. У федеративній конституції може встановлюватися також перелік питань спільного відання. Обсяг прав і повноважень суб'єктів федерації залежить від історичних традицій, рівня розвитку та інших факторів. Рівність суб'єктів федерації є обов'язковою умовою федерації.

Кожна держава має свою історію становлення та розвитку, в якій міграція населення, міжосібні обміни, етнічні процеси та інші явища сформували її сучасний національний склад. У цьому зв'язку забезпечення гармонійного та стабільного розвитку суспільства зумовлює необхідність враховування національних компонентів при побудові організаційної структури державного управління.

Державний устрій, який полягає в розподілі влади по вертикалі, покликаний постійно і неухильно зближувати владу і людину, надавати можливість кожному громадянину, незалежно від його національних ознак, завжди й усюди брати активну участь у процесах державного управління. У цьому контексті слід пам'ятати про значення розвитку місцевого самоврядування. Його прив'язка до місця проживання людей дає їм змогу в його межах вирішувати переважну більшість питань практичної реалізації своїх інтересів, зокрема національних і культурних.

Контрольні питання

1. Окресліть суттєві риси організаційної структури публічного управління.

2. Перерахуйте умови та фактори впливу на побудову системи публічного управління.

3. Охарактеризуйте відмінність поміж основними організаційними структурами, що застосовуються у публічному управлінні.

4. Оцініть переваги і недоліки унітарної побудови організаційної структури публічного управління.

5. Оцініть переваги та недоліки федеративної побудови організаційної структури публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Аверьянов В.Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект. К., 1985. 146 с.

3. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. Монографія. К., Юрінком Інтер.1998. 431 с.

4. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. Одеса. НАДУ, 2009. 392 с.

ТЕМА 3. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

3.1 Реалізація концепції поділу влади в Україні

Поділ державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) відповідає класичній концепції Монтеस्क'є, сформульованій ще у XVIII ст. як засіб подолання абсолютизму у Франції. Згодом ця концепція знайшла практичне втілення в державній розбудові майже всіх сучасних нам держав. Еволюція поглядів на державу, її роль та призначення у суспільному розвитку привели до виокремлення у структурі влади, крім законодавчої, виконавчої та судової, ще однієї особливої автономної ланки влади – місцевого самоврядування. Таким чином, система публічної влади в Україні схематично складається з трьох гілок державної влади (законодавча, виконавча і судова) та системи місцевого самоврядування. Окреме місце у цій системі займають інститути президентства та прокуратури. Відповідно до критерію поширення юрисдикції органів влади їх поділяють на центральні та місцеві. Центральні органи державної влади – це ті органи держави, повноваження і діяльність яких поширюються на всю територію держави, а також на тих її громадян, які перебувають за межами країни. Єдність системи цих органів базується на принципах цілісності держави, розмежуванні предметів відання між органами державної влади і водночас на взаємозв'язку її органів один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто поміж ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок. Територія діяльності кожного місцевого органу влади визначається законодавством відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. В Україні на місцевому рівні є два типи органів влади – це державні і самоврядні.

Реалізація принципу поділу влади покликана запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу через запровадження системи взаємних стримувань і противаг поміж органами, які належать до різних гілок влади. Зазначимо, що поділяється, власне, не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною ознаками. У першому випадку поділ влади означає виокремлення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування та правосуддя, у другому – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією, тобто з державно-владними повноваженнями.

В Україні, відповідно до статті 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Із принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада

України не розглядається як орган вищого рівня що до інших органів державної влади та щодо органів місцевого самоврядування. Вплив Верховної Ради України на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється винятково через прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили. Конституційно-правовий статус, повноваження, структуру та інші аспекти діяльності і формування парламенту України – Верховної Ради України, визначено у розділі IV Конституції України.

Виконавча влада забезпечує безпосереднє управління справами держави. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Виконавчій владі притаманні такі ознаки: організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу.

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

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

Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Наступним організаційно-правовим рівнем органів виконавчої влади є місцеві органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Функції виконавчої влади також здійснюють місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ. Органи виконавчої влади забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення всіх інших управлінських справ.

Конституційно-правовий статус, повноваження, структуру та інші аспекти діяльності і формування Кабінету Міністрів України та інших органів, що входять до системи виконавчої влади, визначає розділ VI Конституції України. Судова влада є складовою державної влади у правовій державі. Основу судової влади в Україні становлять суди, що є різними за своєю компетентністю та юрисдикцією.

Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд. Стаття 125 Конституції передбачає спеціалізацію судів загальної юрисдикції. До спеціалізованих судів належать господарські та адміністративні суди.

Конституційний статус та загальні засади діяльності судової гілки влади в Україні визначає розділ VII Конституції України «Правосуддя». До судової гілки влади як її самостійний суб'єкт входить Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади. Конституційним засадам здійснення конституційного судочинства присвячено окремий розділ XII Конституції України «Конституційний суд України».

Місцеве самоврядування. Відповідно до сучасних досягнень державотворчої думки і практики, у статті 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування. Конституційним засадам діяльності місцевого самоврядування присвячено окремий XI розділ Конституції «Місцеве самоврядування». Органи місцевого самоврядування дещо подібні до органів державної влади. Як і органи державної влади, вони здійснюють управління суспільними справами, але тільки такими, які мають переважно місцеве значення і тільки в межах відповідних територій у державі. Джерелом легітимності влади місцевого самоврядування є не все населення країни, а лише ті громадяни, що проживають на відповідній території. Принципи діяльності й організаційно-правові засади органів місцевого самоврядування та органів державної влади мають багато спільного та подібного. З погляду жителів, і органи державної влади на місцевому рівні, і органи місцевого самоврядування репрезентують державу, державну владу. До того ж, відповідно до Конституції України та законодавства, існує система взаємного делегування повноважень між обома групами владних органів. Тому далі йдеться про публічну владу, яка не тільки уособлена класичними державними органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а й має більш публічний характер і також охоплює владу місцевого самоврядування, уособлену органами місцевого самоврядування.

3.2 Поняття і система державних органів в Україні. Види державних органів в Україні. Компетенція органів державної влади

Орган держави – це певна державна інстанція, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Державним органам України притаманні певні характерні для них риси.

Отже, будь-який орган репрезентує Україну як державу всередині країни і поза її кордонами. Державний орган діє за дорученням і від імені держави, яка законодавчо визначає правовий статус кожного з цих органів. Він виступає водночас від свого імені та посідає певне місце в державному апараті. Орган держави є відносно самостійною частиною єдиної системи державних органів, яка будується за принципом поділу влади. У межах статусу державний орган є офіційним представником держави.

Державний орган утворюється в порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами країни. Зокрема, Верховну Раду України і Президента України обирають шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів затверджує Верховна Рада України.

Залежно від власного правового статусу кожен із державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина є глава Української держави – Президент України. Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів, у межах яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, які є обов'язковими до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням. Отже, владні повноваження передбачають:

- утворення державного органу в установленому порядку;
- вид його державної діяльності;
- загальнообов'язкову силу його актів.

Владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, проте вони не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави.

Державно-владні повноваження, що входять до компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності.

Компетенцію цих органів визначають Конституція України, закони України, укази Президента України, окремі постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідні нормативні акти місцевих державних адміністрацій.

Нарешті, за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави. Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності.

Ознакою державного органу є правові зв'язки, що об'єднують особовий склад органу держави в єдине ціле. Вони виражають:

- службову супідрядність поміж працівниками;
- покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність;
- призначення керівників нижчих державних органів керівниками вищих органів.

Характерною рисою державних органів є те, що орган держави, як відносно виокремлена частина однієї єдиної системи органів публічної влади, є певною мірою організованим колективом громадян України (Кабінет Міністрів України, парламент України) або однією особою, яка належить до громадян України (Президент України, Генеральний Прокурор України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини). Матеріальну основу організації та діяльності державного органу становлять кошти державного бюджету.

Ознакою державних органів є також те, що кожен з них має притаманну лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою державного органу є територіальний масштаб, межі його діяльності. Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу. Нарешті, відповідному видові державних органів притаманні власні форми організації, методи діяльності. Кожен із державних органів має власне майно. І насамкінець, найголовніше: усі державні органи мають статус юридичної особи.

Узагальнивши основні риси, які характеризують сутність державного органу, можна дати загальне його визначення.

Державний орган України – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, який створюється у певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень власної компетенції: його особовий склад об'єднується правовими зв'язками в єдине ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Системи державних органів у різних країнах залежать від географічних факторів, національного складу населення, державного устрою, державного режиму країни. Важливу роль відіграють ідеологія, політична доктрина та конституційно-правова концепція.

В Україні застосована централізовано-сегментна система, яка виходить з принципу поділу влади, відповідного комплексу стримувань і противаг та постулату, згідно з яким органами державної влади є лише головні центральні органи, які діють в масштабі всієї країни (глава дер-

жави, парламент, уряд), а також їхні представники на місцях (голови місцевих державних адміністрацій тощо). Представницькі ж органи на місцях розглядаються лише як органи місцевого самоврядування. Враховуються при цьому і такі принципи, як демократизм держави, верховенство права тощо.

Згадана система складається з кількох видів органів, які формуються специфічними засобами, мають власні компетенцію й особливості формування. Принцип розподілу влад визначає сегментність даної системи, однак це є не розрізнений набір елементів. Органи держави об'єднані загальними завданнями, метою управління суспільством, методами управління, які мають загальні принципи. Тільки у своїй сукупності вони становлять цілісну систему, що зумовлює її централістську сутність.

Органи влади цієї моделі зазвичай класифікують за трьома видами, кожен з яких є, своєю чергою, певною системою. Це органи влади законодавчої, виконавчої та судової. У багатьох державах формується й четвертий вид влади – контрольний. В Україні теж є такі органи влади, серед них: Прокуратура, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Централізовано-сегментна система особливо ефективна в умовах політичної стабільності, міцного політичного плюралізму.

На інших принципах базується моноцефальна система державних органів, основним з яких є принцип єдності державної влади згори донизу – принцип одновладдя. Очолює цю систему один орган чи посадова особа, наділені всією повнотою влади, які, своєю чергою, наділяють певними повноваженнями всі інші органи. «Вертикальна» підпорядкованість – характерна риса цієї системи. При цьому згадана модель пов'язана, зазвичай, з однопартійністю, з відмовою від політичного плюралізму, з перебільшенням ролі держави, яка «згори» наділяє громадян правами та свободами. Основними засобами формування органів цієї системи є не обрання, а призначення, а компетенція, як правило, визначається одноосібно на вищому рівні. Ця система персоніфікована: на чолі системи стоїть одна особа, авторитет якої має вважатися незаперечним. XX століття надало чимало прикладів таких систем: Гітлер у Німеччині, Салазар у Португалії, Сталін у Радянському Союзі, Муссоліні в Італії, Саддам Хусейн в Іраку, Кім Ір Сен у Північній Кореї тощо.

Монотеократична система органів держави існує в державах, де офіційною ідеологією проголошено панівну релігію. Сучасні приклади таких систем подають деякі ісламські країни, приміром, Іран. Європейське середньовіччя також дало багато подібних зразків, але на базі християнства. Основою духовно-державного єдновладдя тут є поєднання в одній особі глави держави та вищої духовної особи країни.

Викладені головні моделі систем державних органів, звичайно, не охоплюють усіх інших її різновидів. До того ж, кожна система або окремі її елементи можуть змінюватися, взаємно переплітатися тощо.

Конституційно-правова концепція України виходила з необхідності впровадження централізовано-сегментної системи державних органів як найбільш прогресивної. Тому види центральних і місцевих органів держави визначаються на підставі принципів, закладених у згаданій системі. Згідно з ними державні органи України в сукупності становлять єдину систему органів, склад якої об'єктивно впливає з принципу єдності державної влади в Україні.

Контрольні питання

1. За яким принципом здійснюється поділ державної влади.
2. У якому нормативно-правовому акті закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову?
3. Які характерні риси притаманні державним органам України?
4. Надайте визначення поняттю «Державний орган в Україні».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. Монографія. К., Юрінком Інтер.1998. 431 с.

3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Підручник. МОНУ, Ін-т держави і права ім.Корецького НАНУ, Київський університет права. Вид. 2-ге. Київ, Правова єдність. 2010. 432 с.

4. Кравченко В. В. Конституційне право України. Навч. посіб. К., Атіка, 2002. С. 479.

ТЕМА 4. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ, ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, СУДИ ТА ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1 Інститут Президента України

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина.

Відповідно до ст. 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. До кандидата у Президенти Конституція України висуває певні вимоги. Він повинен бути громадянином України, повинен досягти 35 років, повинен протягом 10 останніх перед днем виборів років проживати в Україні, повинен мати право голосу, володіти активним виборчим правом і не може бути обмеженим у виборчих правах, повинен володіти державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більш ніж два строки підряд. Президенту України забороняється мати інший представницький мандат, тобто бути членом якихось виборних органів, а також обіймати посаду в державних або громадських органах та організаціях, займатися підприємницькою діяльністю. Водночас йому не забороняється займатися науковою та викладацькою діяльністю.

Новообраний Президент України приступає до виконання обов'язків не пізніше ніж через 30 днів, а у разі, коли Президента обрано на позачергових виборах, - у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів. Повноваження новообраного Президента починаються з моменту складення ним присяги народові, до якої його приводить на урочистому засіданні Верховної Ради Голова Конституційного Суду України.

Конституція України встановлює недоторканність Президента, якою він користується під час виконання своїх повноважень. Президент не може делегувати (передавати) свої повноваження іншим особам або органам.

За особою, яка обіймає пост Президента України, це звання зберігається довічно за умови, що вона не була усунена з нього Верховною Радою в порядку імпичменту. Крім того, звання Президента України охороняється законом. Це означає, що самовільне безпідставне присвоєння чи використання його спричиняє юридичну відповідальність.

Повноваження Президента України, закріплені у ст. 106 Конституції України, можна поділити на декілька груп, серед яких насамперед треба виділити такі:

1) представницькі повноваження, які виявляються тоді, коли Президент України представляє нашу державу в міжнародних зносинах,

приймає вірчі та викличні грамоти дипломатичних представників інших держав тощо;

2) повноваження, що стосуються діяльності Верховної Ради, наприклад, припинення її повноважень, у випадках передбачених Конституцією України;

3) повноваження у сфері законодавства, наприклад ті, що стосуються призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, права вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради;

4) повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад за згодою Верховної Ради України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ, Генерального прокурора України, Голову Служби безпеки України та інших посадових осіб;

5) повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони нашої країни, наприклад, ті, що пов'язані з прийняттям рішення про загальну або часткову мобілізацію та запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, з керівництвом Ради національної безпеки й оборони України тощо;

6) повноваження в галузі правосуддя (призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку, здійснення помилування);

7) повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавлення, наданням притулку в Україні.

Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань безпеки й оборони України.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України (ст. 108) встановлює, що *повноваження* Президента України *припиняються достроково* у разі:

1) відставки - подання Президентом заяви про складення із себе повноважень глави держави. Причин, які вважаються поважними для оголошення відставки, Конституцією не перелічено. Для набуття відставкою чинності Президент повинен на засіданні Верховної Ради особисто оголосити заяву про неї. Виглошення заяви про відставку від імені Президента іншими особами не допускається, а у разі здійснення цього не має ніякої юридичної сили;

2) неспроможності виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я. Для встановлення юридичної значущості цієї підстави потрібна наявність певних факторів. Насамперед необхідний медичний висновок із посиланням на те, що за станом здоров'я Президент не може виконувати покладені на нього повноваження глави держави. З висновком Верховна Рада звертається до Верховного Суду перевіряє законність

складення медичного висновку і після звертається до Верховної Ради з поданням щодо встановлення неможливості виконання Президентом своїх повноважень. Це подання розглядається на засіданні Верховної Ради, на якому і приймається рішення по суті. При цьому рішення про неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я набуває сили за умови, коли за нього проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради, тобто не менш як 226 народних депутатів;

3) усунення з поста Президента в порядку *імпичменту*.

4) смерті особи, яка перебувала на посту Президента.

Верховною Радою України прийнято Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» згідно з яким підставою для ініціювання імпичменту є письмове подання, підписане більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються. Верховна Рада України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу приймає рішення щодо ініціювання імпичменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України як невідкладного. Про прийняття такого рішення Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України і Голову Конституційного Суду України.

Для проведення розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію відповідно до цього Закону. До складу спеціальної тимчасової слідчої комісії входять народні депутати України з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп), а також включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Комісія готує висновки.

Разом з висновками і пропозиціями члени спеціальної тимчасової слідчої комісії - народні депутати України вносять на розгляд Верховної Ради України проект відповідної постанови Верховної Ради України.

Про усунення Президента України Верховною Радою України з поста в порядку імпичменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради України через засоби масової інформації.

У разі неприйняття Верховною Радою України постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України:

1) оголошує про припинення процедури імпичменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті "Голос України";

2) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії;

3) від імені Верховної Ради України у письмовій формі вибачається перед Президентом України.

Президент має право видавати *укази й розпорядження*, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Ці акти повинні створюватись на основі Конституції і спрямовуватись на виконання її положень. Водночас укази й розпорядження Президента є правовою базою для актів органів виконавчої влади. За юридичними ознаками акти Президента можуть бути нормативними, тобто такими, в яких містяться правила загального характеру і які розраховані на багаторазове використання, та індивідуальними, що стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер (призначення конкретної особи на посаду, нагородження тощо).

4.2 Законодавча влада в Україні

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - **Верховна Рада України**. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Конституційний склад Верховної Ради України - 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років. Станом на 01.09.2019 - чисельність - 423. Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі: не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Їм гарантується депутатська недоторканість.

Верховна Рада України працює в сесійному порядку. Перша сесія кожного скликання збирається не пізніше ніж на 30-й день після дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Чергові сесії Верховної Ради України починають свою роботу в строки, встановлені Конституцією (першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року). *Позачергові* сесії можуть збиратися на таких підставах: а) на вимогу не менш як третини конституційного складу депутатів Верховної Ради; б) на вимогу Президента України. У цих випадках сесія Верховної Ради України скликається її Головою з обов'язковим зазначенням питань, що виносяться на розгляд.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

Роботою Верховної Ради України керує Голова Верховної Ради, а також його Перший заступник і заступник. *Голова Верховної Ради* веде її засідання, організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади іноземних країн; організовує роботу апарату Верховної Ради України.

До складу Верховної Ради входять два органи, які мають особливий правовий статус – Рахункова Палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Повноваження Верховної Ради закріплені у ст. 85 Конституції України.

Для забезпечення ефективного проведення законопроектних робіт, підготовки та розгляду інших питань, віднесених до її компетенції. Верховна Рада України утворює свої *постійні комітети*.

Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не потрапили в перелік питань, які підлягають розгляду в існуючих комітетах, можуть створюватися *тимчасові спеціальні комісії*.

Ст. 92 Конституції України визначає широке коло питань, які можуть вирішуватися Верховною Радою виключно шляхом прийняття відповідних законів. Це стосується відносин, які мають особливо важливе значення для нормального функціонування й розвитку особи, держави, суспільства, а саме: прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій; основних засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору; засад зовнішніх зносин і зовнішньоекономічної діяльності; територіального устрою України; засад місцевого самоврядування та інших питань.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України надано Президенту, народним депутатам. Кабінету Міністрів України (ст. 93 Конституції України).

Законодавчий процес здійснюється під час сесії Верховної Ради (у формі пленарних засідань і засідань комітетів). Законопроект проходить, як правило, три читання, у комітетах здійснюється його доробка. Закон приймається не менш 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Після прийняття закону приймається постанова Верховної Ради про порядок його вступу в дію. Закон набирає чинності через 10 днів після його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачається самим законом, але не раніше дня його опублікування.

4.3 Засади правосуддя в Україні

Судова влада - це автономна і незалежна гілка державної влади, що складається зі створених у встановленому порядку судів, які здійснюють правосуддя у цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справах і справах про адміністративні правопорушення на основі принципів верховенства права і справедливості для захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб та інтересів держави.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя. *Правосуддя - це здійснення державним органом (судом) норми права до конкретного випадку, що трапився в житті.* Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Завдання правосуддя:

—захист прав і свобод людини, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави в цілому шляхом визнання за ними в результаті судового розгляду певних прав;

—визначення суб'єктів правовідносин, винних у вчиненні правопорушення й призначення покарання або інших заходів, що мають бути застосовані щодо порушників;

—вирішення правових суперечностей, насамперед визнання відповідності або невідповідності конкретних оспорюваних правових актів Конституції держави.

Принципи правосуддя закріплені в спеціальних законах, а найважливіші - в Конституції України (розділ VIII "Правосуддя"). Ними є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; презумпція невинуватості; забезпечення доведеності вини; забезпечення обвинуваченому права на захист; змагальність сторін і свобода у наданні ними суду своїх доказів та в доведенні перед судом їх переконливості; підтримка державного звинувачення в суді прокурором; гласність судового процесу та його повна фіксація технічними засобами; призначення та виборність суддів, колегіальний або одноособовий розгляд справ; незалежність судів та підпорядкованість їх лише закону; забезпечення апе-

ляційного і касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду.

Згідно з Конституцією України (ст. 125), *система судів загальної юрисдикції* в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є *Верховний Суд*. Відповідно до закону діють апеляційні та окружні суди.

Принцип територіальності означає, що юрисдикція окремих ланок судової системи поширюється на певні території, які можуть збігатися або не збігатися з адміністративно-територіальними одиницями. Побудова судової системи за принципом територіальності з урахуванням зв'язку між населеними пунктами забезпечує наближення судів до населення.

Спеціалізація судів і суддів з розгляду справ певних категорій сприяє підвищенню професіоналізму суддів завдяки поглибленому вивченню окремих галузей законодавства та практики його застосування, а тому більш надійному захисту прав і законних інтересів громадян.

Згідно із ст.17 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" систему судів загальної юрисдикції складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

У складі Верховного Суду діють:

- 1) Велика Палата Верховного Суду;
- 2) Касаційний адміністративний суд;
- 3) Касаційний господарський суд;
- 4) Касаційний кримінальний суд;
- 5) Касаційний цивільний суд.

На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою.

Конституційний Суд входить до судової влади як її самостійний суб'єкт, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України.

Конституційний Суд України *складається* з 18 суддів конституційного суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40-річного віку, має вищу юридичну освіту й стаж роботи за фахом не менше 10 років, проживає в Україні протягом останніх 20 років і володіє державною мовою. Суддя Конституційного Суду України призначається на 9 років без права бути призначеним на повторний строк.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів

Конституційного Суду України таємним голосуванням лише на один трирічний строк. До повноважень Конституційного Суду України належать вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Конституційний Суд має також повноваження офіційно тлумачити Конституцію та закони України.

Організація діяльності Конституційного Суду визначається Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".

Рішення й висновки Конституційного Суду разом з особливою думкою судді публікуються у "Віснику Конституційного Суду України" є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і таким, що не може бути оскарженим.

4.4 Структура судової влади в Україні ?????????

где текст?.Подпункт не может состоять только из схемы

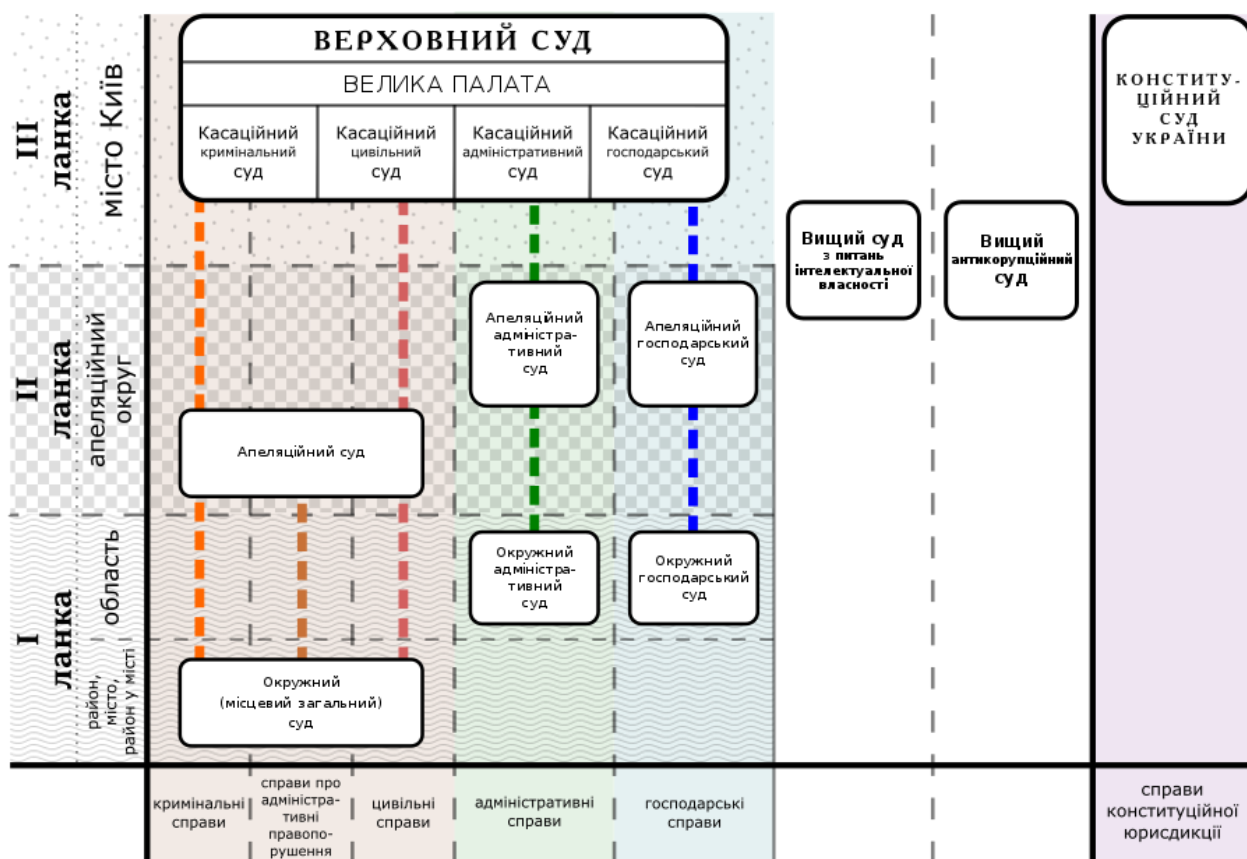


Рисунок 4.1 – Структура судової влади в Україні

Контрольні питання

1. Визначте державний статус Президента України.
2. За яких підстав повноваження Президента України можуть бути припинені достроково?
3. За допомогою яких видів судочинства здійснюється судова влада?
4. Перерахуйте конституційні принципи правосуддя.
5. Що означає поняття «судова влада»?
6. Які органи відносять до органів законодавчої влади України?
7. Як обирається конституційний склад Верховної Ради України?
8. Яку діяльність можуть поєднувати із депутатською діяльністю народні депутати України?

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/55-12> (дата звернення 11.11.2019).

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року №1402. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 11.11.2019).

4. Тацій В.Я., Погорілко В.Ф., Тодика Ю.М. Конституційне право України. К., 1999. 376 с.

5. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Підручник [рекомендовано МОН України]. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Київ, Міністерство внутрішніх справ України. Національна академія внутрішніх справ. К., Вид-во "Ліра-К" КНТ, 2011. 532 с.

ТЕМА 5. ВИЩИЙ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

5.1 Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України, який очолює систему органів виконавчої влади, є Урядом України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України).

Отже, **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 України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України.

В умовах реалізації в Україні конституційно-правової реформи Кабінет Міністрів України набуває якісно нового конституційного статусу і перетворюється в один із найбільш впливових вищих органів державної влади, поряд з Верховною Радою України та Президентом України. По суті, Кабінет Міністрів України набуває значної політичної ваги і трансформується в центральний орган виконавчої влади, що формується, а відтак – і репрезентує функції коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Тобто Кабінет Міністрів України перетворюється з технологічного органу державної влади в політичний.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України - Уряд України. Він здійснює всю повноту виконавчої влади у державі безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також їх територіальні органи, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією (ч. 2 ст. 113 Конституції України). Уряд України є колегіальним органом і приймає рішення після обговорення відповідних питань на засіданнях.

У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Серед законів,

які регулюють діяльність Уряду України, слід виділити насамперед Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Неприпустимим є неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян у здійснення функцій, віднесених до відання Кабінету Міністрів України.

Отже, Кабінет Міністрів України - це вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією, законами України і актами Президента України та реалізує завдання, функції та повноваження, покладені на нього чинним законодавством.

Основними завданнями та функціями Уряду України, згідно зі ст. 116 Конституції України і ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», є: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів глави держави; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля та інших цільових програм; 5) забезпечення розвитку та державної підтримки науково-технічного й інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов розвитку всіх сфер власності та здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення його виконання та звіт про це перед Верховною Радою України; 8) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 9) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 10) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, виконання інших функцій, визначених чинним законодавством.

Також слід визначити таке важливе завдання Кабінету Міністрів України, як реалізація передвиборчої програми Президента України, яке здійснюється шляхом розроблення програми діяльності Уряду. Ст. 10 Закону «Про Кабінет Міністрів України» встановлює необхідність затвердження програми діяльності Уряду Верховною Радою України. Невиконання Кабінетом Міністрів України у подальшому програми своєї діяль-

ності є підставою для висловлення парламентом недовіри Уряду з його наступною відставкою.

Важливим елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є конституційний склад Уряду та порядок його формування.

Структура та чисельність урядів у світі визначається завданнями, що стоять перед урядом, національними традиціями державотворення та державного управління, іншими чинниками. Найменшим за своїм кількісним складом є уряд Швейцарії - 7 осіб, що обираються парламентом, і за чергою, не більше року обіймають посаду президента цієї держави. У середньому ж чисельність урядів у європейських державах становить від 10 до 25 осіб. Винятком є Уряд Великої Британії у складі 100 осіб - міністрів, молодших міністрів та інших посадових осіб.

Ст. 114 Конституції України встановлює, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Персональний склад Кабінету Міністрів України (кількість і перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра та Президента України – міністра оборони та міністра закордонних справ, одночасно з призначенням персонального складу Уряду в порядку, встановленому Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Як відомо, керує роботою Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України, який спрямовує діяльність Уряду на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та здійснення інших функцій і повноважень, покладених Конституцією України та законами України, актами Президента України на Уряд.

Перший віце-прем'єр-міністр України і віце-прем'єр-міністри відповідно до розподілу повноважень: 1) забезпечують виконання Програми діяльності Уряду та інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень; 2) очолюють відповідні урядові комітети; 3) забезпечують підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядають законопроекти і проекти актів Президента України, які готуються Урядом; 4) забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України щодо діяльності органів виконавчої влади; 5) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств і інших ЦОВВ; 6) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчи-

ми та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом України; 7) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень тощо.

Міністри України - члени Кабінету Міністрів України уповноважені: 1) забезпечувати виконання Програми діяльності Уряду України, формувати та реалізовувати державну політику у відповідній сфері; 2) здійснювати керування міністерством і визначати політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи ввірених їм міністерств; 3) вносити на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень зі спрямування та координації центральних органів виконавчої влади, а також пропозиції щодо погодження головами обласних державних адміністрацій кандидатур керівників територіальних органів міністерств і ЦОВВ; 4) скріплювати підписом акти Президента України, що вимагають контрасигнування; 5) подавати на розгляд Уряду України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи ЦОВВ, який знаходиться у сфері спрямування та координації цього міністерства; 6) видавати обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та ін.

Члени Кабінету Міністрів України мають особливий конституційно-правовий статус. Їх посади належать до політичних сил і на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Своєю чергою, члени Уряду України мають бути громадянами України, мати вищу освіту та володіти державною мовою. Не можуть призначатися членами Уряду України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку.

Урядовці не можуть суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Члени Кабінету Міністрів України також не мають права одночасно бути народними депутатами України.

Підстави і порядок складення повноважень Урядом України та його відставки визначаються Конституцією і Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

По-перше, Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Відповідна заява подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, у день вступу на посаду новообраного складу Верховної Ради України.

По-друге, відставка Уряду України, яка є наслідком: 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; 2) відставки Прем'єр-міністра України, що має своїм правовим нас-

лідком відставку всього Кабінету Міністрів України; 3) смерті Прем'єр-міністра України.

Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку новосформованого Уряду, але не довше ніж 60 днів.

Конституція України у ч. 2 ст. 115 закріплює право Прем'єр-міністра України й інших членів Уряду заявити Верховній Раді України про свою відставку. У першому випадку відставка Прем'єр-міністра України матиме своїм наслідком відставку всього Кабінету Міністрів України, у другому - відставка члену Уряду призведе до його звільнення.

Першоосновою конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та його діяльності є компетенція Уряду. Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується передусім на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої парламентом, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини, протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої та зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки і оборони.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у ст. 20 чітко визначає компетенцію Уряду України щодо покладених на нього завдань у таких сферах: 1) економіки та фінансів; 2) соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 3) правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини; 4) зовнішньої політики; 5) національної безпеки і обороноздатності; 6) вдосконалення державного управління та державної служби тощо. У названих сферах державного життя Уряд України формує та реалізує цілісну державну політику.

Важливим елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є порядок організації його діяльності. Окрім Конституції України і Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд керується в організації своєї роботи положеннями Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950.

Кабінет Міністрів України здійснює повноваження шляхом прийняття рішень на своїх засіданнях більшістю голосів від посадового складу. Засідання Уряду України скликаються Прем'єр-міністром України. Вони є повноважними за умови присутності на них більше ніж половини посадового складу Кабінету Міністрів України. У випадку коли міністр не може взяти участь у засіданні Уряду, з правом дорадчого голосу

на засіданні присутній його заступник. Засідання Кабінету Міністрів України стенографується, його рішення оформлюються протоколом, який є офіційним документом.

Діяльність Уряду України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України на чолі з Міністром Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату Кабінету Міністрів України є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне й інше забезпечення Кабінету Міністрів України. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення здійснення своїх повноважень Кабінет Міністрів України також утворює постійні, тимчасові консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи - Громадська рада при Кабінеті Міністрів України, Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Міжвідомча координаційна рада з питань реалізації в Україні Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті та ін. їх завдання, склад та організація роботи визначаються Урядом України. У різні періоди становлення та розвитку Кабінету Міністрів України кількість таких органів становила від 20 до понад 200.

На основі та на виконання Конституції України, законів України й актів Президента України та в межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України підписуються Прем'єр-міністром України і діють з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Ті ж із них, що визначають права і обов'язки громадян, вступають у дію не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, відповідно до ч. 3 ст. 117 Конституції України, підлягають реєстрації у встановленому законом порядку.

5.2 Центральні органи виконавчої влади

Центральною ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів України міністерства й інші центральні органи виконавчої влади. Особливість їх правового статусу полягає в тім, що саме міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є головними управлінськими структурами у різних сегментах виконавчої влади.

Система міністерств і центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) перебуває в Україні у стані перманентного вдосконалення. У

2005-2010 роках система міністерств і ЦОВВ була представлена міністерствами, державними комітетами (державними службами), іншими державними органами зі спеціальним статусом. Окремо слід зауважити, що в системі міністерств також діяли урядові органи, які були своєрідними «мікроміністерствами». Ця система виявилася досить громіздкою (у 2010 році нараховувалося 116 міністерств, інших ЦОВВ і урядових органів), але не ефективною для здійснення виконавчої влади, і тому вона зазнала реформування.

Після прийняття Указу Президента від 9 грудня 2010 р. №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 370 «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» в Україні діяло 16 міністерств, а також інші центральні органи виконавчої влади, які за своїм предметно-функціональним призначенням поділяються на:

- 1) державні служби;
- 2) державні інспекції;
- 3) державні агентства.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні ґрунтується на принципах верховенства права, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією, законами України, актами та дорученнями Президента, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

Першорядне значення для системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади мають міністерства (з лат. *ministerium* - служба) - центральні органи виконавчої влади, уповноважені формувати та реалізувати державну політику в одній чи кількох сферах суспільного та державного життя.

Саме між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, а діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування та координації яких належать ці органи.

Основними завданнями міністерства як органу, що формує та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання ввіреної йому сфери державної політики;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку цієї сфери;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у своїй сфері відання;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Отже, нині міністерства стають центрами вироблення нових програм, концепцій, законопроектів і проектів актів Президента України та Кабінету Міністрів України у конкретних сферах державної політики. Тобто міністерства трансформуються в органи стратегічного планування та нормопроєктного й правотворчого забезпечення системи органів виконавчої влади за секторальними напрямками здійснення державної політики.

Міністерства є єдиноначальними органами. Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів України і несе персональну відповідальність за роботу міністерства. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади з цих питань.

Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Слід звернути увагу на певний дуалізм функцій і повноважень міністра як члена Уряду України і як глави міністерства. Міністр, будучи членом Кабінету Міністрів України, здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Будучи керівником міністерства міністр:

1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства та територіальними органами міністерства Конституції, законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

4) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення), заступника міністра-керівника апарату;

5) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;

б) утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства без статусу юридичної особи;

7) призначає на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільняє їх з посад тощо.

Частину своїх посадових повноважень міністр доручає своїм заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства, відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками. Так, перший заступник міністра набуває статусу політичного діяча, оскільки його посада стає політичною і на неї не поширюються трудове законодавство та законодавство про державну службу. Також запроваджується посада заступника міністра - керівника апарату. Він призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посаду заступника міністра - керівника апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра. При цьому заступник міністра-керівник апарату є не лише державним службовцем, а й по суті керівником усіх держслужбовців міністерства.

Заступник міністра - керівник апарату відповідно до покладених на нього завдань:

1) організовує роботу ввіреного йому апарата міністерства;
2) забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністрові;

3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра його першого заступника та заступника (у разі введення), звітує про їх виконання;

4) готує та подає на затвердження міністрові плани роботи міністерства, звітує про їх виконання;

5) забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті міністерства та ін.

Апарат міністерства - це система взаємопов'язаних структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань на чолі із заступником міністра - керівником апарату. Апарат міністерства, інших центральних органів складається з державних службовців і фінансується з Державного бюджету України.

Слід звернути увагу, що у випадках, передбачених положеннями про міністерства, затвердженими Президентом України, можуть створюватися територіальні органи міністерств. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади за погодженням з головами

місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністром, якщо інше не передбачено законом. Структура та штатний розпис затверджуються міністром.

Наступною складовою центральної ланки системи органів виконавчої влади в Україні є інші центральні органи виконавчої влади України (державні служби, державні інспекції, державні агентства), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного профільного члена Уряду. Ці центральні органи виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики в одній чи кількох сферах.

Отже, інші, окрім міністерств, центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) - це система визначених Конституцією та законами України, актами Президента України державних служб, державних інспекцій, державних агентств, які спрямовуються та координуються через відповідного члена Кабінету Міністрів України й уповноважені забезпечувати реалізацію державної політики у сферах, визначених главою держави.

Основними завданнями центрального органу виконавчої влади є реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Для реалізації цього завдання центральні органи виконавчої влади здійснюють такі функції та повноваження:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) керівництво об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

На відміну від попередньої системи центральних органів виконавчої влади, що існувала до 2010 р., нині чинне законодавство диференціює інші центральні органи згідно з їх завданнями у системі органів виконавчої влади і механізмі держави загалом.

Державна служба - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є надання державних і адміністративних послуг. На сьогодні державними службами є: Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна аудиторська служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна митна служба України; Державна пенітарціарна служба України; Державна податкова служба України; Державна прикордонна служба України; Державна регуляторна служба України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба геології та надр України; Державна служба експортного контролю України; Державна служба зайнятості; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Держа-

вна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба якості освіти та інші.

Державна інспекція - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є здійснення державного нагляду та контролю. До державних інспекцій відносяться: Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів; Державна інспекція ядерного регулювання України.

Державне агентство - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є управління об'єктами державної власності. Нині такими агентствами є: Державне агентство водних ресурсів; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження; Державне агентство лісових ресурсів; Національне агентство України з питань державної служби; Національне агентство з питань запобігання корупції; Державне агентство з питань кіно; Державне агентство резерву України; Державне агентство рибного господарства України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державне космічне агентство України.

Центральні органи виконавчої влади (державні служби, державні інспекції та державні агентства) здійснюють повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, у разі їх утворення.

Голова центрального органу виконавчої влади призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Він має не більше двох заступників, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур на посади голови центрального органу виконавчої влади та його заступників вносить міністр, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади.

Голова центрального органу виконавчої влади здійснює такі повноваження:

1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю;

2) в межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції, законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;

3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президе-

нта України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо таких проектів, розробниками яких є інші міністерства;

4) подає на затвердження міністру, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади;

5) вносить пропозиції міністрові щодо кандидатур на посади своїх заступників;

6) затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

7) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади наказів і доручень міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

8) забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади зі структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади тощо.

Положення про державну службу, державне агентство чи державну інспекцію затверджує Президент України, а граничну чисельність державних службовців і працівників центрального органу відповідного ЦОВВ - Кабінет Міністрів України.

Слід звернути увагу, що Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, тобто органи державної влади, чий статус безпосередньо встановлює Конституція України, визначені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», прийнятим 17 березня 2011 року Верховною Радою України, є органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Голова Антимонопольного комітету України, голова Фонду державного майна України, голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України. Окрім названих ЦОВВ, Президентом України можуть бути утворені й інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У процесі реалізації своєї компетенції міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі ті з них, що мають спеціальний статус, широко взаємодіють з професійними спілками, організаціями роботодавців і громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань

цих об'єднань. Об'єднання громадян можуть вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їх діяльності. До того ж постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено новий порядок залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, визначивши правовий статус громадської ради й упровадивши демократичний порядок їх формування та легітимізувавши форми і методи їх впливу на організацію та діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні. Зазначені нормативно-правові та інституційні механізми забезпечують демократичність розвитку державної влади в Україні.

Контрольні питання

1. Визначте правовий статус Кабінету Міністрів України.
2. Чим керується Кабінет Міністрів у своїй діяльності?
3. Які акти в межах своєї компетенції видає Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією України?
4. Який порядок призначення на посаду Прем'єр-міністра України?
5. Охарактеризуйте порядок відставки Кабінету Міністрів України.
6. Які органи відносять до центральних органів державної виконавчої влади України?

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення 17.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 19.11.2019).
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17> (дата звернення 08.11.2019).
4. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. Газета Право України. 2003. №9. С. 24 – 30.
5. Кравченко В.В. Конституційне право України. Навчальний посібник. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. К., Атіка, 2004. 512 с.

ТЕМА 6. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

6.1 Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Повноваження місцевих держадміністрацій у цілому реалізуються одноосібно їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцеві державні адміністрації та їх голови в процесі здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні урядові. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Вони мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу, також піднімається Державний Прапор України.

6.2 Завдання, принципи та правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій

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

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

- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

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

- підготовку та виконання відповідних бюджетів;

- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування;

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

Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;

- верховенства права;

- законності;

- пріоритетності прав людини;

- гласності;

- поєднання державних і місцевих інтересів.

Правова основа діяльності місцевих державних адміністрацій має багаторівневий характер:

1. Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України.

2. Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних місцевих державних адміністрацій.

6.3 Структура місцевих державних адміністрацій

До складу місцевої державної адміністрації входять: голова; перший заступник; заступники голови; управління, відділи, інші структурні підрозділи та їх керівники; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо); апарат.

Голови місцевих державних адміністрацій самостійно визначають кількість посад своїх заступників у межах установленної граничної чисельності, фонду оплати праці працівників та бюджетних видатків на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. Вони підзвітні й підконтрольні головам відповідних місцевих держадміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня.

Голова держадміністрації утворює для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад.

Для погодженого розгляду питань, що належать до повноважень місцевої державної адміністрації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у місцевій державній адміністрації може утворюватися колегія місцевої державної адміністрації у складі голови місцевої державної адміністрації (голова колегії), його заступників і керівника апарату (за посадою), а також керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації. До складу колегії можуть входити керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (за згодою) та посадові особи органів місцевого самоврядування (за згодою), а до складу колегії обласної, Київської міської державної адміністрації – також керівники районних державних адміністрацій.

Головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої держадміністрації в межах виділених бюджетних коштів. Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої держадміністрації. Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

6.4 Порядок формування місцевих державних адміністрацій

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Питання про призначення на відповідні посади та звільнення з посад розглядається за оформленим в установленому порядку поданням, документами особової справи та результатами співбесід.

Кандидатури на посади голів обласних, Київської міських державних адміністрацій за дорученням Прем'єр-міністра України пропонують Департамент кадрового забезпечення та персоналу і Управління експертизи та аналізу розвитку територій Департаменту внутрішньої політики Секретаріату Кабінету Міністрів України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій пропонують голови відповідних обласних, Київської міських державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься тільки одна кандидатура.

Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносить Прем'єр-міністр України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносять голови відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

На підставі акта Президента України про призначення на посаду, звільнення з посади за місцем роботи видається наказ (розпорядження) із зазначенням дати фактичного вступу на посаду чи звільнення з посади.

Порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, Київської міських державних адміністрацій визначений у ст.10 Закону «Про місцеві державні адміністрації».

Заступники голови Київської міської держадміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Перші заступники та заступники голів районних державних адміністрацій призначаються на посади головами районних державних адміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів обласних державних адміністрацій.

Перший заступник голови Київської міської держадміністрації, повноваження якого стосуються сфери виконавчої влади, призначається на посаду та звільняється з посади Київським міським головою за погодженням з Президентом України. Подання попередньо розглядається Прем'єр-міністром України.

Керівник апарату обласної, Київської міської держадміністрації призначається на посаду та звільняється з посади відповідно головою обласної, Київської міської держадміністрації за погодженням з Державним Секретарем Кабінету Міністрів України.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня.

На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

6.5 Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій

Функції місцевих державних адміністрацій відзначаються багатоманітністю й охоплюють майже всі сфери суспільного життя на відповідній території.

За формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, правозастосовчу (виконавчо-розпорядчу), контрольну функції місцевих держадміністрацій.

Серед основних предметних функцій місцевих органів виконавчої влади можна виділити економічну, бюджетну, соціальну, екологічну, юрисдикційну.

Компетенцію місцевих державних адміністрацій складають їхні власні, а також делеговані повноваження.

Основні власні повноваження держадміністрації: в галузі соціально-економічного розвитку; в галузі бюджету і фінансів, в галузі управління майном, приватизації та підприємництва; в галузі екології; в галузі науки, освіти, охорони здоров'я; в галузі соціального захисту населення, в галузі забезпечення законності й правопорядку; в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; в галузі оборонної роботи.

Делегованими є повноваження, передані місцевим держадміністраціям відповідними радами, а також окремі повноваження, передані їм від органів виконавчої влади вищого рівня Кабінетом Міністрів України у межах, визначених законами України.

6.6 Форми роботи та методи діяльності місцевих державних адміністрацій

Форми діяльності місцевих державних адміністрацій поділяються на правові та організаційні в залежності від характеру породжуваних ними наслідків.

До правових форм належать нормотворча, установча, правозастосовча і контрольна.

Організаційні форми діяльності місцевих держадміністрацій поділяються на основні та допоміжні. До основних організаційних форм належать персональна діяльність голів, заступників, керівників структурних підрозділів і керівника апарату; наради; засідання колегії, консультативних і допоміжних органів і служб. Серед допоміжних організаційних форм можна виділити участь голови та інших керівників місцевої держадміністрації в засіданнях органів самоорганізації населення, місцевих рад, Кабінету Міністрів України; участь співробітників держадміністрації у зборах громадян за місцем проживання, інтерв'ю, прес-конференції та інші форми зв'язків з громадськістю.

Система методів діяльності місцевих органів виконавчої влади є аналогічною тій, що притаманна Кабінету Міністрів України. Провідне місце в цій системі належить методам планування, координації, контролю за виконанням рішень, роботи з кадрами, а також інформаційному забезпеченню діяльності.

Контрольні питання

1. Які органи входять до системи місцевих органів державної виконавчої влади?
2. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій.
3. Правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій.
4. Форми роботи місцевих державних адміністрацій.
5. Методи діяльності місцевих державних адміністрацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04 1999р. № 586-XIV. Дата оновлення 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 19.11.2019).

3. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право. Підручник НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого". 2-ге вид. Х., Право, 2013. 656 с.

4. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право. Підручник. Х., Право, 2010. 624 с. 5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К., Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

ТЕМА 7. АПАРАТ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ РОБОТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА)

7.1. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади.

Головним суб'єктом виконавчої влади, як вже зазначалося, є **апарат державного управління**. Він є складною системою спеціальних органів – органів виконавчої влади (які називаються також органами публічного управління), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, або адміністративної) діяльності.

В системі органів виконавчої влади виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

вищий рівень – Кабінет Міністрів України (у функціональній взаємодії з Президентом);

центральний рівень – міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади;

місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

- органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;
- органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади).

Іноді до «органів державного управління» відносять адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ та інших організацій державної форми власності. Але треба зауважити, що таке визначення досить умовне. Ці керуючі суб'єкти мають значну специфіку, яка пов'язана лише з внутрішньою – в межах відповідної організації – спрямованістю їх функцій та повноважень. Саме з огляду на згадану специфіку стосовно цих керуючих суб'єктів, на відміну від всіх інших органів державного управління, не застосовується назва «органи виконавчої влади».

Необхідно розрізняти апарат державного управління у зазначеному розумінні, тобто як систему органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, компетенцію.

До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади.

Оскільки апарат державного управління (надалі – апарат управління, управлінський апарат) завдяки його об'єктивним властивостям є системним утворенням, відноситься до класу соціальних (суспільних) систем надзвичайно великої складності (так званих «надскладних» систем), для його характеристики доцільно використати певні пізнавальні засоби системного підходу. Адже, як відомо, науковий метод пізнання за своєю суттю і є сам предмет, розглянутий в його русі та розвитку, в усіх його зв'язках та відносинах, в його внутрішній суперечності та складності.

Мова має йти насамперед про структурний і функціональний аспекти системного підходу, оскільки саме ці аспекти розкривають основні сторони побудови та функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи. Не менш важливе й те, що дані аспекти охоплюють найсуттєвіші сторони апарату управління, які потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Адже системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук і визначення можливостей та напрямків їх подальшого розвитку й оптимізації.

Кожний із названих аспектів виконує власну, чітко визначену роль. Тому слід заперечити проти абсолютизації уявлення, нібито структурний і функціональний підходи до управління можуть бути ефективними лише у випадку, коли застосовуються у єдності в рамках системного підходу. Звичайно, структурний і функціональний аспекти тісно взаємопов'язані як один з одним, так і з іншими відносно самостійними аспектами та частинами системного підходу. Разом з тим не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів.

Природно, є пізнавальні завдання, які вимагають органічного поєднання структурного та функціонального підходів. Зокрема, дослідження співвідношення змісту діяльності та організаційних структур управлінського апарату виходить за власні пізнавальні можливості як структурного, так і функціонального аспектів системного підходу. Причому мається на увазі не просте їх «сумування». Необхідна своєрідна інтеграція пізнавальних засобів кожного з цих з метою переходу від окремого розгляду відповідних сторін апарату управління до розкриття об'єктивного механізму співвідношення між змістом його діяльності та його структурними формами, тобто закономірностей здійснення існуючих між цими сторонами численних взаємозв'язків, взаємозалежностей та взаємодій.

Безпосереднім результатом зазначеної інтеграції можна вважати формування відносно самостійного структурно-функціонального (або точніше – структурно-діяльнісного) методу (підходу), пам'ятаючи при цьому, що терміном функціональний охоплюються усі елементи змісту управлінської діяльності, а не лише функції. Структурно-функціональна характеристика апарату управління із системних позицій розкриває

найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, що необхідні для забезпечення достатньої понятійно-термінологічної чіткості аналізу.

Слід почати з найголовнішої ознаки системного бачення управлінського апарату, а саме – з багатозначності системних оцінок.

Так, з одного боку, цей апарат входить як складова частина у більш загальне системне утворення (так звану метасистему), яким в цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому – підсистемами). Останні у свою чергу складаються з наступних систем, ще більш простих і т.ін.

При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття елемент. Щодо апарату управління у ролі елемента виступає кожний самостійний орган виконавчої влади. Власне завдяки тому апарат визначається саме як система відповідних державних органів.

Однак це не означає, що при системній характеристиці апарату внутрішній зміст елементів не береться до уваги. Кожний орган управління сам є системою і складається із власних елементів – структурних підрозділів та посад. Але це – елементи двох неоднакових рівнів: апарату в цілому (як системи органів) і окремого органу (як системи підрозділів і посад).

Елементи слід відрізнити від частин системи, якими виступають певні сукупності елементів (або підсистеми), що є більш простими щодо апарату в цілому. Водночас елементи не ототожнюються з компонентами системи. У загальносоціологічному плані розрізняються компоненти людського, речового, процесуального та духовного порядків. Зрозуміло, в апараті управління як у соціальній системі головним компонентом завжди є люди, які займають певні посади та виконують відповідні повноваження.

Ще одна об'єктивно необхідна ознака системної оцінки управлінського апарату пов'язана із визначенням цілісності, як необхідної якісної властивості соціальних систем. Ця властивість апарату виникає не одразу, одномоментно, а поступово – від нижчого рівня до вищого – в ході його формування, функціонування та розвитку. Як якісна ознака апарату, цілісність може характеризувати певний рівень його розвитку як системного утворення.

Але якщо у сфері методології системного підходу поняття цілісності набуло певного значення, то поза цією сферою воно не має належної змістовної визначеності. У широкому науковому обігу термін цілісний найчастіше використовується у двох значеннях: як єдиний, що підкрес-

лює внутрішню неподільність частин об'єкту, та як комплексний, що відображає повноту охоплення сторін, аспектів об'єкта.

У наукових джерелах при розгляді апарату як системи органів ознака цілісності, як загальне правило, окремо не виділяється. Коли ж робиться спроба спеціально розкрити цю якість, то враховується досягнутий рівень загальнонаукової методології. Наприклад, пропонувалося розуміти цілісність системи органів управління як зв'язаність їх між собою та єдиним організаційним центром. Така спрощена трактовка напевно чи відповідає пізнавальним інтересам та потребам практики.

Виходячи з цього, необхідно значно поглибити змістовну характеристику цілісності у розумінні одержання в управлінському апараті додаткового інтегративного ефекту взаємодії усіх його елементів. А це можливе лише при оцінці результатів діяльності апарату з точки зору ефективного забезпечення ним загальних потреб оточуючого суспільного середовища – економічного, політичного, соціального, духовного тощо. Орієнтація ж на внутрішні потреби апарату має лише допоміжне значення, оскільки впливає на стан його самоорганізації, саморегулювання і самовдосконалення.

Тим самим системне бачення апарату управління спрямоване на виявлення, зокрема, ознак його цілісності. Це допомагає позбавитись абсолютизації внутрішніх закономірностей його функціонування та розвитку, перебільшення суб'єктивних інтересів та намагань кадрового складу апарату, підкоряючи такі намагання головному критерію – реальній ефективності його впливу на основні сфери суспільного середовища, а в кінцевому підсумку – на стан розвитку суспільства і держави.

7.2 Організація апарату державного управління

Переходячи до структурної характеристики управлінського апарату, доцільно спиратися на загальнопоширене тлумачення організації системи як її внутрішньої структурної побудови, що складається з елементів та взаємозв'язків між цими елементами.

Між тим у науковій літературі часто-густо не враховується відмінність понять структури апарату (суб'єктів) управління і структури управління (системи управління). Необхідність розмежування цих понять впливає із нетотожності самих явищ, що структуруються.

Наприклад, поняття структури управління звичайно застосовується як до керуючої, так і до керованої підсистем (тобто до суб'єктів й об'єктів управління). Насправді ж перше поняття вужче за обсягом, оскільки охоплює побудову лише керуючих суб'єктів, яка об'єднує багато конкретних, локальних організаційних структур (або інакше – структурних форм).

Незважаючи на це, часто поширеним терміном «організаційні структури управління» визначаються саме структури управлінського апарату.

ту. Тому для більшої чіткості їх відображення доцільно використовувати поняття «управлінські (або керуючі) структури».

Причому бажано, щоб це поняття мало єдиний зміст стосовно:

- а) самостійних органів управління;
- б) структурних підрозділів органів, які складаються із окремих посад – універсальних первинних одиниць апарату;
- в) сукупностей (підсистем) органів (системи міністерств чи держкомітетів).

Усі перелічені суб'єкти управління здійснюють конкретні управлінські функції відповідно до суспільного розподілу праці в апараті. Збірне визначення цих суб'єктів можливо за допомогою терміну «структурні одиниці» управлінського апарату. Серед них базовою (на відміну від первинної посади) структурною одиницею є органи управління як елементи системи.

Вище були вказані основні види органів управління 'з точки зору структурної ієрархії апарату. Приналежність органів до певного структурного рівня фіксується терміном «організаційно-правовий рівень» апарату.

Органи управління можуть також розрізнятися залежно: від характеру компетенції або змісту функцій – на органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції; від сфери дії – на органи управління економікою (народним господарством), соціально-культурним розвитком, у адміністративно-політичній сфері; від методів прийняття рішень – на колегіальні та єдиноначальні і т. ін.

Отже, управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату. Друга їх сторона має охоплювати, як це впливає з наведеного вище загальнопоширеного тлумачення поняття «організація системи», взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів.

Адже в реальному житті складність структурної побудови апарату оцінюється переважно не за кількістю його складових частин, а за множинністю їх фактичних взаємозв'язків. Саме тому «стосунковий», так би мовити, аспект вважається, ще одним атрибутом змісту поняття управлінських структур.

Дана позиція потребує суттєвого уточнення з урахуванням того, що реально існуючі між структурними одиницями стосунки характеризують не стільки власне організацію системи (яка покликана відображати та фіксувати структурну побудову апарату), скільки є результатом втілення структур у самому функціонуванні апарату. Тобто ці стосунки більше відносяться до характеристики його фактичної діяльності. Тому при визначенні «стосункового» аспекту управлінських структур принципово важливо уникнути підміни його ознаками якісно іншої – функціональної – характеристики апарату управління.

Для цього слід виходити з того, що при визначенні структури апарату необхідно говорити не просто про взаємозв'язки, взаємодії елемен-

тів, а саме про спосіб цих взаємозв'язків і взаємодій. Стосовно апарату управління специфічний спосіб взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць виражається, як ми вважаємо, у нормативне встановлених моделях (або схемах) взаємовідносин цих одиниць. Саме нормативні моделі взаємовідносин (стосунків), а не взаємовідносини як такі, складають атрибутивну ознаку управлінських структур, що підлягають офіційній регламентації у відповідних правових актах.

Отже, у структурах фіксується взаємоположення органів, міра та характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, завдяки чому забезпечується належна впорядкованість фактичної взаємодії структурних одиниць апарату. З огляду на це доцільно розуміти структуру апарату управління як фіксований розподіл праці (функцій і повноважень) між його ланками, хоч як тепер зрозуміло, це і не вичерпне визначення.

Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто через численні стосунки його структурних одиниць як між собою, так і з об'єктами зовнішнього суспільного середовища. Сукупність таких стосунків узагальнюється поняттям державно-управлінських відносин.

Самі нормативні моделі взаємовідносин в апараті управління не однозначні за внутрішнім змістом. Необхідно розрізняти у змісті кожної моделі як мінімум такі групи нормативне фіксованих схем.

Перша – схеми зв'язків організаційного (лінійного чи функціонального) підпорядкування структурних одиниць.

Друга – схеми розподілу між останніми цілей, завдань, функцій і повноважень (в тому числі обов'язків нести юридичну відповідальність за результати діяльності – ці обов'язки, на відміну від звичайних компетенційних, можна дещо умовно визначити як «реюрисдикційні»).

Нарешті, третя – схеми інформаційних зв'язків між структурними одиницями, які притаманні управлінським процесам.

Ключове місце у змісті будь-якої нормативної моделі взаємовідносин належить, як свідчить досвід, схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, оскільки відповідно до них, передусім, будуються фактичні стосунки структурних одиниць як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому їх можна скорочено назвати як «схеми взаємодії» в апараті управління.

Відносно самостійне виділення схем взаємодії має практичне значення для потреб правового регулювання управлінських структур. Адже фіксація даних схем безпосередньо пов'язана із встановленням компетенції окремих органів управління. Таким шляхом держава здійснює розподіл праці між ними, визначаючи конкретну роль кожного органу та забезпечуючи узгодженість їх дій.

Розуміння цього компетенційного аспекту управлінських структур дає змогу звернути належну увагу на необхідність удосконалення підготовки самих компетенційних актів. Зокрема, практика переконує в доцільності готувати всі правові регламенти, які регулюють структуру та діяльність кожного окремого органу, як єдиний регламентний «пакет».

Його складовими мають стати:

- а) загальний статут органу;
- б) офіційна схема його організаційної структури;
- в) збільшена – до рівня структурних підрозділів органу – таблиця (матриця) розподілу в них цілей, завдань, функцій і повноважень (тобто мова йде про згадані вище схеми взаємодії).

При наявності такого компетенційно-структурного пакета, поліпшується оглядовість усіх офіційно закріплених компетенційних і структурних параметрів конкретних органів, що допомагає вчасно виявляти й усувати їхні відхилення від реальних умов функціонування та всілякі розбіжності, суперечності, інші недоліки.

Це має суттєве значення, оскільки за загальним правилом зазначені параметри регламентуються у розрізних локальних документах. Це – положення про органи (статути), їх структурні підрозділи, посадові інструкції), а також такі юридичне значущі локальні акти, як штатні розклади, офіційно затверджені схеми організаційних структур, документообігу тощо. Природно, що вже при створенні, а тим більше з часом, вони певною мірою старіють і втрачають відповідність із дійсністю, а отже, своє регулююче значення

Через те в управлінській практиці існує значне розходження між формальним визнанням необхідності й реальною цінністю, так би мовити, працездатністю правових регламентів. А це призводить, зрештою, до фактичного виправдання як низької якості таких регламентів, так і їх відсутності взагалі.

Тому лише шляхом удосконалення методів, форм та процедур правової регламентації управлінських структур можна посилити її дійове значення в організації управлінського апарату і на тій підставі поступово змінювати фактичне ставлення до підготовки та використання локальних правових регламентів з боку кадрів, в першу чергу керівних, апарату управління в інтересах підвищення ефективності його діяльності.

7.3 Діяльність апарату державного управління: складові змісту

Висвітлюючи в межах функціональної характеристики діяльність апарату управління, слід зауважити, що не усі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-господарські операції). Але головним, профільюючим видом діяльності для цих органів є управлінська діяльність. Тому надалі будемо розуміти під діяльністю апарату власне

управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

У науковій літературі немає єдності у співвіднесенні елементів змісту та форм управлінської діяльності. Наприклад, пропонується розглядати процес управління, що розуміється як форма діяльності суб'єкта, через єдність стадій, функцій, методів управління і управлінських відносин.

З метою більш чіткого вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальнонаукових уявлень про зміст та форму (форми) явищ.

Формами управлінської діяльності слід вважати:

- а) видання актів управління;
- б) прояви інших юридичне значущих, а також суто організаційних дій;
- в) процесуальні (процедурні) форми;
- г) морально-етичні вчинки прояви поведінки управлінців.

Причому більшість цих форм управління потребують правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм».

Стосовно ж основних елементів змісту управлінської діяльності доцільно вести мову щодо:

- а) цілі та завдання;
- б) функції;
- в) методи управління.

По кожному з цих елементів в юридичній літературі висловлені неоднозначні погляди. Але найбільш обгрунтоване, як здається, розуміння зазначених елементів можна представити наступним чином.

Цілі та завдання діяльності управлінського апарату є свідомі (мисленні) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями вбачається головним чином у ступені узагальненості відтворення у них напрямків та наслідків. А саме, у цілях відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях, характеристики діяльності.

Цілі (завдання) є об'єктивними за своїм змістом і обумовлюється у кінцевому підсумку матеріальними умовами соціальної діяльності. Таке тлумачення відмінне від існуючого у загальносоціологічній літературі визначення цілі як власне кінцевого результату, на досягнення якого спрямоване функціонування системи. Переконані, що результат як ціль (мета) існує лише у вигляді образу майбутнього, оскільки у сучасному його ще немає. Коли результат досягнутий, він не може виступати як ціль.

Окрім того, що принципово спільною для усіх органів управління є цільова спрямованість на максимально повне задоволення суспільне значущих, «публічних» потреб, кожний окремий керуючий суб'єкт додатково націлений на специфічні потреби кореспондованого йому керованого об'єкта. Вони надзвичайно різноманітні та можуть бути структуро-

вані за різними ознаками. Наприклад, залежно від рівня об'єктів – потреби народного господарства, галузі, підгалузі, об'єднання, підприємства, від змісту самих потреб – потреби в прогностичній і плановій інформації, в кадрових, фінансових та інших ресурсах, у координації зусиль тощо.

Саме складний характер керованого середовища зумовлює так зване дерево цілей, яке одержують шляхом декомпозиції останніх на підцілі (завдання) нижчого рівня. Вони деталізують загальні цілі, локалізуючись у процесі розподілу між ланками апарату управління. Тому дуже важливо забезпечити повний баланс завдань суб'єктів із структурою цілей.

Враховуючи багатогранність суспільних потреб, умов та інших факторів функціонування апарату управління доцільно розмежувати кілька типових груп цілей та завдань. Серед них, зокрема, такі, що:

а) відображають найбільш загальні потреби та тенденції економічного та соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі, або публічні цілі (завдання);

б) характеризують вибіркочу спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально-керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Свою власну, тобто органічну ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно іменувати функціональними;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату по забезпеченню цієї технології, яка розуміється як певний механізм використання методів, а також процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі).

Щодо визначення функцій управління слід виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю.

У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні і ті ж функції іменуються неоднаково.

Найбільш поширеними є:

а) загальні, або основні функції;

б) спеціальні, чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта;

в) допоміжні, або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій

З метою уніфікації використовуваних у науковому обігу термінів доцільно систематизувати функції за найбільш узагальнюючим критері-

ем – за цільовою орієнтацією функцій на забезпечення практично значущих потреб, які притаманні кожному керованому об'єкту. Звідси необхідно розподілити усі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

а) цілепокладаючою інформацією – функції прогнозування, планування тощо;

б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та інше;

в) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та інше;

г) зусиллями щодо їх первісного формування та наступного удосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб'єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток тощо.

У реальному житті названі групи функцій тісно переплітаються та взаємопов'язані. Вони характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, які в тій чи іншій мірі здійснюються у кожній управлінській ланці. Тим самим для визначення конкретних функцій органів управління в практиці цілком слушна термінологія, що використана вище.

Саме стосовно конкретних функцій органів важливо враховувати, що в апараті управління функції безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, а відповідно і з необхідністю їх юридичного оформлення. Тому слід підкреслити органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій та державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що входять до компетенції органів управління.

У зв'язку з цим зазначимо, що питання про співвідношення функцій та компетенції органів управління тривалий час дискутувалося у радянській юридичній літературі. Так, І.Л.Бачило вважає, що функції входять як складові елементи до компетенції та визначають, «що» робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем. На думку Б.М-Лазарева, елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції та, по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків (повноважень), що необхідні для реалізації цих функцій.

Подальший аналіз вказаного питання підтвердив висновок про те, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементів компетенції органу, а виражаються у неї шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. В цілому за своєю природою компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних,

або статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень.

Якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління.

У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища – методів управління.

У науковій літературі є різні погляди щодо видів і конкретних методів управління. Але найчастіше користуються поширеною позицією про розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого та непрямого (посереднього) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління.

Виражаючи якісний бік реалізації функцій управління, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів управління підкреслює, насамперед, спільність (у відношенні до функцій) основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення.

Потреби практики управління вимагають додаткових роздумів над питанням: що треба зробити, аби по-справжньому динамічно відбувався процес удосконалення різних локальних компетенційних актів у міру подальших уточнень, доповнень, тощо.

У зв'язку з цим здається доцільним змінити у принципі зовнішню форму локальних компетенційних актів, в тому числі побудованих шляхом згаданого вище регламентного пакету.

А саме, корисно було б формувати їх з двох частин:

а) постійної, в якій фіксуються найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження і т.д.);

б) перемінної, куди входили б «гнучкіші» компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо).

Контроль за підтриманням перемінних частин компетенційних актів у діючому стані міг би бути покладений на юридичні служби органів управління-

Цей захід мав би сприяти, певному поліпшенню практичного використання, а також перегляду й уточненню локальних компетенційних актів.

Водночас слід враховувати, що у разі тривалого строку дії компетенційних актів цілком можливий дисбаланс між нормативно фіксованими завданнями (цілями), з одного боку, та обсягом реальних повноважень – з другого. По-перше, через відставання обсягу повноважень від додатково накладених завдань у процесі їхнього (актів) природного старіння і, по-друге, в результаті будь-яких відомчих їх уточнень шляхом додаткових роз'яснень, приміток тощо, які фактично ведуть до втрати даними актами свого первісного вигляду.

Тому доцільно було б встановити правило обов'язкового внесення уточнень у загальні та локальні (місцеві й відомчі) компетенційні акти при покладанні на відповідні орган» управління завдань і функцій, які так чи інакше змінюють їх компетенцію й ефективне виконання яких неможливе без додаткових повноважень. Було б доцільним також встановити граничні строки внесення таких уточнень. Для загальних актів виправданим може вважатися десь тримісячний строк, для локальних – місячний (положення про органи, їхні структурні підрозділи) і 10-денний – для посадових інструкцій (положень про посади). Дотримання цих строків могли б контролювати юридичні служби органів управління.

Вельми важливо здійснювати заходи проти невинуватеного існування застарілих актів, які втратили значення базових регуляторів управлінської діяльності й гальмують оновлення їх змісту. Тому варто було б встановити обов'язковість регулярного перегляду актів усіма ланками апарату управління з періодичністю, наприклад, у п'ять років. Незалежно від вирішення цього питання було б доцільним включати до тексту кожного компетенційного акту спеціальний припис щодо необхідності своєчасного внесення до нього компетентним суб'єктом відповідних змін і уточнень.

Завершаючи розгляд основних елементів змісту діяльності апарату управління, підкреслимо, що за своїм значенням категорії методів (тобто «як» робити) і функцій (тобто «що» робити) виражають своєрідну «статику» управлінської діяльності.

Для забезпечення ж її динаміки доцільно використовувати поняття «функціонування» апарату управління. Таке функціонування є реальним втіленням управлінської діяльності, тобто є фактичним здійсненням управлінським апаратом своїх цілей та завдань, функцій, методів і повноважень.

7.4 Компетенція органів виконавчої влади

Кожний орган виконавчої влади наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах, але система органів державної влади закріпленою у певному акті компетенцією як сукупністю компетенцій кожного окремого органу виконавчої влади, як відомо, формально не наділена. Цей висновок має теоретичне і практичне значення

особливо у нинішніх умовах державно-правового будівництва, проведення широкомасштабної адміністративної реформи.

Поняття компетенції системи органів виконавчої влади здебільшого не вживається, тоді як поняття системи органів виконавчої влади є загальноживаним. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів виконавчої влади скоріше абстрактне, ніж реальне і формально закріплене у нормативно-правових актах. Все ж, і як суто теоретичне поняття, і як сума компетенцій всіх органів (елементів), що складають систему органів виконавчої влади, поняття компетенції системи органів виконавчої влади має право на існування в дослідженнях науковців і врахування його при виробленні рекомендацій для практики.

Наукою адміністративного права така проблема для вивчення досі не ставилася. Зрозуміло, що її вирішення в науковому плані лежить здебільшого у площині теоретичних досліджень, але вихід у практичну площину є багатообіцяючим. Хоча органи виконавчої влади мають діяти на основі закону, проте питання їх компетенції часто-густо вирішуються без врахування наукових наробок.

Система органів виконавчої влади складається, так би мовити, з двох частин (елементів). Перший – це центральні органи виконавчої влади, тобто це більш мобільна частина елементів системи органів виконавчої влади. Другий – це органи, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 Конституції України – місцеві державні адміністрації, тобто більш стабільна частина елементів системи органів виконавчої влади, яка тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм України.

Згідно з п.п. 12, 13 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади та територіальний устрій України. Тобто відповідну роль у створенні системи органів виконавчої влади відіграє законодавчий орган – Верховна Рада України.

До визначення компетенції органу виконавчої влади можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Але це визначення, на наш погляд, має бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Тобто відповідальність перед громадянським суспільством за стан справ у галузі чи галузях, які відносяться до відання органу виконавчої влади і власне за свою діяльність у цій сфері.

Слід відзначити, що адміністративна реформа має змінити стан справ у сфері соціально-політичної відповідальності органів виконавчої влади. Система органів виконавчої влади має створити оптимальні умови для реалізації прав і свобод громадян, надання їм широкого кола дер-

жавних, в тому числі управлінських, послуг. Як визначається Концепцією адміністративної реформи в Україні надання управлінських послуг повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства, управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір чи користуватися цією послугою, чи ні. Вони мають надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів.

Вирішення питань компетенції системи органів виконавчої влади може дати певне прискорення проведенню структурних змін у системі виконавчої влади.

При створенні, наприклад, центральних органів виконавчої влади у нас має місце така, негативна практика, що положення про них затверджуються різними органами державної влади: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Така практика призводить до ситуації, що не враховуються численні деталі можливої компетенції відповідного органу. Аналіз усіх існуючих на цей час актів про компетенцію центральних органів виконавчої влади свідчить про те, що за браком даних про компетенцію системи органів виконавчої влади не закріплюються багато з напрямків державного впливу на відповідні суспільні відносини. Це неприпустимо в умовах, коли на перше місце ставлять інтереси особи і громадянина, адже така практика зменшує обсяг реалізації прав і свобод громадян.

Якщо уявити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади у вигляді великого кола, то компетенція окремих органів буде являти собою, менші кола, які включаються до першого. Навіть з цього, явного, так би мовити, схематичного розуміння компетенції системи органів виконавчої влади, стає зрозумілим, що за полем компетенції окремих органів виконавчої влади лишається чимало питань відання.

Цей підхід з точки зору проєкції функцій держави на компетенцію органів виконавчої влади дає можливість визначити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади. І, зрозуміло, що визначивши, як у якісному так і кількісному розумінні компетенцію системи органів виконавчої влади, осягнувши її з позицій сприйняття функцій держави можна визначити поняття компетенції системи органів виконавчої влади.

Єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того якою конкретно компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. При цьому ця єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як потенціальний, так і реальний зміст. Що це означає?

По-перше, реальною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція яка закріплена в компетенційних актах щодо кожного в конкретний час діючого органу виконавчої влади.

По-друге, потенційною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка впливає в повному обсязі із завдань і функцій держави взагалі

По-третє, компетенція системи органів виконавчої влади, які в даний час функціонують, не є вичерпною і повністю узгодженою із завданнями і функціями держави. Наприклад, конституційне закріпленою і гарантованою є функція держави щодо захисту своїх громадян, які знаходяться поза її межами (ст. 25 Конституції України). Проте ця функція державою майже не здійснюється. Відповідний центральний орган виконавчої влади – Міністерство закордонних справ України відповідно до Положення про МЗС України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.93 року № 129, навіть не має таких повноважень.

По-четверте, врегулювання питання про взаємовідповідність, взаєморівноваженість потенційного і реального начал в компетенції системи органів державної влади потребує виваженого і кваліфікованого наукового аналізу.

По-п'яте, питання співвідношення реальної і потенціальної компетенції системи органів виконавчої влади повинно вирішуватися при будь-якій зміні структури органів виконавчої влади (як зовнішньої так і внутрішньої) і в цьому полягає основоположне значення цього співвідношення.

Компетенція є необхідною складовою правового положення (статусу) будь-якого державного органу. Слід відзначити, що поняття компетенції державного органу має відповідну історію, краще сказати відповідний розвиток: через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав і обов'язків, або сукупності повноважень, прав і обов'язків, або сукупності прав і обов'язків і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків і просторових меж діяльності і об'єктів цієї діяльності.

Останнім часом юридична література країні СНД щодо повноважень державних органів виконавчої влади визначилась з точки зору двох підходів, один з яких – розуміння повноважень органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом. Іншим підходом є певне визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій. Тобто при цьому підході повноваження і функції дещо ототожнюються.

У цьому зв'язку виваженою вбачається позиція, що повноваження органів виконавчої влади слід розглядати через призму функцій управління, тому що за їх допомогою більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єктів і об'єктів у різних системах. Функції органів виконавчої влади розглядаються як їх управлінський вплив на об'єкти управління, який у нових умовах полягає не в прямому адмініструванні, а в орієнтуванні, забезпеченні ресурсами і засобами для досягнення цілей і завдань, які стоять перед об'єктами управління. Визначаються способи встановлення і зміни компетенції органів виконавчої влади, а саме:

- встановлення компетенції – нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків;
- централізація – здійснення функцій лише центральними органами;
- децентралізація – передача частини функцій нижчестоящим і місцевим органам;
- деконцентрація – розподіл функцій управління по «горизонталі» і по «вертикалі», включаючи функціональні аспекти; делегування – узгоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня;
- субсидіарність – взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади і управління.

Змістом функціонування системи органів виконавчої влади є організаційно-управлінська, виконавчо-розпорядча діяльність на основі і на виконанні законів з метою забезпечення повсякденної діяльності держави і її розвитку та забезпечення функціонування і розвитку всього суспільного організму (побудови і розвитку громадського суспільства).

Функціонування системи органів виконавчої влади передбачає пошук і створення оптимізованих структур виконавчої влади та їх взаємовідносин, правильне і оптимальне визначення компетенції кожного органу, який входить до цієї системи, зміцнення виконавчої дисципліни.

Компетенція, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади, мають визначатися в окремих законах. При чому слід врахувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового положення і компетенції на єдиних концептуальних засадах всієї системи органів виконавчої влади. Це дозволить вирішити проблему спільної узгодженості діяльності системи органів виконавчої влади.

Контрольні питання

1. Дайте визначення та розкрийте сутність поняття «апарат державного управління».
2. Які специфічні ознаки апарату державного управління?
3. Хто входить до особового складу апарату державного управління?
4. Що таке централізація, децентралізація, деконцентрація.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аверьянов В.Б. Апарат государственного управления. К., 1990. 145 с.
2. Аверьянов В.Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект. К., 1985. 146 с.
3. Сиренко В.Ф. Апарат государственного управления: интересы и деятельность. К., Наук. думка, 1993. 165 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекцій. М., Юрид. лит., 1997. 400 с.
5. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М. Державне управління: основи теорії, історія і практика. Навч. посіб. Одеса, НАДУ, 2009. 392 с.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ТЕМА 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1 Поняття та предмет правового регулювання

Правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин.

Ознаки правового регулювання:

- є різновидом соціального регулювання;
- здійснюється громадянським суспільством або державою;
- має нормативно-результативний характер – здійснюється за допомогою цілісної системи правових засобів, що забезпечують втілення в життя норм права для досягнення необхідної мети (результату);
- має організаційний характер – за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми (в нормах права закріплюється міра можливої або належної поведінки);
- має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права;
- має конкретний характер – завжди пов'язане з реальними (конкретними) відносинами.

Властивості предмету правового регулювання:

- суспільні відносини мають вольовий характер, тобто право регламентує лише свідомі та вольові дії людей (психічно хворі, обмежені в дієздатності особи, люди під гіпнозом не можуть усвідомлювати свої дії, а тому їх поведінка не може регулюватися нормами права);
- право регулює лише ті суспільні відносини, що об'єктивно потребують регуляції та можуть бути об'єктом такого регулювання;
- право регулює найбільш важливі суспільні відносини, що мають значення для всіх суб'єктів правовідносин.

Правове регулювання охоплює:

- специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів) або громадянського суспільства, пов'язану з виробленням норм права і з визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості. У цьому аспекті змістом правового регулювання охоплюється різноманітна діяльність нормотворчих органів держави, пов'язана з вибором типу, методів, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання, що об'єктивно необхідні у певних соціально-економічних і політичних умовах для забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства, його інститутів, організації життєдіяльності людей на цивілізованих засадах;

- діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук і використання засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з нормами права (їх принципами, цілями, призначенням). Це обумовлює необхідність врахування специфіки духовно-культурної сфери, зокрема національні та релігійні особливості учасників правовідносин.

Метод правового регулювання – це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду.

В літературі, зазвичай, виділяють такі основні методи правового регулювання:

- централізоване регулювання (метод субординації або імперативний метод) – впорядкування здійснюється зверху до низу на владно-імперативних засадах (найчастіше цей метод використовується в адміністративному праві). Засобами централізованого регулювання є нормативно-правові акти (закони та підзаконні нормативно-правові акти). Він передбачає встановлення заборон, обов'язків, покарань;

- децентралізоване регулювання (метод координації або диспозитивний метод) – на хід і процес такого регулювання впливають учасники правових відносин шляхом укладання договорів, здійснення односторонніх правомірних юридичних дій (найчастіше цей метод використовується в цивільному праві). Головним засобом децентралізованого регулювання є індивідуальні акти.

Способи або ж шляхи регулювання відносин державою розкривають специфіку методів регулювання і отримують свій особливий вираз в нормах права.

Способи правового регулювання:

- дозвіл – це надання особі права на її власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне). Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього способу може бути будь-яка норма права, що надає суб'єкту право на одержання тих чи інших благ;

- зобов'язання (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так);

- заборона – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду (тільки так не роби).

У правовому регулюванні використовуються різноманітні комбінації цих способів. На основі норм права, що містять зобов'язання складаються правовідносини активного типу, а на основі норм, що містять заборону – правовідносини пасивного типу, а на підставі норм, що містять дозвіл – як активного, так і пасивного типу. При централізованому регулюванні привалюють заборона та зобов'язання, а при децентралізованому – дозвіл.

Трьом способам правового регулювання (дозволу, зобов'язанню, забороні) відповідають безпосередні форми реалізації норм права: використання, виконання, дотримання.

Тип правового регулювання – це особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні способів для задоволення інтересів суб'єкта права.

Види типів правового регулювання:

- загальнодозвільний – ґрунтується на загальному дозволі, в межах якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій. Базується на принципі – дозволено все, що прямо не заборонено законом. У контексті цього типу виникають цивільні, трудові, сімейні, житлові та інші правовідносини (особа має право укласти будь-які угоди, на власний розсуд, за винятком тих заборон, що передбачені в законі);

- загальнозабороняючий – ґрунтується на загальній забороні, в межах якої закон встановлює конкретні дозволи. Базується на принципі – заборонено все, що прямо не дозволено законом (дозволено тільки те, що прямо передбачено законом). За цим типом встановлюються правові статуси та функції державних службовців, посадових осіб тощо.

Приведення суспільних відносин, що складаються у сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права, легітимність і обов'язковість виконання яких підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Правове регулювання публічного управління та адміністрування реалізується застосуванням комплексу прийомів, способів і засобів юридичного впливу на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада.

Так власне правове регулювання можна розглядати як частину публічного управління, оскільки ця функція належить виключно державі, що виступає гарантом права, володіючи при цьому монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність.

Суб'єкти публічного управління та адміністрування наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Предметний зміст правового регулювання публічного управління складають: цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи, організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи публічного управління. Воно спрямоване на юридично формальні, головним чином державно-правові явища, які мають місце в управлінських процесах і відносинах.

Сутність правового регулювання публічного управління та адміністрування визначають його функціональне призначення і відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є: встановлення загальноприйнятих

умов упорядкованості суспільних відносин у сфері публічного управління та адміністрування:

- актуалізація правового регулювання поточної державно-управлінської діяльності;
- легітимізація державних органів, форм і методів їх діяльності; збалансування інтересів влади і суспільства;
- вироблення засобів публічного управління, що забезпечують визначальну роль закону в діяльності держави.

8.2 Методи правового регулювання

Метод правового регулювання - це сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини. Він несе основне навантаження в динаміці, у "роботі" права, показує, як регулюються суспільні відносини, якими засобами і способами. Метод допомагає в межах галузі права виділити підгалузі й інститути права, установити межі правового втручання, поділити права і обов'язки між суб'єктами права за принципом субординації і координації та ін.

Якщо предмет правового регулювання має об'єктивний характер, то метод правового регулювання виводиться абстрактно-теоретично і може формуватися як під впливом способів, вироблених суспільними відносинами об'єктивно, так і вибором законодавцем (суб'єктивно). За допомогою набору юридичного інструментарію (засобів впливу на людей), який володіє методом правового регулювання, держава має можливість скоригувати розвиток суспільних відносин. Метод задає способи правового регулювання.

Залежно від характеру дії розрізняють методи правового регулювання:

1) основні - імперативний (юридичні веління надходять "згори", від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; відступити від передбаченої нормою моделі поведінки не уявляється можливим, перевага віддається обов'язкам); диспозитивний (юридичні веління надходять переважно "знизу", від самих суб'єктів правового регулювання, котрі самостійно і за своїм розсудом здійснюють вибір правових засобів; в юридичних нормах "згори" лише у загальних рисах окреслюються рамки поведінки, що дає можливість суб'єктам автономно, за згодою сторін, реалізувати свої права й обов'язки; перевага віддається дозволам);

2) допоміжні - рекомендаційний (діє у випадках, прямо передбачених угодою сторін; перевага віддається рекомендаціям); заохочувальний (діє у випадках, передбачених законом; перевага віддається заохоченням).

Методи публічного управління – це різні організаційно- правові способи та засоби управлінського впливу з боку органів виконавчої вла-

ди та інших компетентних суб'єктів на волю і поведінку учасників управлінських відносин з метою досягнення поставленої мети. Це засоби практичного здійснення завдань і функцій управління. Вони реалізуються шляхом цілеспрямованого управлінського впливу з боку керуючого суб'єкта на поведінку керованого об'єкта з метою вирішення певних управлінських завдань.

У цілому ж управлінські методи відображають характер правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління та відповідають на питання: як, яким чином досягаються ті чи інші необхідні управлінські результати?

Управлінські методи можна поділити на:

- наукові та ненаукові;
- демократичні та диктаторські;
- гнучкі та жорсткі;
- державні та громадські;
- творчі та шаблонні;
- адміністративні та економічні;
- прямої та непрямої дії.

Ознаки методів публічного управління:

- здійснення методів публічного управління зумовлене формуванням виконавчої гілки влади та відповідних органів виконавчої влади;
- мета використання методів публічного управління та його практичне призначення полягають у самому забезпеченні публічного управління;
- методи публічного управління використовуються в процесі публічної управлінської діяльності;
- методи публічного управління виступають засобами здійснення суб'єктивного публічного управління, їх компетенції та повноважень;
- зміст управлінського впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта управління, щодо якого застосовується метод управління;
- методи публічного управління забезпечують певний порядок у системі управління, тобто вони мають організаційний характер;
- методи публічного управління сприяють реальному руху в системі публічного управління, виконанню певних функцій і повноважень;
- методи публічного управління застосовуються на основі чинного законодавства.

Різноманітність конкретно використовуваних у публічному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

8.3 Форми правового регулювання

Розглядаючи форми публічного управління, необхідно з'ясувати, що ж означають ці форми? Термін "форма" означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту.

На відміну від функцій управління, які розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, *форми управління* – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах.

У кожного об'єкта є *внутрішні* і *зовнішні форми*.

Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури.

Зовнішня форма – це зовнішній спосіб об'єкта, вона відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами.

Поняття форми управління багатозначне, оскільки управління має багато форм.

Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях публічного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність і врахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності визначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер публічного управління. Між ними немає жорстокої залежності та взаємозумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах.

Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам шляхом застосування усього масиву відомих форм реалізувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв'язувати питання внутрішньо-організаційного характеру.

Форми публічного управління – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій. Це зовнішній прояв змісту управлінської діяльності, їх практична цінність полягає у впливі на ефективність виконавчої діяльності, залежності від правильного використання всього арсеналу форм управління.

Усі управлінські форми, які приймаються у публічному управлінні, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами управління залежно від компетенції суб'єкта управління; призначення та функції управлінської діяльності; змісту і характеру вирішення питань,

цілей та спрямованості управлінського впливу; особливостей конкретного об'єкта управління.

Як відомо, організаційною формою виконавчої влади є апарат управління, діяльність якого в основному регулюється адміністративним правом.

З урахуванням різноманітності управлінської діяльності виділяють такі основні *види форм публічного управління*: видання управлінських актів; вчинення інших юридично значущих управлінських дій; укладання адміністративно-правових договорів; здійснення організаційних заходів; матеріально-технічні операції.

Залежно від характеру, змісту й юридичних наслідків застосування форм публічного управління поділяють на *правові та неправові*.

До правових форм здебільшого відносять:

- видання управлінських актів;
- вчинення інших юридично значущих управлінських дій;
- укладання адміністративно-правових договорів.

Правовими визначаються форми, які безпосередньо викликають правові наслідки, зв'язані з установленням і застосуванням норм права.

Ці форми найчастіше виявляються у властивих органам управління (посадовим особам) державно-владних повноваженнях і здійснюються на основі достатнього, повного юридичного оформлення.

До правових норм відносять такі специфічні проявлення реалізації функцій управління, як складання договорів суб'єктами виконавчої влади, їх участь у судах в якості позивачів або відповідачів, діяльність по забезпеченню громадського порядку та громадської безпеки, загальних правил застосування різноманітних економічних санкцій, заходів адміністративного примусу (примушування) до порушників юридичних приписів.

До неправових норм відносять здійснення організаційних заходів і матеріально-технічних операцій. Вони мають допоміжне, обслуговуюче призначення.

Неправові форми управлінської діяльності безпосередньо не зв'язані з виданням юридичних актів, а в результаті їх застосування не виникають адміністративно-правові відносини. Основна їх особливість полягає в тому, що вони не викликають безпосередньо природних наслідків.

Найчастіше застосовуються такі організаційні дії, як проведення зборів, обміркування перевірок, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку, організація прес-конференцій, зустрічей з трудовими колективами тощо.

Виконання матеріально-технічних операцій пов'язано з діловодством (реєстрація, оформлення, тиражування, розсіпка документів).

До матеріально-технічних операцій відносять і такі дії міліції, як виконання постанов про адміністративний арешт, доставлення неповнолітніх батькам або особам, що їх замінюють.

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності.

Одним із видів форми публічного управління є адміністративний договір.

Адміністративний договір – це угода двох і більше суб'єктів адміністративного права, що тягне за собою встановлення змісту або припинення адміністративних прав та обов'язків.

Адміністративний договір повинен мати всі атрибути правового акта, це:

- юридичне найменування сторін;
- предмет договору;
- зобов'язання сторін;
- строки та порядок виконання зобов'язань;
- відповідальність сторін;
- юридичні адреси сторін;
- реквізити юридичного документа.

За предметним критерієм розрізняють:

- договори про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів ведення);
- договори в сфері управління державною власністю;
- договори, що забезпечують державні потреби;
- контракти з державними службовцями, студентами;
- фінансові та податкові угоди;
- договори про взаємодію та співробітництво;
- різного роду концесії та інвестиційні угоди;
- договори про надання деяких послуг приватним особам (сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті).

Ця правова форма управлінської діяльності доцільна при необхідній концентрації зусиль для вирішення певних суспільних завдань, окремих інтегрованих програм, при потребі взаємоузгодження цілеспрямованих сумісних дій кількох суб'єктів, у випадках взаємодії та взаємодопомоги для досягнення та закріплення компромісних рішень тощо.

Такі угоди здебільшого відображають горизонтальні, координаційні відносини між суб'єктами управлінських стосунків при відсутності при цьому елементів субординаційного відтінку.

Координація прав і обов'язків сторін таких угод обумовлюється не їх офіційним адміністративно-правовим статусом, а умовами адміністративно-правового договору. Сторони повинні діяти в межах своєї компетенції, визначеної чинним законодавством.

Адміністративний договір, як правило, базується на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права – цивільного, фінансового, екологічного, трудового.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) і договором приватно-правового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори.

Адміністративний договір характеризується тим, що йому притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового і цивільно-правового, влади і рівноправності.

Існування суспільства та держави, вся організація суспільного життя неможливі без повсякденної державно-владної діяльності з управління економікою, адміністративно-правовою сферою, соціально-культурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками.

Основними формами публічного управління є видання управлінських актів, пов'язаних з адміністративно-правотворчою та правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади.

Правотворча управлінська діяльність полягає в створенні, зміні, скасуванні й удосконаленні правових норм, тобто виданні нормативних актів.

Правотворча діяльність колегіальних органів управління здійснюється в такий спосіб:

- приймається рішення про розроблення проекту управлінського правового акта;
- складається текст проекту;
- проект проходить стадії попереднього обговорення, доробки, узгодження, схвалення відповідним органом;
- організується обговорення проекту в правотворчому органі;
- проект затверджується та публікується.

Процедура прийняття нормативних актів єдиноначальними органами більш проста – керівник органу виконавчої влади після підготовки проекту може відразу затвердити його.

Правозастосовна діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади полягає у вирішенні конкретних управлінських справ на основі відповідних правових норм.

Правозастосовна діяльність включає:

- встановлення фактичних обставин справи;
- вибір відповідної норми права, яку можна застосовувати для вирішення конкретного питання;
- тлумачення правової норми;
- прийняття індивідуального акта;
- виконання акта застосування норми права.

Правовий акт управління – це підзаконне односторонньо владне офіційне рішення (волевиявлення) органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта управління з питань управлінського характеру, прийняте ним у межах його компетенції у передбачених законом формах і порядку, який тягне за собою юридичні наслідки. Це найпоширеніший різновид юридичних актів, які виражають собою основну правову форму управлінської діяльності.

До встановлених правових актів публічного управління можна віднести: підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, односторонність і належну оформленість.

Підзаконність – акт публічного управління, що видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищих органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління та адміністрування.

Обов'язковість – акти зобов'язані виконувати усі фізичні й юридичні особи, яким він адресований.

Правомочність – акти публічного управління та адміністрування видаються органами виконавчої влади й іншими суб'єктами публічного управління відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції.

Офіційність – видання акта здійснюється від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду закріплене в чинному Законодавстві України.

Односторонність – акт є результатом юридично владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав.

Належна оформленість – акт державного управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим із дотриманням нормативно встановлених процедур.

Актам управління властиві також особливості, які дозволяють відмежувати їх від актів інших органів: законодавчих, судових, прокурорських, місцевих рад.

Юридичне значення актів управління полягає в тому, що вони, з одного боку, встановлюють, змінюють і відмінюють правові норми, а з іншого – тягнуть за собою виникнення, зміну, припинення правовідносин і є юридичним фактом.

В основу класифікації правових актів публічного управління покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяють з'ясувати їх правову природу та значення в здійсненні завдань публічного управління.

Юридичні властивості є основним критерієм класифікації актів управління. Цей критерій дає можливість визначити зв'язок актів і норм права, їх місце в механізмі правового регулювання.

За юридичними властивостями правові акти управління поділяються на нормативні (регламентовані), індивідуальні (нерегламентовані) та змішані.

Нормативні управлінські акти – це такі акти управління, якими встановлюються загальні правила поведінки в певній сфері державного управління, розраховані на багаторазове застосування.

Індивідуальні акти – це різновид управлінських актів правозастосовного (ненормативного) характеру, призначених для вирішення шляхом застосування норм права індивідуально- конкретних справ у сфері публічного управління та адміністрування. Характерною рисою цих актів є їх правозастосовний характер.

Змішані управлінські акти містять у собі ознаки як нормативних, так і індивідуальних актів.

За формою волевиявлення розрізняють:

- письмові акти, які є різновидом службових документів;
- усні акти управління, що використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю для забезпечення громадської безпеки, у воєнізованих формуваннях тощо.

За суб'єктами видання:

- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (державна служба, державна інспекція, державне агентство);
- розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

За моментом початку дії акта:

- вступають у силу з дати підписання, прийняття;
- вступають у силу з дати, вказаної в самому акті;
- вступають у силу в строк, вказаний в іншому акті;
- вступають у силу після офіційного доведення до відома населення в установленому порядку.

За характером компетенції органу, що видає акт управління:

- акти органів загального управління;
- акти органів галузевого управління;
- акти органів міжгалузевого управління.

Акти державного управління повинні відповідати усім юридичним вимогам.

Перш за все, акти повинні бути законними. Мається на увазі:

- наявність компетенції автора;
- відповідність акта закону;
- відповідність цілям закону;
- прийняття в установлений законом термін;
- дотримання процесуальних правил видання акта.

Акти, що не відповідають вимогам законності, вважаються дефектними.

Дефектні акти бувають недійсними (акти з очевидною юридичною неспроможністю, прийняті з порушенням закону, тобто недійсні з моме-

нту їх прийняття) та відносно дійсними (так звані заперечні (оскаржувані) акти, в яких не дотримано певних вимог. Вони підлягають виконанню, але можуть бути оскаржені).

У юридичній практиці діє презумпція дійсності актів управління.

Акти органів державної виконавчої влади поділяються за назвою на укази, постанови, рішення, накази, статути, настанови, інструкції.

Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом України, мають найвищу юридичну силу серед актів державної виконавчої влади та є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами адміністративно-правових відносин. Укази Президента України набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено у самому указі. Офіційним виданням, в якому публікуються Укази президента, є газета "Урядовий кур'єр".

Постанови – акти органів державної виконавчої влади, що мають два призначення:

постанова – правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України;

постанова, яка видається органами державної виконавчої влади як індивідуальний акт, що приймається для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто при вирішенні питань щодо притягнення громадян і посадових осіб до адміністративної відповідальності.

Рішення – нормативний або індивідуальний акт, що видається місцевою державною адміністрацією при вирішенні питань державного управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу. Є також накази, що тлумачать законодавчі акти або постанови Уряду для забезпечення широкого розуміння службовцями змісту цих правових документів.

Статути – це нормативні акти, на основі яких здійснюється окрема лінія діяльності органів управління.

Настанова – окремий нормативний акт, який відрізняється від інших адміністративно-правових джерел тим, що його норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру.

Інструкція – це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб і підрозділів, а також службовців органів.

Інші юридично значущі дії. До інших юридично значущих дій органів належать такі дії, які згідно з законом, указом Президента, постановою уряду або іншим адміністративно-правовим актом безпосередньо створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини

або виступають як необхідна умова для настання правових наслідків. До таких відносяться внутрішньо системні, організаційні дії, як прийняття присяги, атестування працівників тощо.

Форми управління, що не врегульовані адміністративним правом, – це проведення організаційних заходів і здійснення організаційно-технічних дій.

Акти публічного управління мають відповідати законам і підзаконним актам органів державного управління вищого рівня. Будь-який акт публічного управління має бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу публічного управління на видання акта управління є обов'язковою умовою правильного виконання функцій і завдань кожним органом публічного управління.

Прийняття, зміна, зупинення та відміна актів управління – це різновидність адміністративного процесу.

Перша стадія процесу прийняття адміністративних актів – підготовка рішення. Етапами даної стадії є:

- правова ініціатива. Акт приймається, якщо є фактичні й юридичні підстави. Підставою для прийняття або скасування акта може бути ініціатива суб'єкта виконавчої влади, заява громадянина, доручення вищого органу та ін.;
- аналіз ситуації та варіантів правового впливу (з'ясовується фактичний стан справ, можливі варіанти вирішення виконавчих питань);
- підготовка проекту. Розробка проекту покладається на орган, структурний підрозділ, посадову особу, яким потрібно вирішити конкретні питання або розробити нормативне положення на певний строк. Проект акта підлягає обговоренню, узгодженню і вважається погодженим при наявності віз керівників органів виконавчої влади.

Друга стадія – прийняття рішення. **Вона містить у собі:**

- можливе обговорення й обов'язкове голосування в колегіальних органах. Більшість правових актів приймається одноосібно;
- внесення змін до проекту;
- оформлення рішення (остаточне редагування, підписання адміністративного акта, присвоєння порядкового номера та ін.).

Відомчі нормативні акти, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або носять міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. Метою державної реєстрації є перевірка правового акта з погляду відповідності закону.

Третя стадія – доведення рішення до відома адресатів, заінтересованих осіб; здійснюється шляхом персонального ознайомлення (усно, надсилання копій, ознайомлення під розписку тощо), опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах).

Набуття чинності акта управління, а саме;

- з моменту прийняття;
- з настанням строку, зазначеного в акті;
- з дня опублікування, оголошення по радіо, телебаченню;
- з настанням події, певного стану, юридичних фактів, зазначених в акті тощо.

Офіційними друкованими виданнями є "Офіційний вісник України", "Відомості Верховної Ради України", газети "Урядовий Кур'єр" та "Голос України".

Акти державного управління припиняють дію:

- у разі скасування чи зупинення їх дії в установленому порядку;
- у разі прийняття нового акта з даного питання;
- у разі визнання акта таким, що втратив чинність;
- у разі визнання акта недійсним;
- внаслідок події, яка викликає припинення дії акта;
- внаслідок закінчення терміну, на який був виданий певний акт;
- внаслідок відповідного волевиявлення заінтересованої сторони у передбачених законом випадках.

Зупинення дії акта може бути фактичним і юридичним. *Фактичне* – коли минув строк дії акта. Видання рішення про його зупинення у цьому випадку не потребується.

Юридичне – коли видається акт про його відміну або новий акт, регулюючий відповідні відносини і з початком дій якого колишній акт втрачає силу.

Зміна акта як спосіб підвищення його оптимальності застосовується, коли є потреба уточнити його положення, придати їм іншу редакцію чи доробити окремі частини. Зміна положень акта здійснюється тим же органом (посадовими особами), який видав акт у колишній редакції.

Зупинення дії акта – тимчасова правова міра. Вона застосовується шляхом прийняття рішень.

Автор акта або уповноважений орган можуть зупинити його дії з мотивів законності або доцільності. Допускається зупинка всього акта або його частини, застосування цього способу на всій або окремій частині території держави.

Зупинення акта може бути також зв'язане з фактом подачі скарги, винесеним прокурорським протестом (у справі про адміністративні правопорушення). У деяких випадках акти управління можуть бути зупинені судом.

Для забезпечення нормального функціонування всіх інститутів держави недостатньо прийняття законів та інших нормативних актів, необхідно забезпечити їх реалізацію, виконання.

Роботу з реалізації правових положень здійснюють багато- численні державні органи місцевого самоврядування шляхом застосування різних засобів, які називаються методами.

8.4 Принцип законності в публічному управлінні

Конституцією України визначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Там само визначено, що основним напрямом розвитку політичної системи суспільства є даліше розгортання демократії, і серед інших, вдосконалення державного апарату, зміцнення правової основи державного та суспільного життя.

Процес послідовної демократизації суспільства має завершитися створенням правової держави. У правовій державі свобода громадян має засновуватись на законах. Свободи "взагалі" не існує. Кожна особиста свобода пов'язана з певними обов'язками та обмеженнями і неможливе існування гарантованої свободи ні у державі, ні в окремих громадян без дисципліни і порядку. Саме закон обмежує свободу кожного в інтересах свободи всіх.

Отже, демократія - це організована свобода, за якої дії кожного суб'єкта є максимально самостійними та ініціюються переважно вольовими процесами власне цього суб'єкта, але при цьому такі дії піддаються контролю з боку уповноважених репрезентаторів державної влади задля недопущення порушення прав та законних інтересів інших учасників суспільних відносин внаслідок девіаційного процесу. Основою життєздатності, розумного функціонування суспільства й держави є порядок, заснований виключно на законі - правовий порядок.

Змістом правового порядку є:

- верховенство права;
- законність;
- державна дисципліна.

Верховенство права складається з:

1. наявності науково-обґрунтованої системи законодавства;
2. неухильного дотримання вимог законів усіма суб'єктами держави;
3. наявності реальної системи гарантій щодо забезпечення дотримання вимог законів усіма, кого це стосується. Верховенство права як поняття поглинається поняттям "законність", яке у загальній формі можна визначити як зв'язаність адміністрації законом. Дамо визначення законності.

Законність - це, насамперед, правовий показник ефективності діяльності держави загалом і її органів зокрема, це точне і неухильне дотримання вимог чинного законодавства усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Законність передбачає наявність чіткої системи законів, їх однакове розуміння та застосування.

Дотримання законності усіма суб'єктами держави переслідує мету - належний правопорядок, що заснований на законі. Законність складає основу нормального життя суспільства, усіх громадян.

Дотримання принципу законності в публічному управлінні означає точне і неухильне виконання законів усіма органами публічного управління та їх посадовими особами. В Конституції України зазначено, що вищі органи виконавчої влади видають нормативні акти лише на підставі і по виконанню законів і контролюють дотримання законності підпорядкованими їм органами та відомствами.

Законодавство України чітко визначає обсяг повноважень конкретних органів виконавчої влади та посадових осіб. Регламентує порядок їх застосування, гарантуючи при цьому громадянам їх конституційні права та свободи.

Дотримання принципу законності в публічному управлінні має свої особливості:

1. Характер законності в публічному управлінні визначається тим, що він поширюється на виконавчу і розпорядчу діяльність всієї системи органів виконавчої влади.

2. В процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органи виконавчої влади приймають рішення, що зачіпають права та законні інтереси громадян. А це накладає особливі вимоги до законності і обґрунтованості цих рішень.

У нашому суспільстві є об'єктивні передумови дотримання законності в діяльності органів держави, однак, це не означає, що вона забезпечується сама собою, автоматично. В житті суспільства мають місце численні правопорушення різного виду, що посягаються на законність.

Робота по зміцненню законності в державі відбувається в кількох напрямках:

- вироблення і прийняття законів та інших правових актів, вдосконалення системи законодавства;
- попередження можливих і припинення вчинюваних порушень закону;
- відновлення порушених прав і законних інтересів громадян;
- прийняття заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни і порядку;
- покарання правопорушників;
- виховання у громадян поваги до законів, підвищення їх правової культури і правосвідомості;
- чітка регламентація правового статусу державних органів, посадових осіб, громадян.

8.5 Дисципліна в публічному управлінні

Державна дисципліна - це свідоме дотримання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльності, точне і неухильне виконання ними своїх обов'язків.

Зв'язок законності з державною дисципліною полягає в тому, що вона лежить в основі цієї дисципліни.

Зміцнення законності об'єктивно веде до посилення дисципліни, і навпаки, послаблення державної дисципліни, відсутність належного порядку, створює ґрунт для порушень принципу дотримання законності.

Державна дисципліна полягає у виконанні правил, встановлених уповноваженими органами держави, законних наказів і розпоряджень компетентних посадових осіб.

Складовими частинами єдиної державної дисципліни є:

- 1) планова дисципліна;
- 2) договірна дисципліна;
- 3) трудова дисципліна;
- 4) фінансова дисципліна.

Дотримання законності і державна дисципліна забезпечується різноманітною діяльністю державних органів громадських організацій. Ця діяльність здійснюється різними засобами. Такими засобами є:

- 1) суспільно-політичні (преса, телебачення, радіо, правова пропаганда);
- 2) державно-правові (контроль, нагляд, перевірка виконання).

З метою забезпечення точного дотримання законності і державної дисципліни в Україні створений і діє особливий державно-правовий механізм, який складається з двох основних елементів:

- 1) організаційно-структурних формувань;
- 2) організаційно-правових методів їх діяльності. Організаційно-структурні формування - це ті державні органи і громадські організації, на які покладений обов'язок з підтримання і зміцнення законності в нашій державі.

Під організаційно-правовими методами в механізмі забезпечення законності розуміють особливі види діяльності, практичні прийоми, операції, норми роботи, які застосовуються державними органами і громадськими організаціями для забезпечення законності і дисципліни. Узагальнено ці методи називають способами забезпечення законності.

Існує система спеціальних способів забезпечення законності в публічному управлінні, яка складається з:

- 1) контролю державного та громадського;
- 2) адміністративного нагляду;
- 3) судового контролю в управлінні;
- 4) оскарження незаконних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Усі ці способи покликані забезпечити суворе дотримання законності в публічному управлінні, швидке реагування уповноважених органів на факти найменших порушень вимог закону.

Контроль як засіб забезпечення законності є діяльністю по перевірці фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявленню недоліків, помилок, зловживань, їх усунення, а також притягненню до відповідальності винних осіб.

Перевірка виконання - це поняття вужче, ніж контроль, і полягає у оцінці виконання конкретного рішення вищого органу підпорядкованим органом чи установою.

Нагляд як засіб забезпечення законності в публічному управлінні полягає у перевірці виконання законів піднаглядними органами, підприємствами, установами, організаціями. При нагляді, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта не допускається.

Особливим способом забезпечення законності є право громадян оскаржити дії посадових осіб, державних органів, вносити пропозиції щодо покращення їх діяльності.

Скарга - це звернення громадянина або групи громадян до відповідних органів з приводу порушення законності, особистих суб'єктивних прав.

Заяви громадян - це звернення, не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав і містять прохання особистого характеру, або повідомлення про такі порушення законності, які не зачіпають його прав і законних інтересів.

Пропозиції - звернення, які теж не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав громадян, а націлені на усунення наявних порушень, покращення стану справ, зміцнення дисципліни і порядку.

8.6 Відповідальність у публічному управлінні

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів публічного управління, а відповідно, й політичної стабільності в державі. Як засвідчує практика, основний акцент робиться на правах органів публічного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність за помилкові рішення і дії, бездіяльність. Це призводить до вкрай негативних наслідків у здійсненні публічного управління.

Актуальність цієї проблеми зростає з огляду на основоположні конституційні положення. Йдеться про ст. 19 Конституції України: "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".

Оскільки йдеться про відповідальність органів та посадових осіб, наділених владними повноваженнями, то є доцільним вживання поняття "публічно-правової відповідальності". Тобто якщо брати механізм юридичної відповідальності в цілому, то в нашому випадку йдеться про його державно-правовий склад, відображення цього складу в Конституції та законах, що стосуються публічного управління.

До видів правової відповідальності органу публічного управління належить відміна його незаконних рішень, у цьому разі - будь-яких актів органів виконавчої влади. Така відповідальність настає, коли виданий акт або рішення суперечать закону чи іншому нормативно-правовому акту, наділеному значною юридичною силою. Це пояснюється тим, що видання незаконних актів може викликати шкідливі для різноманітних суспільних відносин наслідки.

При цьому відміну незаконних актів і рішень навряд чи можна визнати самостійним видом юридичної відповідальності. Адже юридична відповідальність являє собою врегульовані нормами права відносини між державою і правопорушником, що пов'язані з державним осудом і застосуванням до винуватця заходів державного примусу, тоді як відміна незаконних актів і рішень з правопорушенням може бути й не пов'язана. Видання таких актів може бути наслідком недостатнього вивчення конкретних питань, незнанням законодавства та з інших причин. У цьому разі відміна незаконного акту є лише поновленням законності, а не мірою відповідальності.

З іншого боку, видання незаконних актів може бути наслідком здійснення правопорушення конкретною посадовою особою, що виражається у зловживанні службовим становищем, халатному ставленні до посадових обов'язків та інших негативних дій. Тут юридична відповідальність застосовується до конкретного суб'єкта, що здійснив правопорушення, тобто відбувається безпосередній вплив на особу правопорушника, до якого залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення може бути застосовано й конкретний вид такої відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної).

Крім того, в окремих випадках посадові особи органів публічного управління можуть нести цивільно-правову відповідальність, передбачену статтею 56 Конституції України. У ній, зокрема, говориться, що громадяни мають право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. "Кожному гарантується право, - стверджує ст. 55 Основного Закону - на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових осіб, а відповідно, збільшенню прав громадян у публічному управлінні. Важлива роль у закріпленні такого положення відводиться судовому контролю, для ефективного здійснення якого необхідне чітке правове закріплення посадових обов'язків, які покладені на посадову службову особу. Закон України "Про державну службу" визначив методи забезпечення виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби.

Відповідно до загальної теорії, для кожної галузі права за відповідне правопорушення (тобто порушення властивих їй правових норм) встановлюється свій вид юридичної відповідальності - закріплений у законодавстві юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали, певних благ особистого, майнового або організаційного характеру.

Стаття 38 Закону України "Про державну службу" встановлює, що особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. До державних службовців застосовуються такі види юридичної відповідальності:

- дисциплінарна;
- адміністративна;
- цивільна;
- кримінальна.

Дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу публічного управління за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків. Ця відповідальність, таким чином, пов'язана з наявністю трудових відносин, розрахована на осіб, які перебувають на державній службі.

Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає в тому, що, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- державному службовцю не присвоюється черговий ранг;
- просування державного службовця по службі не здійснюється;
- заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Дисциплінарні стягнення застосовуються посадовою особою або органом публічного управління, від яких залежить призначення (звільнення) державного службовця на посаду, або посадовою особою, органом публічного управління, вищестоящими щодо вказаних осіб (органів). Стягнення можуть накладатися за власною ініціативою посадових осіб (органів) або на пропозицію осіб (органів), які наділені відповідними по-

вноваженнями щодо надання пропозицій накладання дисциплінарних стягнень. Ці стягнення застосовуються не пізніше одного місяця з дня провини і мають термін давності шість місяців з дня вчинення проступку.

Якщо внаслідок дисциплінарної провини нанесені збитки майну юридичної чи фізичної особи, винуватці, крім дисциплінарної відповідальності, можуть відповідати й у позовному порядку.

Порядок оскарження дисциплінарних стягнень, що накладаються на державних службовців у порядку підлеглості, передбачений у конкретних законодавчих актах, статутах, положеннях.

Адміністративна відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення. Такі характерні особливості адміністративного правопорушення як суспільна небезпека, протиправність, винність є складовими адміністративної відповідальності.

Особливість підстав адміністративної відповідальності посадових осіб і державних службовців полягає в тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, їх підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків. У даному разі йдеться про проступки, скоєні з власної вини, та з вини, пов'язаної зі службовою діяльністю. До останнього випадку може застосовуватись й подвійна відповідальність адміністративна та цивільна, адміністративна і дисциплінарна - за одне й те саме порушення.

Цивільно-правова відповідальність являє собою передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які мають наслідком невігідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Відповідальність за шкоду, заподіяну діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі публічного управління, органом державного управління від імені, за дорученням яких посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності органу публічного управління за дії свого представника впливає з того, що посадова особа, державний службовець наділені часткою компетенції даного органу (владне повноваження), тому останній має здійснювати контрольну функцію за діями своїх працівників та забезпечувати їх матеріальне стимулювання.

За шкоду, спричинену діями службовців, що не є службовими особами, орган публічного управління відповідальності не несе, а збитки стягуються потерпілою фізичною чи юридичною особою в загальному порядку.

До службових дій, які слід кваліфікувати як неправильні (неправомірні, незаконні) і якими завдано шкоди, є:

- невиконання службових обов'язків (або неналежне їх виконання);
- виконання цих обов'язків неналежним чином (помилкові рішення);
- перевищення службових повноважень;
- зловживання такими повноваженнями.

Слід зазначити, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, орган публічного управління повинен нести, якщо такі юридичне значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю своєї посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Виходячи з цього принципу, у випадках, коли конкретна посадова особа не може відповідати в суді (наприклад, у зв'язку з її звільненням, переходом на іншу роботу тощо), за його неправомірні дії несе відповідальність орган управління.

Коли ж шкода, завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків навіть і в робочий час, відшкодовується не органом публічного управління, а безпосередньо винною особою. Державний орган також не несе відповідальності за так звані "особисті акти" службових осіб. Адже державний службовець, який має бути виконавцем державної волі, є звичайною людиною, яка, реалізуючи надані повноваження, проявляє свої суб'єктивні риси (громадянську позицію, ідеологічну заангажованість, симпатії, антипатії, емоції тощо). Звідси, службові дії можуть нести на собі відповідні негативні наслідки. Орган публічного управління, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресним позовом до службової особи, яка є винною в заподіяній шкоді.

Звільняються від юридичної відповідальності службовці органів публічного управління, які заподіяли шкоду правам, свободам громадян, інтересам держави під час здійснення службових повноважень, перебуваючи в стані надзвичайних ситуацій, стихійного лиха, необхідної оборони, крайньої необхідності або професійного ризику.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за так звані службові злочини, які за характером та проявом порушень поділяються на три види:

- а) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);
- б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка по-

винна вирішуватися колегіальне, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

в) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, посадовий підлог).

Проблеми боротьби з корупцією та іншими зловживаннями державних службовців та посадових осіб - одна з найістотніших для більшості держав світу. За словами Президента Світового банку Д.Вульфенсона, "після холодної війни корупція стала головним гальмом демократичного розвитку". А тому заходи по боротьбі з цим негативним явищем необхідно трактувати як невід'ємну складову системи розвитку державної служби.

Корупція - особливий вид хабарництва та зловживань службовим становищем, характерний для державних установ, з'явилась у період формування держав та їх інституцій. Це явище не знає кордонів, має міжнародний характер, а її рівень залежить від культури, традицій, що історично склалися в країні, ментальності громадян, сформованих морально-етичних цінностей, економічного розвитку країни, рівня оплати праці чиновників.

За даними авторитетної міжнародної організації, що вивчає проблему корупції, Transparency International (TI) Україна знаходиться сьогодні на сімдесятому місці у світовому рейтингу корумпованості. Можна сказати, що корупція та недостатні реформи економічного й політичного характеру в нашій країні йдуть паралельно один з одним, маючи схожі причини руху в обох напрямках.

Виходячи з такої-ситуації та враховуючи досвід боротьби з корупцією в інших країнах, в Україні прийнятий Закон "Про запобігання корупції". Закон встановлює спеціальні обмеження щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби. Порушення цих обмежень тягне за собою юридичну відповідальність.

Особи, які вчинили корупційні діяння, якщо в їх діях не міститься склад злочину, притягаються до адміністративної відповідальності. Такі особи звільняються від займаних посад і їм забороняється займати посади в державних органах та їхньому апараті протягом трьох років із дня звільнення.

Отже, можна сказати, що в Україні закладено законодавчу базу для боротьби з такими негативними явищами в державній службі, як корупція та інші зловживання службовим становищем. В Україні створено Вищий антикорупційний суд України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Законодавчо передбачена можливість державному службовцю захистити свою репутацію шляхом зняття з нього безпідставних звинувачень або підозри. Стаття 11 Закону "Про державну службу" передбачила з цією метою проведення на вимогу державного службовця службового розслідування. Так, у разі відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою проводиться службове розслідування, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 №950 " Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України "Про запобігання корупції" прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Рішення про проведення службового розслідування може прийматися лише в чітко визначених випадках, а саме: у разі невиконання державним службовцем посадових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяно значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; на вимогу державного службовця провести таке розслідування з метою зняття безпідставних на його думку звинувачень або підозри.

Отже, ініціатива при постановці питання про проведення службового розслідування може виходити як від державного службовця (ст. 11 Закону "Про державну службу"), так і від керівника (посадової особи) державного органу. Остаточне ж рішення про це приймається останнім. Відповідно до Порядку службове розслідування проводиться за рішенням керівника з відстороненням державного службовця від виконання повноважень за посадою (зі збереженням заробітної плати) або без відсторонення.

Як видно з вищевикладеного, юридична відповідальність в її традиційному розумінні може застосовуватися до будь-якого складу суб'єктів публічного управління, обмеженого нормами права. Процеси децентралізації управління, розвиток системи державного управління у напрямі саморегулювання не тільки не знімають проблему соціального й державно-правового контролю, а відповідно, примусу й відповідальності, але, навпаки, демократизація суспільних відносин і становлення правової держави ще більшою мірою передбачають гарантування належного виконання суспільне необхідних обов'язків як визначальну умову свободи й захисту суб'єктивних прав усіх учасників суспільних відносин. Відповідно юридичний механізм відповідальності повинен розвиватися на основі демократичних інститутів соціального й державного контролю.

Контрольні питання

1. Назвіть елементи які входять до правового статусу державного органу?
2. Предмет правового регулювання.
3. Назвіть основні методи правового регулювання.
4. Дайте визначення законності.
5. Як співвідносяться поняття «законність» і «правопорядок»?

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 02.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 18.10.2019).
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник для студ. вищ. навч. закладів. Національний ун-т внутрішніх справ. 2-ге вид. Х., Консум, 2005. 656 с.
4. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. Монографія. К., Юрінком Інтер.1998. 431 с.
5. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право. Підручник НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого". 2-ге вид. Х., Право, 2013. 656 с.
6. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право. Підручник. Х., Право, 2010. 624 с.

ТЕМА 9. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ

9.1 Поняття та суть управлінського рішення

Управління завжди здійснюється задля досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття й виконання численних рішень.

Рішення - це результат розумової діяльності людини, що приводить до певного висновку або до необхідних дій, наприклад, відсутності будь-якої дії, розробки певної дії або вибору дії з набору альтернатив і її реалізація.

Рішення може бути спрямоване на досягнення разових результатів, на створення нових процесів, підтримку процесів, що відбуваються, на припинення діяльності. Керування досягається через розробку й реалізацією різноманітних рішень. Основний вид рішення – управлінське рішення, яке завжди носить соціальний, суспільний характер; навіть коли керівник один розробляє рішення, колективний інтелект неявно впливає на цей процес.

Публічне управління та адміністрування, як вид діяльності – це перманентний процес прийняття управлінських рішень на всіх рівнях. Від якості цих рішень залежить ефективність публічного управління, поступальний розвиток держави чи регіону, раціональне використання всіх видів ресурсів.

Сучасні умови розвитку України, яким притаманні поглиблення демократизації, спрямованість на європейську інтеграцію, інформатизація всіх сфер життєдіяльності людини, потребують існування ефективних та результативних механізмів публічного управління. У будь-якій системі управління основним компонентом є управлінське рішення, від якого залежать структура, функції та результати роботи системи.

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

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми та способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі.

Управлінське рішення - це свідомий вольовий акт суб'єкта управління, прийнятий ним відповідно до закріпленої компетенції у процесі управлінської діяльності і спрямований на врегулювання підвідомчих відносин. Управлінське рішення - основний інструмент дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на керований об'єкт.

Основні ознаки управлінських рішень:

– суб'єкт управління приймає рішення виходячи не з власних потреб, а в цілях врегулювання конкретної ситуації або проблеми;

- розробка, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється суб'єктами управління в межах закріпленої законом компетенції;
- для прийняття управлінського рішення необхідні наявність професіоналізму, спеціальних знань, компетентності;
- поділ праці полягає в тому, що вирішення виникаючих проблем, розробку та прийняття управлінських рішень здійснюють керуючі суб'єкти (керівники, менеджери), а їх реалізацію покладено на виконавчі структури.

Потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо) обставинами. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні та зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети.

До управлінських рішень висувають низку вимог, зокрема:

- всебічну обґрунтованість;
- своєчасність;
- необхідну повноту змісту;
- повноважність (владність);
- узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Всебічна обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки).

Своєчасність управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрями розвитку. У найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати:

- сукупність цілей функціонування та розвитку об'єкта управління;
- основні шляхи та способи досягнення цілей;
- засоби і ресурси, які використовують для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів;
- призначення відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей і надання необхідних ресурсів;
- терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів;
- порядок взаємодії між виконавцями;
- організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

Важливою вимогою, яка висувається до управлінського рішення є повноважність (владність) рішення – суворе дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління.

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає, насамперед, послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження та дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Урахування наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування та розвитку певних соціальних систем.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень, належать:

– об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;

– чітке формулювання мети – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену мету і досягнуті результати;

– обсяг і цінність інформації, на підставі якої приймають рішення;

– термін розроблення управлінського рішення;

– організаційні структури управління;

– форми і методи здійснення управлінської діяльності;

– методи і методики розроблення та реалізації управлінських рішень;

– суб'єктивність оцінювання варіанта вибору рішення;

– стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);

– система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Слід відзначити, що управлінські рішення мають свою специфіку:

– рішення та їх наслідки стосуються багатьох людей та можуть зберігати силу впливу на досить тривалий час;

– ухвалення рішень є особливою функцією керівника, який повинен її виконувати в процесі управлінської праці та нести відповідальність за наслідки рішень;

– рішення займає в процесі управління центральне місце.

Отже, від ефективності прийняття управлінських рішень органами публічної влади залежить забезпечення високих стандартів якості життя, надання якісних послуг, сталий розвиток громадянського суспільства та добробут держави в цілому.

9.2 Види управлінських рішень

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розроблення, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їхньої результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їхню певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати за:

– характером цілей;

– функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються сферою дій);

- рівнями ієрархії систем управління;
- характером організації розробки;
- причинами виникнення;
- вихідними методами розроблення;
- організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути стратегічні, тактичні та оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяють на планові, організаційні, технологічні та прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розроблення вирізняють одноособові, колегіальні, колективні рішення.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на:

- ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів;
- програмні, пов'язані з включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів;
- ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності;
- епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розроблення управлінські рішення бувають:

- графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів», стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, що пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розроблення сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, які однозначно задають подальший шлях їхнього втілення;
- орієнтовні, що визначають напрям розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування та розвитку системи;
- нормативні, що задають параметри перебігу процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний із характером вирішуваних завдань – економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних тощо.

Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всебічно оцінити обставини, в яких приймають управлінські рішення.

9.3 Спосіб фіксації та форми реалізації управлінського рішення

Спосіб фіксації управлінського рішення може бути письмовий і усний. За регламентом керівники повинні в *письмовій формі* надавати найбільш відповідальні управлінські рішення для економічної й правової експертизи й надалі для виконання. *Усні* управлінські рішення теж мають правову силу, їх можна оскаржити в суді, якщо є принаймні два чоловіки, що чули це рішення, озвучене керівником.

При прийнятті управлінських рішень можуть використатися різні форми розробки: указ, закон, наказ, розпорядження, вказівка, акт, протокол, інструкція, договір, угода, план, контракт, оферта, акцепт, положення, правила.

Указ – рішення глави організації.

Вказівка – рішення, що носить методичний, технологічний характер. Вказівка реалізується у формі наставляння або роз'яснення.

Закон – рішення вищої державної влади, що носить загальнообов'язковий і непорушний характер.

Акт – рішення широкого кола державних і громадських організацій. Наприклад, акт про передачу чого-небудь у власність. Акт може бути міжнародним.

Наказ (письмовий або усний) – це рішення керівника організації або великого її підрозділу. Наказ обов'язковий для виконання підлеглими й може готуватися з питань, що входять у компетенцію керівника. Це нормативний документ, що повинен зберігатися в архіві; він може бути оскаржений у більше високих управлінських інстанціях або в суді.

Розпорядження – це рішення керівника, не наділеного адміністративними функціями. Розпорядження звичайно стосується питань технології, організації праці й техніки безпеки. Воно обов'язково для виконання безпосередніми підлеглими керівника. Оскаржити рішення можна в лінійного керівника даного підрозділу або організації.

Протокол – рішення про відбиття певних подій, обставин, правил. Наприклад, протокол минулих зборів, дипломатичний протокол.

Інструкція – рішення, що встановлює порядок і спосіб виконання певних дій. Наприклад, інструкція з роботи з персоналом.

Договір – рішення про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань у комерційних і некомерційних сферах діяльності. Наприклад, договір про портфельні інвестиції, договір кооперації із закордонним виробником.

Угода – рішення, що формує загальну позитивну інфраструктуру для певної діяльності. Наприклад, угода про наміри, угода про запобіган-

ня подвійного оподаткування, угода про розділ ринків збуту тощо.

План – рішення, що відбиває мету й конкретні завдання діяльності, засобу, методи й час їхньої реалізації. Наприклад, бізнес-план, план заходів щодо реформування й реструктуризації.

Контракт – рішення, звичайно комерційного характеру, про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань. Контракт є підвидом угоди. Наприклад, контракт на поставку комп'ютерів, контракт на виконання робіт, контракт купівлі-продажу.

Оферта – рішення, звичайно комерційного характеру, про пропозицію конкретному (кожному) особі укласти угоду на зазначених умовах. Оферта є однією стороною контракту. Наприклад, оферта на оптові закупівлі побутової техніки.

Акцепт – рішення про прийом пропозиції про висновок угоди на запропоновані в оферті умовах. Акцепт – це друга сторона контракту, оферта й акцепт становлять контракт.

Положення – рішення, що представляє собою набір законів, правил і інструкцій, що регламентують певну діяльність.

Правила – рішення, що враховує традиції організації й представляє набір пропонованих для виконання сталих норм поведінки й діяльності певних груп працівників. Наприклад, правила внутрішнього розпорядку.

Форми реалізації управлінського рішення – це ділова бесіда, переконання, роз'яснення, наставляння, повідомлення, особистий приклад, навчання, порада, ділові ігри (тренінги), наради, засідання, звіт, ділове слово.

9.4 Процес підготовки управлінського рішення

Результативності, ефективності та якості управлінських рішень досягають лише за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань публічного управління вимагає застосування *системного підходу до підготовки й реалізації управлінських рішень*, який передбачає:

- розгляд керованого об'єкта як системи;
- віднесення розглядуваної проблеми, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у межах досліджуваної системи).

Загалом процес підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії:

1. Підготовка управлінського рішення. Етап передбачає: визначення мети (сукупності цілей); збирання й аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації та формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

2. Прийняття та реалізація управлінського рішення. Етап охоплює: прийняття рішення (вибір одного найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Безперечно, такий поділ є умовним. За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи, а саме: виявлення цілей, розроблення та прийняття рішень, організація виконання і контроль.

Вибір мети – відповідальна стадія процесу розроблення управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену мету порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному та горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана мета відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Для прийняття рішення потрібна наукова, нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які підлягають виконанню нижчими за цим статусом органами і забезпечують реальність публічного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання тощо.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації вдається виявити проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставле-

них завдань. Виявлення проблеми – це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінювання проблеми – це установлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), установлюють причини виникнення та фактори, що її зумовили, можливі наслідки невчасного розв'язання, складність, межі тощо.

Про підготовку рішення може йтися лише в разі, якщо для досягнення мети продумано різні варіанти, є різні шляхи та засоби, з поміж яких можна зробити вибір. Альтернативи потрібно визначати з урахуванням конкретного місця (рівня управління) і часу (тривалості періоду реалізації рішення). Виявлення та вироблення повної сукупності альтернатив, які містять усі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої мети, належать до найскладніших проблем публічного управління.

Вироблення альтернативних варіантів рішень має базуватися на врахуванні досвіду розв'язання подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень із різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілу ресурсів. Для порівняння альтернатив і вибору найкращої з них використовують критерії оцінювання досягнення цілей управлінського рішення.

Критерій (оцінка) рішень – це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий.

При підготовці рішень у публічному управлінні принципово важливо висунути й застосувати по можливості несуперечливі критерії внутрішньої (з погляду даної організації, органу) і кінцевої (суспільної, економічної тощо) доцільності тих чи інших дій керованої системи. Тому значна увага на даному етапі має бути приділена узгодженню державних і відомчих інтересів. У принципі ефективність внутрішнього функціонування керованого об'єкта має «працювати» на ефективність суспільної життєдіяльності. Саме ті параметри, які збігаються, мають братися за критерії управлінських рішень.

Вибір критеріїв управлінських рішень у публічному управлінні має здійснюватися відповідно до того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяти критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності публічного управління.

Системний підхід до підготовки й реалізації управлінських рішень вимагає не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного

його забезпечення стосовно змісту. Основними складовими такого комплексу є правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління за для забезпечення високої якості підготовки та реалізації управлінського рішення і включає: вироблення, що регулюють функціональні та правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу, нормативних актів, які стримують якісне розв'язання проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, що залучаються до розроблення та реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Інформаційно і документально забезпечення охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення кінцевого етапу процесу управління.

Організаційне забезпечення охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому й якісному впровадженню конкретної технології й організації кінцевого етапу процесу управління. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління, зокрема даного етапу.

Метою психологічного забезпечення є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення та реалізації рішення до творчої, активної й цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-дорадче забезпечення покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої для розв'язання проблеми та визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми публічного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дають змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються вирішуваної проблеми. Тому до розроблення управлінських рішень доцільно залучати консультантів з управління.

9.5 Технологія процедури прийняття рішень у публічному управлінні

Процедура прийняття рішень передбачає висунення на передній план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дають оцінку альтернативних варіантів і добирають альтернативу з найсприятливішими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття та виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає розв'язання таких питань:

- на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- з ким погоджується рішення;
- які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- кого наділяють правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- яка форма звітності про виконання рішень;
- хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої мети.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна про класифікувати у три групи – це евристичні, колективні, кількісні.

Доцільно підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення.

Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень, як мозковий штурм (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) і Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основу кількісних методів прийняття рішень покладений вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації, рішення.

Процедура прийняття управлінських рішень у публічному управлінні почасти пов'язується з таким явищем, як лобізм.

Лобізм – це діяльність соціальних груп, які обстоюють свої інтереси, тиск груп на органи влади та управління. Спектр форм і методів ци-

вілізованої лобістської діяльності включає збирання інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

З огляду на це, розрізняють чотири основні причини невиконання рішень:

- рішення було не досить чітко сформульоване;
- рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив;
- рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але в нього не було необхідних умов і засобів для його виконання;
- рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але в нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому разі може мати свій, більш ефективний, на його погляд, варіант вирішення даної проблеми.

Головний зміст усієї роботи з доведення завдань до виконавців полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в межах можливостей переконувати, спонукати та примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та

вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття та реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності й ефективності.

Контрольні питання

1. Надайте визначення поняття управлінське рішення.
2. Які властивості має управлінське рішення?
3. Надайте класифікацію управлінських рішень.
4. Якими є способи фіксації управлінського рішення.
5. Якими є форми реалізації управлінського рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Берегой Т.А. Державно-управлінські рішення. Навч. посіб., Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2011. 230 с.
2. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Г.І. Державне управління: основи теорії, історія і практика. Навч. посіб. Одеса, НАДУ, 2009. 392 с.
3. Дегтяр А.О. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Х., ХарРІДУ НАДУ, 2006. 299 с.
4. Крупник А.С., Линьов К.О., Нужний Є.М. Теорія і практика прийняття управлінських рішень. Навч. посіб. К., ВД "Простір", 2007. 154 с.
5. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. Учебник для вузов. 3-е изд. М., ЗАО Бизнес – школа Интел-Синтез, 1999. 480 с.
6. Эддоус М., Стэнфилд Р. Методы принятия решений. Пер. с англ. под. ред. член-корр. РАН И.И.Елисеевой. М., ЮНИТИ, 1997. 590 с.

ТЕМА 10. УПРАВЛІНСЬКІ АКТИ І ПРОЦЕДУРИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

10.1 Поняття, ознаки та юридичне значення актів публічного управління

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища публічного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності і структур апарату управління.

Публічне управління - одна з форм діяльності держави, це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави.

Встановлення та застосування норм права у процесі публічного управління здійснюється державними органами через видання актів публічного управління.

Акти публічного управління – це владні, прийняті згідно з вимогами законів приписи державно-владного характеру, видані у відповідних формах у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими органами або посадовими особами.

Слід зазначити, що в юридичній літературі акти публічного управління по-перше розглядаються у якості дії, по-друге як документ, по-третє як форма виконавчо-розпорядчої діяльності – це останнє розуміння акта найбільш розповсюджене. Однак слід мати на увазі, що формою діяльності є не сам акт, а його видання. Встановлюючи норму чи застосовуючи її, орган управління щось приписує (дотримуватися правил, зархувати на роботу і т.і.), причому завжди у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження і т.п.).

Основними ознаками юридичного акта управління є:

– акт управління має юридичну силу, державно-владний характер і обов'язковий до виконання чи дотримання тим об'єктом виконавчо-розпорядчої діяльності, кому він адресований. Виконання акта управління гарантується, а за необхідності, забезпечується примусовою силою держави. Юридичний характер акта управління - спільна риса актів державних органів. Специфіка юридичного характеру акта управління полягає в тому, що в ньому міститься державно-владний припис задля вирішення питань управління;

– вони видаються в односторонньому порядку, виходять від компетентного органу держави або посадової особи - суб'єкта публічного

управління. Ця властивість акта управління зберігається і при узгодженому виданні його кількома органами управління. У цьому випадку він виражає колективну волю суб'єктів управління;

- акт управління або встановлює обов'язкові правила поведінки, або регулює конкретні управлінські відносини, тобто тягне за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин. Таким чином, акт управління регулює як абстрактні, так і конкретні суспільні відносини у сфері управління. У цьому розумінні юридичний акт управління є актом-регулятором;

- вони мають ініціативно-ергономічний характер, оскільки спрямовані на оптимальне вирішення питань управління. Від суб'єкта управління, що видає акт управління, вимагається творчий, науковий всесторонній підхід, облік і глибокий аналіз фактичних даних;

- акти управління приймаються суб'єктом управління тільки з тих питань, які належать до його компетенції, і в порядку, визначеному законодавством. Такий порядок, зазвичай, визначається адміністративно-процесуальними нормами;

- акти управління видаються на основі і для виконання закону, тобто вони є підзаконними. Закон має вищу юридичну силу, порівняно з юридичними актами управління;

- акти управління є підставою для виникнення інших правовідносин.

Юридичне значення актів управління полягає в тому що:

- акти управління встановлюють, змінюють, або скасовують норми права;

- покладають конкретні обов'язки на об'єкти управління, або наділяють їх певними правами;

- виступать як юридичні факти, тобто для виникнення, зміни, або припинення правовідносин у сфері публічного управління;

- можуть бути підставою для видання інших юридичних актів;

- можуть служити доказом для суду, бути підставою порушення судової справи;

- можуть бути умовою чинності інших правових актів.

10.2 Відмінність актів публічного управління від інших правових актів

Акти публічного управління мають усі ознаки, що притаманні правовим актам державних органів. Разом з тим вони мають свої характерні особливості.

При співвідношенні різноманітних правових актів витримується принцип верховенства закону, який є вищою формою виявлення державної влади. Закон приймається вищим органом державної влади та є джерелом для усіх інших державних актів, у тому числі і для актів публічного управління, що видаються на підставі та на виконання зако-

ну. Акти публічного управління підзаконні. Як акт вищого органу державної влади закон має найвищу юридичну силу. Він не може бути скасований, змінений чи призупинений яким-небудь іншим актом. Акт публічного управління має похідний від закону характер. Він видається тоді, коли це прямо зазначено у законі. Акт публічного управління пов'язаний з досягненням часткового результату, його адресати конкретно визначені, як і окремі юридичні приписи, що містяться в акті, внаслідок чого акт публічного управління має підзаконний характер - у ньому не може бути проявлена державна влада у тій повноті, як це може мати місце в законі.

Акт публічного управління, як підзаконний акт не може змінити або скасувати закон. Законами ж може бути скасований, змінений або призупинений будь-який акт публічного управління.

Акти публічного управління відрізняються від судових актів.

По-перше, судові акти у відповідності із завданнями суду, як правило, видаються у зв'язку з порушенням правової норми. Акти публічного управління встановлюють правові норми, вони видаються з широкого кола питань, що виникають у зв'язку регулюванням цивільних, фінансових, адміністративних, трудових та інших правовідносин, а не тільки у зв'язку з порушенням правових норм.

По-друге, судові акти видаються лише у випадках, чітко визначених законом. Багато актів публічного управління поряд з судовими актами видаються і тоді, коли необхідність у них виникає із компетенції цього органу, окресленій законом у більш загальній формі, ніж компетенція суду. Характер багатогранної управлінської діяльності не дозволяє детально регламентувати усі можливі варіанти рішень при відповідних обставинах.

По-третє, судові акти видаються на підставі закону. Судді незалежні і підпорядковуються лише закону. Ні один судовий акт не може бути прийнято на підставі вказівки, даному суду яким-небудь державним органом або особою. Акти публічного управління часто видаються на доручення вищих органів або посадових осіб, причому у ньому може міститися вказівка на те, яким повинне бути рішення того чи іншого питання.

Судові акти завжди є актами застосування норм права, вони не містять норм права. Акти публічного управління можуть бути і нормативними.

Судові акти приймаються у особливому, встановленому законом, процесуальному порядку. Процедура їх прийняття, форма, порядок набуття чинності та інше суворо регламентовані законом. Ці ж питання відносно актів публічного управління регулюються не лише законом, але й самими актами публічного управління та вирішуються інакше.

Акти об'єднань громадян, це акти колегіальні, вони мають силу лише для членів даної громадської організації чи партії. Вони забезпечуються заходами морального впливу. Дія ж багатьох актів публічного

управління, маючи одноособовий, односторонній, владний характер, поширюється далеко за межі органу, який їх видає, до того ж може забезпечуватися державно-примусовими заходами, що стимулюють виконання вимог актів публічного управління.

Акти публічного управління і управлінські рішення мають як спільні риси, так і відмінності. Управлінські рішення є проявом соціального управління, підсумковою формою відповідного управлінського циклу. Управлінські рішення - це програми і директиви, плани та прогнози, акти планування і рішення трудових колективів, наукові рекомендації та методичні вказівки, технічні норми, умови, нормативи, правила, настанови тощо. Деякі елементи внутрішньої структури актів публічного управління збігаються з елементами структури управлінських рішень: мета, відповідальні виконавці, строки, засоби досягнення мети. Але на відміну від актів публічного управління, управлінські рішення можуть мати будь-яку документальну форму, сфера їх дії більш обмежена порівняно з актами публічного управління, невиконання актів публічного управління може тягти за собою застосування юридичних санкцій, оскарження яких також передбачене законодавством. Управлінське рішення не має ніяких спеціальних засобів захисту.

Акти публічного управління не слід плутати зі службовими документами - доповідними записками, довідками, посвідченнями, актами ревізії тощо. Деякі з останніх мають певне юридичне значення. Вони засвідчують той чи інший факт, який може бути підставою для видання акту публічного управління. Але ці документи не містять правових норм, не можуть самі змінити, припинити чи встановити адміністративно-правові відносини. Оформлення низки документів можливо лише за наявності відповідного акту управління.

Від цивільно-правових договорів акти публічного управління відрізняються тим, що вони є наслідком одностороннього волевиявлення органу публічного управління, а договір - результат взаємної згоди двох або кількох сторін. Лише в окремих випадках виданню акту публічного управління може передувати попереднє узгодження учасників майбутніх адміністративно-правових відносин, що не має, однак правоутворюючого значення. Правовідношення виникає не з моменту подібного узгодження, а з моменту видання відповідного акту публічного управління.

10.3 Види актів публічного управління

З метою глибшого вивчення актів управління їх класифікують за такими критеріями:

- юридичними властивостями;
- дією в просторі і часі;
- в залежності від суб'єктів прийняття;
- юридичною формою вираження.

За юридичними властивостями акти публічного управління поділяються на:

– нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування);

– індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ)

– змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи).

За дією в просторі акти управління поділяються на такі види:

– акти, що діють у межах певної території (області, міста, району тощо);

– акти, дія яких поширюється на певну сферу, галузь чи підгалузь;

– акти локального характеру, дія яких поширюється на частину певної території чи колективу.

За дією в часі акти управління розмежовуються на такі, що мають:

– обмежений терміни застосування;

– необмежений терміни застосування.

Якщо акт прийнятий на певний термін, то його дія припиняється в установленій нормою строк. Якщо такі терміни не визначені, то дія зазначених актів поширюється до прийняття нового акту з цих питань.

В залежності від суб'єктів прийняття нормативних актів управління виділяють:

– акти Президента України;

– акти Кабінету Міністрів України;

– акти центральних органів виконавчої влади;

– акти місцевих органів виконавчої влади;

– акти, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Форма актів управління залежить від повноважень суб'єкта, що їх приймає. З урахуванням цього вони поділяються на такі види:

– Укази і розпорядження Президента України;

– постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;

– накази, інструкції, розпорядження міністрів;

– рішення місцевих державних адміністрацій;

– положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

10.4 Вимоги, що ставляться до правових актів публічного управління. Наслідки невиконання вимог

До чинних актів управління висувають певні вимоги. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і

економічних потреб. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими й ефективними. Акти повинні передбачати як безпосередні, так і соціальні наслідки в перспективі. Стосовно конкретної ситуації акти управління мають забезпечувати реалізацію норм Конституції, постійно переглядати попередні рішення в світлі виникнення нових проблем і нового підходу до них з урахуванням сучасних обставин.

Вимоги, що висуваються до актів публічного управління:

1) оптимальність, доцільність, ефективність, соціальна справедливість. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і економічних потреб.

2) відповідність юридичним вимогам (законність).

Акти управління повинні відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

– нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України й мають відповідати їй;

– органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;

– акти повинні відповідати меті, приписам і вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого вони прийняті;

– акти мають видавати в установлених порядку та формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми та порядку видання обов'язковим вимогам Конституції та іншим нормам чинного законодавства України.

3) відповідність організаційно-технічним вимогам:

– щодо мови акту (чіткість, лаконічність, доступність, грамотність, конкретність, зрозумілість для виконавців);

– щодо форми акту (письмовий або усний)

Письмові акти повинні відповідати певним організаційно-технічним вимогам, а саме: ставити перед виконавцями завдання, сформульовані не в загальних фразах, а конкретно. Це передача підлеглим можливих настанов стосовно засобу виконання завдання, створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання.

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо вони визначені в Конституції України, положеннях, кодексах, статутах, правилах, інструкціях.

– обов'язкова наявність реквізитів: назва органу, що видав; дата і місце його прийняття; вказівки на виконавців (адресатів) і авторів акта (адресантів); територія, на яку поширюється дія акту; перелік встановлених зобов'язань; дані про відповідальність за невиконання документу; перелік державних органів, що здійснюють контроль за виконанням акту; санкція; термін вступу в силу; підписи осіб від органу, що прийняв акт; штампи, печатки;

– своєчасність доведення до зацікавлених осіб;

– реєстрація (якщо потрібно) в Міністерстві юстиції України.

Вимоги конституційного та лінгвістичного характеру полягають у тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців;

Акти обов'язкові для виконання всіма, кому їх адресовано, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, які ставлять до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти управління – це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною. Згідно з конституційними положеннями ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За видання та виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність (ст. 60).

Заперечні акти – це такі, що містять певні недоліки, проте останні не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права.

Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації заперечні акти підлягають виконанню, на відміну від нікчемних актів.

10.5 Дія актів публічного управління

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору й часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов'язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України), є засадничими й вихідними щодо актів публічного управління.

Дія актів публічного управління в просторово-часовій дійсності – це певний рух від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їх втілення в життя. Він складається з таких стадій:

- 1) постановка питання про видання акта управління;
- 2) опрацювання проектів актів управління;
- 3) видання актів управління;
- 4) доведення актів управління до відома адресатів – суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- 5) набрання чинності актами управління;
- 6) дія актів управління.

Процедури опрацювання проектів, прийняття, набрання чинності та дію актів управління регулюють нормативні акти.

Ініціатором видання акта управління може бути будь-який суб'єкт публічного управління. Це такі суб'єкти, як органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, державні службовці, громадські об'єднання, а також громадяни.

Процес підготовки акта управління встановлює, переважно, сам орган і закріплює його у відповідному акті.

Видання актів управління. Акти виконавчої влади видають у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цьому етапі акт управління стає офіційним документом. Одні акти видають колегіальні органи, інші – єдиноначальні.

Доведення актів управління до відома адресатів – здійснюють у різний спосіб: одні публікують у пресі, інші просто доводять до відома виконавців. Перший – це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, у «Офіційному віснику України», в якому публікують: закони України, укази й розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти Національного банку України, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України, публікація актів у інших засобах масової інформації. Акти місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування публікують у місцевих друкованих виданнях, вивішують у громадських місцях, передають по радіо та телебаченню.

Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів – це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилають їх копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління – момент, коли акти управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності розв'язують по-різному:

- а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиноначального органу компетентною посадовою особою;
- б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаного в самому його тексті;
- в) у інших випадках – з моменту доведення його до виконавців.

Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначено в їх тексті. У разі, якщо в постановах строк не вказаний, вони набирають чинності з часу їх прийняття. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чин-

ності, як правило, в строк, указаний у їх тексті, а коли строк не вказаний, то з моменту одержання акта виконавцем.

Дію актів управління розрізняють у просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяють на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Здебільшого, дія актів управління в просторі та часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Так, акти Кабінету Міністрів України поширюють свою дію на всю територію України, якщо інше не обумовлено в самому акті. Аналогічно вирішуються питання дії актів управління відповідних державних адміністрацій. Щодо актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їх дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Окремі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов'язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їх підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров'я, освіти, фінансів, внутрішніх справ, Служби безпеки України. Дія актів управління за колом осіб має за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказують перелік суб'єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України тощо).

Дія правових актів управління в часі є складнішою, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

- 1) закінчення строку, на який було прийнято акт (нормативні акти);
- 2) припинення дії акта в зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);
- 3) прийняття нового акта з даного питання;
- 4) з часу скасування нормативного акта.

Умовою для скасування акта управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акта чи його незаконність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Зміни, зупинення та скасування актів публічного управління відбуваються з різних причин.

Зміни застосовують з метою забезпечення ефективності актів управління, внесення до них необхідних доповнень, змін, проведення додаткових заходів або видання їх у новій редакції.

Зупинення дії актів публічного управління (як тимчасовий захід) спрямовано, як правило, на забезпечення законності або доцільності в публічному управлінні. Цей захід застосовують для захисту як державних

і суспільних інтересів, так і громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Скасування актів публічного управління – визнання недійсності акта в цілому або окремих його положень. Відповідно до Конституції України скасовувати неправомірні акти може Президент України. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правові акти або їх окремі положення) посідає Конституційний Суд України. До його повноважень належить розв'язання питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів.

Контрольні питання

1. Відмінність актів публічного управління від інших правових актів.
 2. Види актів публічного управління.
 3. Вимоги, що ставляться до правових актів публічного управління.
- Наслідки невиконання вимог.
4. Дія актів публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).
2. Битяк Ю. П., Гарашук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право. Підручник НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого". 2-ге вид. Х., Право, 2013. 656 с.
3. Битяк Ю. П., Гарашук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право. Підручник. Х., Право, 2010. 624 с. 4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К., Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

ТЕМА 11. ЗАКОННІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

11.1 Метод управління за цілями

Принцип випереджального стану управління знаходить своє відображення при реалізації функції контролю у вигляді принципу орієнтації контролю на майбутнє. Останній виходить з того, що, чим більше система контролю використовує інформацію, орієнтовану на майбутнє, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше її можливість попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів.

За **принципом ефективності контролю** він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Контроль є допоміжним засобом для забезпечення максимально повного досягнення визначених цілей і не повинен при цьому перетворюватися на основний засіб. По-перше, контроль потребує значних витрат ресурсів, по-друге, надмірне приділення уваги контролю настільки ж погане, як і нехтування ним. Останнє може привести до пригнічення волі виконавців та обмеження їх ініціативи, що потім уже нічим не може бути виправдане та скомпенсоване.

За відсутності нормативів на параметри діяльності неможливо оцінити досягнення її цілей. Тому обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів, за іншою термінологією стандартів. Це положення відповідає принципу наявності нормативів. Причому встановлення стандартів є точним визначенням цілей, що мають бути досягнені у визначений термін, й яке засновується на планах організації. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим із плануванням. Одним із найвідоміших методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є **метод управління за цілями** (management by objectives – MBO). Він складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів: – розроблення чітких формулювань цілей;

- формування реалістичних планів їх досягнення;
- систематичного відстеження та оцінювання результатів управління;
- прийняття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Для публічного управління характерні погано структуровані та неструктуровані проблеми, що часто не піддаються кількісному оцінюванню;

- опір керівників ускладненню їх праці внаслідок необхідності постійного визначення пріоритетів, роботи в умовах обмеженого часу та його ефективного використання тощо;

- відсутність відповідної кваліфікації у керівників щодо визначення цілей, планування, організації, передачі досвіду підлеглим, вміння працювати з інформацією;

– слабка інтеграція з іншими функціями, зокрема з прогнозуванням, складанням бюджетів тощо;

– відсутність належної індивідуальної мотивації в умовах підвищення інтенсивності праці;

– збільшення потоків та обсягів документообігу.

Вплив цих причин на ставлення до контролю, насамперед, у сфері публічного управління, можна подолати тільки дотримуючись таких принципів:

– комплексності, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності;

– дієвості, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення;

– системності, що проявляється в періодичному проведенні контролю згідно із визначеними термінами;

– компетентності, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями;

– об'єктивності, що пов'язана із правдивим висвітленням дійсного стану справ;

– гласності, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, громадськості.

Сутність **принципу паралельних повноважень**, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановленні системи контролю для врівноваження влади та запобігання грубим помилкам і промахам в її діяльності. Зокрема, цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади, вищих, центральних та місцевих органів державної влади.

Наприклад, і Верховна Рада України, і Президент України мають схвалити закони України, щоб вони набули офіційного статусу. Таким чином, можна говорити про паралельні повноваження Президента України щодо прийняття законів, але разом з тим вони обмежені, оскільки його вето може бути відхилено Верховною Радою України.

Наведені вище положення і принципи знайшли своє відображення в сучасних стандартах системи контролю, які широко використовуються у сфері публічного управління багатьох країн світу. Відповідно до **принципу зворотного зв'язку**, за допомогою функції контролю шляхом аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей.

Зворотний зв'язок необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо цьому запобігти, розбіжностей між метою й отриманими результатами. Зворотні зв'язки передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз та оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління.

Відповідно виділяють два типи зворотних зв'язків у системах публічного управління: **об'єктні та суб'єктні**. Якщо об'єктні зворотні

зв'язки дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (функціональний аудит), то суб'єктні – оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління (адміністративний аудит).

Суб'єктні зворотні зв'язки дають змогу здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи. Він являє собою один з аспектів здійснення керівництва та забезпечується спеціалізованими підрозділами і службовцями.

У соціальних системах принцип зворотного зв'язку ще можна сформулювати як принцип контролю. Саме на цій підставі українські вчені А.І.Кредісов, Е.П.Панченко та В.А.Кредісов розглядають контроль як зворотний зв'язок системи.

Однією з основних форм реалізації **принципу контролю** є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів.

Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню. Щоб забезпечити виконання цієї умови, під час планування з використанням відомих принципів діагностики доцільно визначитися з так званими точками контролю. В ролі останніх доцільно обрати певні терміни й параметри тих суспільних об'єктів, дій, явищ, що найбільш переконливо свідчать про очікувані зрушення в процесах державного розвитку та постійно або періодично відслідковувати їх.

Організований належним чином моніторинг суспільних процесів має розв'язати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. Ефективність контролю завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення.

За аналогією з кібернетичними системами порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, і, відповідно, до відхилення від прогнозованого розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні широко використовуються різноманітні системи моніторингу з різних проблем суспільного розвитку, наприклад відстеження та оцінювання політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації.

Власне моніторинг дає змогу забезпечити тільки одну з основних стадій контролю, оскільки він надає можливість своєчасно відстежити факти відхилення від означеного шляху досягнення цілей. Наступною стадією контролю є порівняння отриманих результатів та визначення ступеня їх відхилення від намічених (запланованих). Залежно від такого відхилення, як правило, приймається рішення щодо коригування або поставлених цілей, або шляхів та дій з їх досягнення.

Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері публічного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме:

- встановлення стандартів;
- здійснення моніторингу;
- оцінювання результатів;
- коригування управління – цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності.

Оскільки положення законодавства регулюють процеси використання та контролю державних коштів, виконання державних програм, то існує й необхідність у стандартах, які регулюють та забезпечують виконання цих положень.

11.2 Директива стандартів внутрішнього контролю

Одним із найбільш відомих світових стандартів системи контролю є **Директива стандартів внутрішнього контролю**, розроблена Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ) і видана в червні 1992 р. Цим документом запропонована типова модель контролю, яка, зокрема, покликана забезпечувати ефективне управління в організаціях публічного управління.

Стандарти, принципи та методи, що містяться в Директиві МОВАУ, поділяються багатьма країнами світу. Водночас існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдино можлива.

Фактично кожна країна буде свою модель контролю, засновуючись на стандартах і виходячи з національних особливостей. Необхідно враховувати, що в Директиві МОВАУ термін “внутрішній контроль” отожднюється з більш широким поняттям контролю менеджменту, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні службовцям для досягнення завдань організації.

Директива МОВАУ виходить із того, що, з одного боку, керівники державних організацій повинні забезпечити запровадження, нагляд та модернізацію належної структури внутрішнього контролю для її ефективного функціонування, а з другого – має бути певна вища аудиторська установа країни, яка також зобов'язана забезпечувати адекватний внутрішній контроль.

Однією з основних функцій вищої аудиторської установи є **забезпечення існування задовільного внутрішнього контролю** за ключовими аспектами діяльності кожної перевіреної організації. **Аудиторська оцінка** має передбачати здійснення наступних кроків:

- оцінку вірогідності неправильного використання ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством;

- визначення доречних типів внутрішнього контролю;
- аналіз уже відомої інформації про ефективність контролю;
- оцінку адекватності його розробки;
- перевірку ефективності контролю;
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю й обговорення необхідних заходів для удосконалення діяльності з організації та контролю.

Різновиди контролю прийнято розрізняти за призначенням (адміністративний, конституційний, фінансовий, функціональний), стадіями виконання (попередній, поточний та заключний), суб'єктами управління (громадський та парламентський контроль), а також за відношенням до об'єкта (внутрішній та зовнішній).

Більшість діючих на сьогодні систем контролю менеджменту складаються із комбінацій наступних різновидів контролю:

- контролю до аудиту (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документа (акта) з усіма зацікавленими сторонами до його прийняття;
- спільних аудиторських контролів (поточний контроль), коли, наприклад, перевіряються фінансові витрати та своєчасність виконання запланованих робіт;
- контролю після аудиту (заключний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати та ефективність виконаних завдань і витрат.

Система внутрішнього контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення таких основних завдань:

- сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності, а також отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації;
- захист ресурсів від непотрібних витрат, зловживань, неправильного управління, помилок, шахрайства та інших порушень;
- дотримання законів, положень і директив керівництва;
- виявлення й збереження надійних фінансових та адміністративних даних і неупереджене наведення цих даних у своєчасних доповідях (довідках).

Внутрішній контроль в організаційній структурі, як правило, поділяється на загальні категорії функціонального (діяльнісного), адміністративного (управлінського) та фінансового (бухгалтерського) контролю.

Контроль менеджменту розглядається як той, що охоплює усі ці види контролю.

11.3 Контроль менеджменту

Контроль менеджменту може бути визначений як організація політики та процедур для забезпечення:

- досягнення накреслених результатів державних програм;
- використання ресурсів цих програм згідно з встановленими цілями та завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат, шахрайства та неправильного управління;
- отримання, зберігання і надання надійної та своєчасної інформації з метою прийняття рішень.

Функціональний контроль пов'язаний з основною діяльністю організації, політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації.

Адміністративний контроль включає в себе процедури і документацію щодо процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності управлінці та службовці для досягнення завдань організації.

Фінансовий контроль пов'язаний з процедурами і документацією ведення фінансової документації.

Вищезазначеною директивою МОБАУ пропонується покласти в основу структури внутрішнього контролю як мінімум п'ять основних та шість детальних стандартів, що придатні для всіх державних організацій та забезпечують аудиторів (контролерів) критеріями перевірки такої структури. Серед основних стандартів визначені такі: “обґрунтована впевненість”, “підтримуюче ставлення”, “чесність та компетентність”, “завдання контролю” і “перевірочний контроль”.

За стандартом “обґрунтована впевненість” структури внутрішнього контролю мають забезпечити так звану обґрунтовану впевненість у виконанні своїх основних завдань, тобто таку, що відповідає задовільному рівню впевненості за наявних умов витрат, результатів і ризику. При цьому витрати на внутрішній контроль не повинні перевищувати отримані результати.

За стандартом “підтримуюче ставлення” керівники та службовці мають завжди зберігати й проявляти позитивне та підтримуюче ставлення до внутрішнього контролю. Таке ставлення формується керівництвом вищого рівня й знаходить свій прояв у всіх аспектах його діяльності. Коли внутрішній контроль є постійним пріоритетом керівництва, воно формує та зміцнює позитивне та підтримуюче ставлення. Застосуванню цього стандарту, як правило, сприяє його підтримка керівниками вищих і центральних органів державного управління, представників парламенту.

За стандартом “чесність та компетентність” керівники та службовці повинні мати особисту та професійну чесність і підтримувати рівень компетентності, що дає їм змогу усвідомлювати важливість розробки,

запровадження та збереження належного внутрішнього контролю, забезпечення виконання його основних завдань. Коли керівники та службовці беруть на себе відповідальність за здійснення контролю, то роблять вагомий внесок у збільшення ефективності його здійснення.

За стандартом “завдання контролю” повинні бути визначені або розроблені специфічні завдання контролю для діяльності кожного міністерства, департаменту, установи, для кожної сфери діяльності організації. Такі завдання мають бути відповідними, всебічними, обґрунтованими та включеними до загальних завдань організації.

За стандартом “перевірочний контроль” керівники повинні постійно перевіряти свої дії та швидко реагувати на всі прояви неправильних, неекономічних, непродуктивних та неефективних дій. Перевірка діяльності має надавати впевненість у виконанні завдань організації, дотриманні висновків і рекомендацій внутрішніх та зовнішніх аудиторів, їх реалізації шляхом проведення відповідних заходів.

Серед детальних стандартів, що є механізмами або методами для досягнення завдань контролю, встановлені такі:

- структура внутрішнього контролю, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки (стандарт “документація”). Організація повинна мати письмовий доказ функціонування структури контролю, включаючи її завдання, методи та всі аспекти, пов’язані з операціями та значними заходами;

- операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані (стандарт “швидка та належна фіксація операцій і заходів”). Це необхідно для забезпечення керівництва надійною інформацією, на основі якої готуються доповіді, календарні плани й фінансові звіти, а також сприяння діяльності організації і процесу прийняття в ній рішень;

- операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень (стандарт “дозвіл та виконання операцій і заходів”). Дозвіл є основним засобом забезпечення проведення лише обґрунтованих, запланованих керівництвом операцій і заходів. Узгодженість з умовами дозволу означає, що службовці виконують доручені їм обов’язки згідно з директивами та в межах, встановлених керівництвом або законодавством;

- ключові обов’язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками (стандарт “розподіл обов’язків”). Це необхідно для забезпечення збалансованого та ефективного контролю;

- необхідно запровадити компетентний нагляд для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю (стандарт “нагляд”). Він передбачає: нагляд за виконанням затверджених процедур і вимог; виявлення та усунення помилок, хибного розуміння та неправильних прак-

тичних дій; запобігання виникненню або повторенню помилкових дій; нагляд за продуктивністю та ефективністю діяльності. Передоручення повноважень службовцем не повинно зменшувати його відповідальності за виконання обов'язків та використання наданих повноважень;

– доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання (стандарт “доступ та відповідальність за ресурси і документи”). Для забезпечення належної відповідальності необхідно періодично перевіряти узгодженість наявної та задокументованої кількості ресурсів.

Коли специфічні стандарти та процедури внутрішнього контролю передбачені законодавством, останнє не повинно бути занадто обмежувачим. Воно має залишати керівникам певну свободу в модифікації процедур контролю при зміні умов діяльності, інакше внутрішній контроль може стати застарілим і непродуктивним ще до внесення поправок до законодавства.

Необхідно періодично переглядати специфічні аспекти структури внутрішнього контролю та пристосовувати їх до змін середовища, в якому функціонує організація. Кожний орган державної влади має періодично переглядати свої стандарти внутрішнього контролю та час від часу вносити до них поправки.

11.4 Критерії функціонування внутрішнього контролю

Для ефективного функціонування внутрішній контроль має відповідати трьом основним критеріям:

– бути належним – належний контроль у належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень;

– послідовно здійснюватися згідно з планом, використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись ними за будь-яких умов;

– бути економічно виправданим, щоб витрати на здійснення контролю не перевищували отримані результати.

При оцінці ефективності внутрішнього контролю завжди необхідно пам'ятати, що його структура залежить від людського чинника, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки в поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і в персоналу. Організаційні зміни й ставлення керівництва також можуть сильно впливати на ефективність цієї структури. Таким чином, керівництву необхідно постійно перевіряти та удосконалювати контроль, повідомляти персонал про зміни та бути прикладом дотримання вимог контролю.

Вважається доцільним запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур, зважаючи на їхній обсяг, різноманітність, кількість справ, чисельність документів та велику

кількість нормативно-правових актів, положень та інструкцій, що стосуються їх діяльності.

Керівники мають усвідомлювати, що розвинута й добре відпрацьована структура внутрішнього контролю є **основою управління організації**, виконання її завдань, раціонального здійснення діяльності та використання ресурсів. Вони повинні взяти на себе відповідальність за цей контроль, постійно перевіряти свої дії.

Спеціальні підрозділи, що створюються для такого контролю, безумовно, є цінним джерелом надання рекомендацій і порад з питань його здійснення, але вони не мають підмінювати всю структуру внутрішнього контролю.

Важливим **елементом внутрішнього контролю** є щорічне звітування організації перед вищим керівництвом про виконання своїх планів, розроблення заходів з виправлення виявлених недоліків. Після виявлення вразливих місць необхідно вжити заходів з покращення системи внутрішнього контролю, що може стосуватися різних рівнів державного управління. Ці заходи відповідно можуть передбачати або внесення змін до чинного законодавства, що визначає відносини контролю, або перебудову центральними органами стандартів і процедур внутрішнього контролю, або перегляд керівництвом організацій своєї структури внутрішнього контролю.

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері публічного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та набуває характеру єдиної системи державного контролю. Останнє потребує:

- взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю;
- незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів;
- надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;
- диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю;
- зіставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю;
- розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії;
- встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик

проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень;

- чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації;

- спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу;

- запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією;

- реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, а й передусім за подання недостовірних даних, приховування реального стану справ з їх виконання.

Одним з базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організації. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю в різних системах взаємодії та на різних рівнях владних структур.

У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування **паралельних повноважень та взаємного контролю**; в системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю; в системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового; на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Взагалі функція контролю є невід'ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам і рівням влади та окремим органам публічного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль.

11.5 Форми зовнішнього контролю

Зовнішній контроль займає значне місце в системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомі такі його форми: конституційний, парламентський, судовий, державний фінансовий та громадський контроль.

Конституційний контроль здійснюється у формах попереднього і наступного контролю. Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів. У низці країн, наприклад Швеції, Фінляндії, застосовується тільки попередній контроль, тобто коли вже закон прийнято,

він більше не піддається перевірці на конституційність. Принцип наступності конституційного контролю полягає в перевірці на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності та використовується.

В Україні застосовуються обидві форми конституційного контролю. Утворено Конституційний Суд України, який вирішує питання щодо відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, а також здійснює тлумачення положень Конституції України та законів.

Парламентський контроль є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою. Він передбачений Конституцією України (ст. 85) і має здійснюватися у межах, визначених нею. Парламентський контроль реалізується шляхом:

- контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України щодо внутрішнього і зовнішнього становища України;

- розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому;

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

- призначення на посади за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, призначення на посади за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

- надання згоди на призначення на посади та звільнення інших посадових осіб відповідно до ст. 85 Конституції України;

- роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту;

- запитів депутатів;

- прийняття рішення про направлення запиту Президенту України тощо;

– у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101). В Україні інститут омбудсмена реалізований у посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Судовий контроль полягає в захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України (ст. 55) закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Судовий контроль у демократичній державі має позанаціональні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачається запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою.

Державний фінансовий контроль здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансової та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо.

За Конституцією України (ст. 85, 98) контроль за виконанням Державного бюджету України віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України. У межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Міністерство фінансів України розподілило функції такого контролю між органами державного управління, що підпорядковані їй, а саме, між Державною контрольно-ревізійною службою України, яка має контролювати формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, та Державним казначейством України, яке має здійснювати контроль з оперативного управління видатками державного бюджету.

Функцію контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів здійснює Національний банк України.

Ще одну важливу функцію державного фінансового контролю – **фіскальний контроль** за діяльністю платників податків і забезпечення

виконання доходної частини державного бюджету покладено на Державну податкову службу України, підпорядковану Президенту України. До системи державного фінансового контролю також можна віднести Управління Пенсійного фонду України, яке підпорядковане Кабінету Міністрів України та виконує функцію контролю за збиранням та акумуляцією внесків для пенсійного забезпечення й допомоги, за фінансуванням витрат фонду і своєчасністю та повнотою надходжень страхових внесків.

Усі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах публічного управління.

Реалізацію окремих функцій міжгалузевого контролю покладено на спеціальні центральні органи публічного управління, наприклад, Антимонопольний комітет України (контроль за дотриманням антимонопольного законодавства), Державну інспекцію з контролю за цінами (контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки), Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України (контроль за дотриманням стандартів), Державний комітет статистики України (контроль за дотриманням порядку звітності) та ін.

Функції спеціальних контролюючих органів також виконує низка державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади, таких як митна та санітарна служба, екологічна, пожежна, автомобільна інспекції тощо. Взагалі в системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

Основа громадського контролю за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де народ визначено єдиним джерелом влади в Україні й закріплено його виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Згідно із ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Найчастіше громадський контроль пов'язують із реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної,

економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики.

У демократичних країнах органи державної влади встановлюють контакти та підтримують добрі стосунки з громадськістю. Це досягається, здебільшого, створенням спеціальних підрозділів – прес-служб та служб опитування й аналізу настроїв громадськості.

Якщо перші, в основному, інформують засоби масової інформації про стан діяльності та перспективні заходи державних органів, то другі вивчають можливу реакцію населення і розробляють рекомендації щодо її врахування при реалізації стратегії та здійсненні політики організації.

Взагалі для підтримки зв'язків з громадськістю існують апробовані різні технології – від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією.

Для владних структур функція зв'язків з громадськістю є особливо актуальною, оскільки недолік інформування населення нерідко сприяє поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне ставлення до влади.

Перед владними структурами постають завдання:

- наблизити державний апарат до громадян та їх організацій;
- зробити його роботу більш відкритою;
- зміцнити відносини з громадськістю.

Зв'язки з громадськістю в публічному управлінні будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого ставлення соціального середовища до здійснюваних дій.

Водночас складна розгалужена, багатифункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна система контролю у сфері публічного управління на сьогодні є об'єктом, форма якого не кращим чином відповідає його змісту. Заслужують на визнання слухними пропозиції ряду українських учених – фахівців у сфері публічного управління та адміністративного права щодо створення вищої аудиторської установи країни. Тим більше, що такі пропозиції відповідають світовій практиці.

Відповідний орган державної влади має скоординувати функції державного контролю, упорядкувати та удосконалити їх нормативно-правове регулювання, забезпечити відповідними стандартами зовнішнього і внутрішнього контролю та здійснювати перевірку дотримання останніх.

Аналогічні установи створені в багатьох країнах світу, наприклад, Британська та Шведська державні аудиторські служби, Федеральний аудиторський суд у Німеччині та ін. В Україні вже подолано багато упереджень перехідного періоду державотворення. Своє важливе місце мають управлінські функції державного прогнозування та планування.

На часі надання належного місця в системі публічного управління та адміністрування й функції державного контролю, що завжди органічно

пов'язана з функцією державного планування та сприятиме більш ефективному досягненню визначених цілей розвитку України.

Контрольні питання

1. Визначте критерії функціонування внутрішнього контролю.
2. Які є форми зовнішнього контролю публічного управління?
3. Яким чином керівник організації здійснює контроль виконання завдань?

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

2. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право. Підручник НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого". 2-ге вид. Х., Право, 2013. 656 с.

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

4. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право. Підручник. Х., Право, 2010. 624 с. 4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К., Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Публічне управління: поняття і зміст.
2. Публічне управління як велика складна система.
3. Системні характеристики публічного управління.
4. Суб'єкт і об'єкт управління.
5. Поняття структури управління.
6. Характерні риси організаційної структури публічного управління.
7. Основи побудови організаційних структур публічного управління.
8. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління.
9. Унітарна та федеративна організації публічного управління.
10. Інститут Президента в Україні та публічне управління.
11. Сучасний статус і функції глави держави в Україні.
12. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади.
13. Організація виконавчої влади за Конституцією України
14. Поняття органів виконавчої влади.
15. Принципи побудови системи органів виконавчої влади.
16. Види та правовий статус органів виконавчої влади.
17. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, його структура і компетенція.
18. Відносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України.
19. Прем'єр-Міністр України: повноваження, компетенція.
20. Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції.
21. Міністерства України, їх повноваження та функції.
22. Державні Комітети України та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
23. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.
24. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління.
25. Місцеві органи виконавчої влади.
26. Місцеві державні адміністрації в системі публічного управління.
27. Правовий статус, компетенція, основні завдання, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій.
28. Засади правосуддя в Україні.
29. Система судоустрою.

30. Апарат публічного управління як система органів виконавчої влади.
31. Повноваження та складові апарату органів публічного управління.
32. Організація апарату публічного управління.
33. Діяльність апарату публічного управління: складові змісту.
34. Сутність, предмет, методи і форми правового регулювання публічного управління.
35. Законність у публічному управлінні.
36. Дисципліна в публічному управлінні.
37. Відповідальність у публічному управлінні.
38. Характеристика нормативно-правової системи публічного управління.
39. Основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління.
40. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.
41. Поняття і сутність управлінського рішення.
42. Типи управлінських рішень.
43. Суб'єкти підготовки рішень.
44. Основні види управлінських рішень.
45. Форма прийняття рішень як основа їх класифікації.
46. Процес підготовки управлінського рішення.
47. Акти управління - форма управлінської діяльності.
48. Види актів управління.
49. Класифікація форм управлінської діяльності.
50. Нормативно-правові акти.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ РОБОТИ. КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ІНДЗ: МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Робоча навчальна програма з курсу «Організаційно-правові основи публічного управління та адміністрування».

- ◆ Плани, конспекти лекцій.
- ◆ Плани семінарських занять з курсу «Організаційно-правові основи публічного управління та адміністрування».
- ◆ Комплекс завдань для поточного контролю (тести, питання для самостійної роботи).

Нормативно-правові акти з курсу «Організаційно-правові основи публічного управління та адміністрування»:

◆ (кодекси, закони, пакти, декларації, конвенції) в електронному вигляді. Глибокі знання основ публічного управління неможливі без обов'язкового поєднання пасивного, як правило, набуття здобувачами вищої освіти певних знань на лекціях з активною і наполегливою підготовкою до практичних та семінарських занять і викладанням свого бачення (на основі вивчення відповідних законів, практики їх застосування та літературних джерел) щодо вирішення того чи іншого питання, уміння вести аргументовану полеміку, отстоювати свою точку зору на групових заняттях.

Практичні заняття – це набуття здобувачами вищої освіти навичок застосування здобутих знань при вирішенні тієї чи іншої проблемної життєвої ситуації.

Семінарські заняття – це виявлення здобувачами вищої освіти знань з теорії прав людини і громадянина, вітчизняного законодавства та судової практики. Це вид навчального заняття, коли викладач організує дискусію (обговорення) з попередньо визначених питань, до яких здобувачи вищої освіти готують тези виступів. Кожна з цих форм занять може бути застосована окремо. Доцільніше поєднувати під час проведення заняття обидві названі форми. Безпосередньо на семінарському занятті здобувачи вищої освіти можуть доповнювати відповіді один одного, обґрунтовувати свій варіант вирішення тієї чи іншої життєвої ситуації. Для більш образного й оригінального висловлювання своєї думки, підвищення правової культури здобувачів вищої освіти дуже важливим є використання під час виступу окремих афоризмів, фразеологізмів, порівнянь, оригінальних думок видатних вчених, літераторів, ораторів тощо. Коли запитання вичерпані, завдання розв'язане, викладач підводить підсумки диспуту, аналізує його хід, називає здобувачів вищої освіти, які показали хороші знання, а також вирішує питання, з яких не досягнуто єдності думки. Він також оцінює відповіді кожного здобувача вищої освіти, відзначає найбільш аргументовані та юридично грамотні, звертає

увагу на мовні огріхи, неправильне вживання юридичних термінів і понять, неточні юридичні формулювання.

Одержані здобувачем вищої освіти на окремих практичних та семінарських заняттях оцінки враховуються при виставленні підсумкової оцінки з навчальної дисципліни «Організаційно-правові основи публічного управління та адміністрування».

Консультація – один із видів навчальних занять (індивідуальні або групові), що проводяться з метою отримання здобувачами вищої освіти відповіді на окремі теоретичні чи практичні питання та для пояснення певних теоретичних положень або аспектів їх практичного застосування (проводяться протягом семестру – поточні консультації, семестрові та перед контрольним заходом – екзаменаційні). У процесі консультацій (особливо поточного консультування) допускається діагностичне тестування знань курсантів (слухачів, здобувачів вищої освіти) (зазвичай, із застосуванням ПЕОМ) для виявлення ступеня засвоєння окремих теоретичних положень, теорій, закономірностей, рівня сформованості практичних умінь і навичок та перевірки ефективності прийомів і методів навчання, використовуваних під час аудиторних занять.

Основними особливостями модульного структурування навчальної дисципліни є її здатність до:

- забезпечення обов'язкового опрацювання кожного компонента дидактичної системи і наочне його подання в модульній програмі та модулях;
 - формування чіткої структуризації змісту навчання, послідовного викладу теоретичного матеріалу, забезпечення навчального процесу інформаційно-предметною системою оцінки і контролю засвоєння знань, що дозволяє коригувати процес навчання;
 - передбачення варіативності навчання, адаптації навчального процесу до індивідуальних можливостей і потреб студентів.

Кредит (залікова одиниця) – це уніфікована одиниця обсягу та вимірювання результатів навчання, досягнутих здобувачем вищої освіти на певний момент виконання програми навчання.

Навчальний модуль – це задокументована, логічно завершена та відносно самостійна частина навчального курсу, сукупність теоретичних та практичних завдань відповідного змісту та структури з розробленою системою навчально-методичного та індивідуально-технологічного забезпечення, необхідним компонентом якого є відповідні форми рейтингового контролю.

Змістовий модуль – система навчальних елементів, що поєднана за ознакою відповідності певному навчальному модулю.

Фонд кваліфікаційних завдань – це сукупність кваліфікаційних завдань, призначених для перевірки змістового чи навчального модуля. Рейтинг (рейтингова оцінка) – це чисельна оцінка досягнень здобувача

вищої освіти, яка визначається за багатобальною шкалою в процесі виконання ним заздалегідь визначеної сукупності навчальних завдань. Вивчення модуля завершується модульним контролем – перевіркою рівня засвоєння навчального матеріалу модуля.

Модульний контроль проводиться на практичному (лабораторному) занятті або семінарі згідно з розкладом занять. Модульний контроль проводиться незалежно від виду підсумкового контролю навчальної дисципліни.

Підводячи **рейтинг** досягнень здобувачів вищої освіти з навчальної дисципліни його максимальна кількість може складати 100 балів. Діагностуючи результати вивчення навчального матеріалу модулю чи змістовного модулю доцільно враховувати результати поточного оцінювання знань здобувачів вищої освіти та відвідування занять, якщо вони були системно продуманими (наприклад, за відвідування заняття – 1 бал). У підсумковій рейтинговій оцінці необхідно враховувати й результати науково-дослідної роботи здобувачів вищої освіти, їх участь в олімпіадах та інше (за рішенням кафедри). Перед початком вивчення навчальної дисципліни чи окремого модуля, на вступній лекції, до здобувачів вищої освіти необхідно довести всю необхідну інформацію, що стосується цілей навчальної дисципліни (модуля); термінів, порядку та умов здійснення модульного контролю; завдань для самостійного вивчення, що дозволить їм планувати свій навчальний час, забезпечить своєчасну та якісну підготовку до модульного контролю.

Індивідуальна робота здобувача вищої освіти є формою організації навчального процесу, яка передбачає створення умов для реалізації його творчих можливостей через індивідуально - спрямований розвиток їхніх здібностей, науково-дослідну роботу і творчу діяльність. Індивідуальні заняття проводяться з одним або декількома здобувачами вищої освіти під керівництвом викладача за окремим графіком, складеним кафедрою, затвердженим начальником (завідувачем) кафедри, факультету із зазначенням дня, часу, аудиторії та прізвища викладача, який проводить заняття, з урахуванням потреб і можливостей здобувача вищої освіти. Організація та проведення індивідуальних занять доручається, як правило, викладачам, які ведуть лекційний курс, а також завідувачам кафедр та їх заступникам. Передекзаменаційні консультації проводять викладачі, які читали лекційний курс. Індивідуальне навчальне заняття проводиться зі здобувачами вищої освіти з метою підвищення рівня їх підготовки та розкриття індивідуальних творчих здібностей.

Індивідуальні навчальні заняття організуються за окремим графіком. Види індивідуальних навчальних занять, їх обсяг, форми та методи проведення, форми та методи поточного і підсумкового контролю (крім державної атестації) визначає викладач. Звертаючись до опублікованих джерел слід враховувати динамізм законодавства й мати на увазі,

що окремі положення можуть застаріти, втратити актуальність. Важливо також пам'ятати, що коментарі до законів є їх науковим тлумаченням, висловлені там позиції аж ніяк не можуть вважатись обов'язковими, істиною в останній інстанції, яка не підлягає критичній оцінці й оспоруванню. Авторитет відповідних джерел визначається ґрунтовністю аналізу й вагомістю аргументів, а не титулованістю автора.

ГЛОСАРІЙ КУРСУ

Адміністративний договір – це угода двох і більше суб'єктів адміністративного права, що тягне за собою встановлення змісту або припинення адміністративних прав та обов'язків.

Акцепт – рішення про прийом пропозиції про висновок угоди на запропоновані в оферті умовах. Акцепт – це друга сторона контракту, оферта й акцепт становлять контракт.

Апарат міністерства - це система взаємопов'язаних структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань на чолі із заступником міністра - керівником апарату.

Види юридичної відповідальності державних службовців:

- дисциплінарна;
- адміністративна;
- цивільна;
- кримінальна.

Вироблення управлінського рішення – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми та способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі.

Державно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі публічного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру, що встановлюються в ході взаємної діяльності, в яких їхні учасники відчують на собі публічно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апарату щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є надання державних і адміністративних послуг.

Державними службовцями є особи, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління.

Державний орган в Україні - це одна особа або організована група осіб, спеціально призначені для реалізації державної влади в передбачених законом випадках. До числа державних органів ставляться, наприклад, суд, президент, парламент і т.д.

Державний апарат - це частина механізму держави в особі системи його державних органів.

Державна дисципліна - це свідоме дотримання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльності, точне і неухильне виконання ними своїх обов'язків.

Державна інспекція - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є здійснення державного нагляду та контролю.

Державне агентство - це центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є управління об'єктами державної власності.

Державні підприємства, установи, організації - це організовані групи осіб, призначенням яких є виконання робіт, надання послуг населенню або державі в цілому, його окремим органам, посадовим особам.

Децентралізація - це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно.

Договір - рішення про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань у комерційних і некомерційних сферах діяльності. Наприклад, договір про портфельні інвестиції, договір кооперації із закордонним виробником.

Дія актів управління розрізняється у просторі, часі та за колом осіб.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - **Верховна Рада України**.

Закон - рішення вищої державної влади, що носить загальнообов'язковий і непорушний характер.

Заяви громадян - це звернення, не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав і містять прохання особистого характеру, або повідомлення про такі порушення законності, які не зачіпають його прав і законних інтересів.

Змішані управлінські акти містять у собі ознаки як нормативних, так і індивідуальних актів.

Індивідуальні акти - це різновид управлінських актів правозастосовного (ненормативного) характеру, призначених для вирішення шляхом застосування норм права індивідуально- конкретних справ у сфері публічного управління. Характерною рисою цих актів є їх правозастосовний характер.

Інструкція - це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб і підрозділів, а також службовців 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.

Контракт – рішення, звичайно комерційного характеру, про проведення спільних робіт із вказівкою взаємних прав і зобов'язань. Контракт є підвидом угоди. Наприклад, контракт на поставку комп'ютерів, контракт на виконання робіт, контракт купівлі-продажу.

Корупція - особливий вид хабарництва та зловживань службовим становищем, характерний для державних установ, з'явилась у період формування держав та їх інституцій.

Критерій (оцінка) рішень – це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи кілька функцій управління.

Метод правового регулювання публічного управління – це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду.

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Набрання чинності актами управління – момент, коли акти управління набувають юридичної сили.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу.

Нормативні управлінські акти – це такі акти управління, якими встановлюються загальні правила поведінки в певній сфері публічного управління, розраховані на багаторазове застосування.

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

Ознаками виконавчої влади є:

- відносна самостійність у системі державної влади;
- основне завдання виконавчої влади - втілення в життя приписів норм Конституції та законів України;
- легальна можливість визначального впливу на поведінку людей, підтримана можливістю державного примусу;
- централізованість, що характеризується певною ієрархією органів виконавчої влади,
- у безпосередньому розпорядженні є суттєві державні ресурси фінанси, армія, поліція, комунікації тощо,
- універсальність - проявляється в різних сферах суспільного життя, використовує різні способи впливу на поведінку людей.

Орган держави – це певна державна інстанція, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Організаційна структура публічного управління – це компонент системи публічного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Оферта – рішення, звичайно комерційного характеру, про пропозицію конкретному (кожному) особі укласти угоду на зазначених умовах. Оферта є однією стороною контракту. Наприклад, оферта на оптові закупівлі побутової техніки.

Положення – рішення, що представляє собою набір законів, правил і інструкцій, що регламентують певну діяльність.

Постанова – правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України.

Правосуддя - це здійснення державним органом (судом) норми права до конкретного випадку, що трапився в житті. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Правове регулювання публічного управління – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин.

Правила – рішення, що враховує традиції організації й представляє набір пропонованих для виконання сталих норм поведження й діяльності певних груп працівників. Наприклад, правила внутрішнього розпорядку.

Правовий акт управління – це підзаконне односторонньо владне офіційне рішення (волевиявлення) органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта управління з питань управлінського характеру, прийняте ним у межах його компетенції у передбачених законом формах і порядку, який тягне за собою юридичні наслідки.

Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Протокол – рішення про відбиття певних подій, обставин, правил. Наприклад, протокол минулих зборів, дипломатичний протокол.

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

Пропозиції - звернення, які не пов'язані з порушенням суб'єктивних прав громадян, а націлені на усунення наявних порушень, покращення стану справ, зміцнення дисципліни і порядку.

Протокол – рішення про відбиття певних подій, обставин, правил. Наприклад, протокол минулих зборів, дипломатичний протокол.

Публічне управління – це діяльність державних органів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нор-

мативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

План – рішення, що відбиває мету й конкретні завдання діяльності, засобу, методи й час їхньої реалізації. Наприклад, бізнес-план, план заходів щодо реформування й реструктуризації.

Рішення - це результат розумової діяльності людини, що приводить до певного висновку або до необхідних дій, наприклад, відсутності будь-якої дії, розробки певної дії або вибору дії з набору альтернатив і її реалізація.

Розпорядження – це рішення керівника, не наділеного адміністративними функціями. Розпорядження звичайно стосується питань технології, організації праці й техніки безпеки.

Скарга - це звернення громадянина або групи громадян до відповідних органів з приводу порушення законності, особистих суб'єктивних прав.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку.

Специфічні знаки публічного управління:

- у процесі його здійснення формуються та реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпечуються законні інтереси громадян;
- функції управління виконуються спеціальними суб'єктами, які формуються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціонують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах;
- більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковуються нормативними актами.

Суб'єкт публічного управління - система, яка 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.

Система публічної влади в Україні складається з трьох гілок державної влади (законодавча, виконавча і судова) та системи місцевого самоврядування.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя.

Способи правового регулювання:

1. **Дозвіл** – це надання особі права на її власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне).

2. *Зобов'язання* (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так);

3. *Заборона* – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду (тільки так не роби).

Структура управління – це сукупність ланок і рівнів (або шаблів) управління, їх підпорядкованість і взаємозв'язок.

Угода – рішення, що формує загальну позитивну інфраструктуру для певної діяльності. Наприклад, угода про наміри, угода про запобігання подвійного оподатковування, угода про розділ ринків збуту тощо.

Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом України.

Унітарна держава – держава, де всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державного статусу.

Управлінське рішення - основний інструмент дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на керований об'єкт.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів (суб'єктів) федерації.

Форми публічного управління – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій.

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності.

Централізація – принцип володіння владними повноваженнями, згідно з яким територіальні органи влади у своїй діяльності залежать від центральних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

Основна література

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/55-12> (дата звернення 11.11.2019).

2. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення 16.11.2019).

3. Про Кабінет Міністрів України Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення 17.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 19.11.2019).

4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року №1402. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 11.11.2019).

5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17> (дата звернення 08.11.2019).

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04 1999р. № 586-XIV. Дата оновлення 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 19.11.2019).

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 02.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 18.10.2019).

8. Авер'янова В.Б. Державне управління: теорія і практика. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 148 с.

7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

8. Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків: Право, 2013. 656 с.

9. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

10. Алексеев А., Пигалов В. Деловое администрирование на практике. Инструментарий руководителя. Москва: Технологическая школа бизнеса, 1994. 144 с.

11. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. Київ: ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.

12. Балашов В. Г. Механизмы управления организационными проектами / В. Г. Балашов, А. Ю. Заложнев, Д. А. Новиков. Москва: ИПУ РАН, 2003. 84 с.
13. Бєлова Л.О., Карамішев Д.В., Набока Л.В. Реалізація державної соціальної політики сталого розвитку регіону органами публічної влади України. Монографія ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Д.В. Карамішева, к. держ. упр., доц Л.В. Набоки. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 296 с.
14. Безверхнюк Т. М. Управління проектами в публічній сфері : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. 344 с.
15. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна. Київ: АМУПП, 1997. 200 с.
16. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебн. пособ. Москва: Логос, 1998. 200 с.
17. Василевська Т.Е. Етика державного управління : підручник / Т.Е. Василевська, В.О. Саламатов, Г.Б. Марушевський; за заг. ред. Т.Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.
18. Вакуленко В. М. Основи регіонального управління в Україні : підручник // авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М.К. Орлатий, В.С. Куйбіда та ін.; за заг.ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2012. 576 с.
19. Бібліографія публічного управління та адміністрування: навчально- методичний посібник / за наук. ред. д. н. держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ, 2018. 474 с.
20. Венделин А.Г. Подготовка и принятие управленческого решения. М.: Экономика, 1977. 150 с.
21. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Нац. юрид. академія України, 1999. 55 с.
22. Д. Гелрігел, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Бренінг. Організаційна поведінка : пер. з англ. / К. : Основи, 2001. 726 с.
23. Дубич К.В. Актуальні проблеми державного управління соціальними послугами: підручник для студентів вищих навчальних закладів. К.: ІПК ДСЗУ, 2019. 412 с.
24. Карданская Н.А. Основы принятия управленческих решений. М.: Русская Деловая Литература, 1998. 288 с.
25. Колісник В.П. Конституційне право України: підр. для студ. вищ. навч. закл./ За ред. та Ю.Г. Барабаша. Х.: Право, 2008. 416 с.
26. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: Деякі порівняльні практики. Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 1999. 260 с.
27. Ковбасюк Ю.В. Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції / За заг. ред. проф.-ів і

В.Л. Федоренка; матеріали круглого столу за міжнародною. К.: Вид-во Ліра-К, 2014. 162 с.

28. Мазур И. И. Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге. М. : Омега-Л, 2009. 960 с.

29. Мальчин Ю.М. Історія місцевого самоврядування України: навч. посіб. для слухачів Університетів «третього віку» // Автори-укладачі, Чумак В.А. / Під заг.ред. Спунбер Д., Горбового А.Ю., Халецької А.А. Вид. 3-тє. К.: АМУ, 2017. 88 с.

30. Мануїлова К.В. Традиція децентралізації публічної влади України: від розпізнавання до конструювання. Монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 332 с.

31. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія. Монографія. Київ, нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.

32. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. М.: Экономика, 1983. 224 с.

33. Надьон О.В., Помаза - Пономаренко А.Л. Правовий механізм державного регулювання фінансової безпеки банків України. Монографія. Х., НУЦЗУ, 2018. 198 с.

34. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. К., 1995. 208 с.

35. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Монографія. К.: УАДУ, 1997. 448 с.

36. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 164 с.

37. Оборотов Ю. М. Теорія держави і права: Державний іспит: Навч. посіб. Х.: Одіссей, 2007. 256 с.

38. Оржель О.Ю. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський. К.: Видавництво НАДУ, 2007. 76 с.

39. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2000. 211 с.

40. Пірен М.І. Конфлікт і управлінські ролі: соціо-психологічний аналіз. – К.: УАДУ, 2000. 228 с.

41. Пірен М.І. Менеджмент і маркетинг у діяльності державної влади: навч. посіб. К.: «Талком», 2013. 210 с.

42. Поважний О.С., Діденко Н.Г., Токарев В.І. Концептуальні засади професійного супроводу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в системі безперервної освіти. Монографія. Донецьк: «ВІК», 2012. 308с.

43. Подольчака Н.Ю., Пушака Я.Я., Ворона П.В. Публічне адміністрування та економічна безпека в умовах європейської інтеграції: Моног-

рафія / За заг. ред. Н.Ю. Подольчака, Я.Я. Пушака та П.В. Ворони. Львів: Ліга-Прес, 2017. 272 с.

44. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. Вид. 10-те, доп. Львів: Край, 2008. 224 с

45. Райт Г. Державне управління. К.: Основи, 1994. 108 с.

46. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку. Київ. 2010. 276 с.

47. Руденко О. М., Штурхецький С. В., Шершньова О. В., Філіпова Н. В. HR-менеджмент у публічному управлінні: навч. посібн. / Руденко О. М., Штурхецький С. В., Шершньова О. В., Філіпова Н. В. Київ: Кондор-Видавництво, 2017. 124 с.

48. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. Для дистанційного навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; за ред. д.Ара соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.

49. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч. посіб. / В. І. Риндюк ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". Електрон. текстові дані. Київ : КНЕУ, 2016. 106 с.

50. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В. К.: Оріяни, 1998. 364 с.

51. Соловйов С. Г. Інформаційна складова державної політики та управління. Монографія; заг. ред. д. держ. упр., проф. Грицяк Н. В. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.

52. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії та практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 600 с.

53. Скрипнюк О. В. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення. Монографія. /В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабані, Я. О. Берназюк та ін.; передм. Ю. В. Ковбасюка; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка. К.: НАДУ, 2011. 344 с.

54. Тацій В. Я. Конституція України: Наук. - практ. комент. Х.: Право, 2003. 808 с.

55. Тертичка В.В. Стратегічне управління: підручник. К.: "К.І.С.", 2017. 932 с.

56. Тернер Дж. Р. Руководство по проектно-ориентированному управлению / Дж. Р. Тернер. К. : Изд-во Гребенников Бизнес Букс, 2007. 552 с.

57. Телешун С. О. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С.В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2016. 340 с.

58. Ткачук А. Ф. Місцевий та регіональний розвиток. Участь громадян у місцевому розвитку. Практичний посібник для практичних людей / Анатолій Ткачук. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2012. 144 с.

59. Томпсон-мл. А. А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа : пер. с англ. / А. А. Томпсон-мл., А. Дж. Срикленд III. – 12-е изд. М. : Издат. дом “Вильямс”, 2011. 928 с.

60. Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори ефективності: політико-правовий аспект. Х.: Прапор, 1996. 164 с.

Додаткова література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.

Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.

2. Simon H. Making Management Decisions : the Role of Instition and Emotion / H. Simon // Akademy of Management Executive. 1987. Feb. N 1. P. 57-64.

3. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. Москва, 1996. 229 с.

4. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. Москва: Политиздат, 1981. 432 с.

5. Бакуменко В.Д., Башкатов В.М. Механізми державного управління демократичними змінами. Монографія. Київ: АМУ, 2015. 180 с.

6. Гаєк Ф. А. Конституція свободи: Пер. з англ. Львів: Літопис, 2004. 556 с.

7. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л. М. Гогіна; Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС. URL: <http://www.center.gov.ua/golovna/download-document.html?gid=...>

8. Головаха Е.И., Бекешкина И.Э., Небоженко В.С. Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии. К., 1992. 128 с.

9. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика. Монографія. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.

10. Гурне Б. Державне управління. К.: Основи, 1993. 165 с.

11. Гелрігел Д. Організаційна поведінка : пер. з англ. / Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Бренінг. К. : Основи, 2001. 726 с.

12. Дубенко С. Д. Право в державному управлінні: навч. посіб. / [Т.П. Кудлай, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк]. Київ: НАДУ, 2016. 376 с.

13. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. 236 с.

14. Дроньє А. Основні принципи успішного керівництва устано-вою. Методичні рекомендації. К., 1995. 80 с.
15. Зайчук О. В. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції): Навч. посіб. / За ред. Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком інтер, 2008. 400 с.
16. Зайчука О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред., Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
17. Зубарева М. Європейська інформаційна політика та інтеграція моделі європейського інформаційного суспільства в українські медіа / М. Зубарева // Діалог. 2015. Вип. 20. С. 162-171.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
19. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід. Монографія. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. 276 с.
20. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. М.: Статут, 2000. С. 13.
21. Князєв В.М. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методика. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 204 с.
22. Ковбасюк Ю. В. (голова), Ващенко К. О. (заст. голови), Сурмін Ю. П. (заст. голови) [та ін.]. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
23. Копейчикова В. В. Загальна теорія держави і права. К.: Юрінком Інтер, 2000. 320 с
24. Корженко В. В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / [В. Б. Дзюцзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.]; за заг. ред. д.філос.н., проф., к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012. 256 с.
25. Кравчук С. Й. Основи теорії держави і права: навч. посібник / Кравчук С.Й. К.: Видавничий дім «КОНДОР», 2018. 192 с.
26. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні. Монографія. К.: К.І.С., 2013. 272 с.
27. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Отв. ред. В.В.Цветков; АН УССР. Ин-т государства и права. К.: Наук. думка, 1988. С. 18-19.
28. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Том 1, 2. Пер. с англ. М.: Прогресс, 1981. С. 56.
29. Лагутін В.Д. Конкурентна політика держави в умовах трансформації національної економіки. Монографія / А.Г. Герасименко, Л.С.

Головко, Л.І. Дідківська та ін. За заг.ред. В.Д. Лагутіна. К.: КНТЕУ, 2008. 307 с.

30. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики. Монографія / Л. І. Летнянчин. Х.: Вид. ФОП Вапнярчук Н. М., 2006. 256 с.

31. Малиновський В. Державне управління. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

32. Оболенський О.Ю. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування. Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. Хмельницький: Поділля, 1999. С. 23.

33. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем. М. : Радио и связь, 1991. 224 с.

34. Саймон Г. Адміністративна поведінка: дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. Київ: АртЕк, 2001. 392 с.

35. Сердюк О. В. Соціологічний підхід у сучасному правознавстві: пізнання соціальності права. Монографія. Х.: Яшма, 2007. 320 с.

36. Цыгичко В.Н. Руководителю – о принятии решения. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 18.

37. Чукаева В.А. Государственное строительство и самоуправление на Украине. Днепропетровск: Наука и образование, 1999. 132 с.

38. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. К.: Вища школа, 1997. С. 87-90.

39. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К.: Програма Л., 1995. С. 54.

40. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навчальний посібник. Київ – Дніпропетровськ: УАДУ, 1996. 87 с.

41. Яцуба В. Організаційно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні. Вісник УАДУ, 1997. № 3.

Навчальне видання

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Навчальний посібник

Підписано до друку 19.11.2020. Формат 60x84 1/16.

Умовн.-друк. арк. 10,1.

Вид. № 81/20.

Сектор редакційно-видавничої діяльності
Національного університету цивільного захисту України
61023 м. Харків, вул. Чернишевська, 94.

www.nuczu.edu.ua