

Карташов Є.Г., Євдокимов В.В., Драган І.О.,
Дацій О.І, Грицишен Д.О., Алейнікова О.В.

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Підручник

за загальною редакцією д.держ.упр. Є.Г.Карташова

Затверджено до друку

Вченою радою ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (протокол № 4 від 19.06. 2019 р.).

Вченою радою Житомирського державного технологічного університету (протокол № 5 від 23.04.2019 р.)

Рецензенти:

Кириченко М.О., член-кореспондент Академії наук вищої освіти України, доктор філософії, професор, ректор ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України.

Домбровська С.М., д.держ.упр., проф., начальник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Жовнірчик Я.Ф., д.держ.упр., доц., начальник відділу Національного авіаційного університету.

Шпак Ю.В., д.держ.упр., доц., професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

Державне та регіональне управління: [підручник] / Є.Г. Карташов, В.В.Євдокимов, І.О.Драган, О.І.Дацій та ін.; за заг.ред. Є.Г. Карташова. – Київ, 2019. – 223 с.

У підручнику розглянуто сутність державного та регіонального управління, еволюцію теорії державного та регіонального управління, роль держави як суб'єкта управління суспільним розвитком, структуру державного механізму та концепції поділу влади в системі державного управління, особливості державного управління на регіональному рівні, специфіку місцевого самоврядування та його роль й місце у державному управлінні, підходи до визначення ефективності державного управління, а також значення державного контролю у сфері виконавчої влади, проблемні питання децентралізації в системі державного управління, концепції модернізації системи державного управління в Україні.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Тема 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Поняття та зміст державного управління	7
1.2. Адміністративний аспекти державного управління	12
1.3. Політичний аспект державного управління	18
1.4. Особливість державного управління як практичної діяльності	21
1.5. Принципи й функції державного та регіонального управління	23
Тема 2. ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ	25
2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей державного управління	25
2.2. Джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління	29
2.3. Дослідження управління регіональним розвитком у ХІХ - початку ХХ ст.	31
2.4. Формування основ теоретичного аналізу державного управління регіональним розвитком	34
2.5. Сучасна концепція державного управління регіональним розвитком	37
Тема 3. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ	42
3.1. Держава як універсальна організація суспільства	42
3.2. Сутність феномену державної влади	44
3.3. Форма держави як її змістовна ознака	46
3.4. Функції держави та механізм державного управління	52
Тема 4. СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ТА ПОДІЛ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	56
4.1. Структура державного механізму (державного апарату)	56
4.2. Концепція поділу державної влади	58
4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні	63
4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні	66
4.5. Судова гілка державної влади в Україні	70
4.6. Роль президента в системі державного управління	77
Тема 5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	82
5.1. Сутність регіонального управління	82
5.2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком	86
5.3. Регіональні органи державного управління	91
5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади	96
5.5. Досвід розвитку регіонального управління в ЄС	98
Тема 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА	106

РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування	106
6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування	109
6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування	114
6.4. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування	118
6.5. Формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад	120
6.6. Основні позиції реформування місцевого самоврядування в Україні	121

Тема 7. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

7.1. Необхідність оцінки ефективності державного управління	124
7.2. Критерії ефективності діяльності органів влади	127
7.3. Аналітичні технології при визначенні результативності й ефективності державного управління	129
7.4. Сутність контролю в системі державного управління	132
7.5. Види контролю у сфері державного управління	136

Тема 8. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації	140
8.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії державного управління	143
8.3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці державного управління	147
8.4. Типи децентралізації влади в системі державного управління	149
8.5. Сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні	151

ТЕМА 9. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

9.1. Концепція нового державного менеджменту	158
9.2. Маркетизація системи державного управління	165
9.3. Реалізація маркетизації державного управління у зарубіжних практиках	168
9.4. Концепція нової веберівської держави	170

Тема 10. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

10.1. Загальні положення про державну службу в Україні	173
10.2. Правовий статус державного службовця	176
10.3. Управління державною службою	182
10.4. Загальні умови вступу на державну службу	185
10.5. Проходження державної служби	188

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

ВИКОРИСТАНІ ТА РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА

ПЕРЕДМОВА

Європейськоорієнтований розвиток українського суспільства, його демократизація, успіхи у подоланні наслідків кризових явищ в усіх сферах суспільного життя залежать від результативності й ефективності державного управління з системних позицій на загальнодержавному й регіональному рівнях реалізації. На жаль не узгоджена із процесами суспільних перетворень діяльність суб'єктів державного управління в Україні у соціально-економічній сфері обумовила наслідки негативного характеру, що знайшло прояв у значному падінні доходів населення, зниженні рівня та якості життя, посиленні негативних тенденцій у сфері трудової міграції, що суттєво знижує інвестиційно-інноваційну активність й загальний потенціал економічного зростання країни. Така ситуація вимагає переосмислення підходів до державного управління, яке попри декларування реформ все ще характеризується достатньо високим ступенем централізації в сфері прийняття рішень щодо вирішення місцевих проблем. Про це свідчить низький рівень довіри та оцінка ефективності діяльності органів влади з боку населення.

Екзогенна модель розвитку, яка домінувала тривалий період, призвела до певної залежності та апатичності людини до свого життя, укорінення «споживчого підходу». В таких умовах управління розвитком території має ґрунтуватися на ендогенному підході, який відповідає тенденціям Європейського Союзу та характеризується зміною домінуючої ролі держави, активізацією участі населення в процесі прийняття рішень щодо розв'язання проблем місцевого значення на основі реалізації волевиявлення і самоорганізації, реалізуючи свої інтереси, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Це пов'язано з тим, що держава хоча і декларує представництво усього суспільства, проте фактично представляє лише певну його частину, та здійснює свої функції в основному через систему державного управління, через свій часто надмірно забюрократизований апарат. Тим самим відбувається певне відчуження державної влади від її джерела – народа,

соціальних і політичних інститутів й норм від суспільного життя. При цьому таке відчуження призводить до зниження можливостей контролю з боку суспільства, погіршення реальної корупційної ситуації в Україні.

Розв'язання такої проблеми потребує впровадження демократичної моделі державного управління як пріоритету сьогодення, переорієнтації дій управлінців на забезпечення потреб та інтересів громадян. Це потребує застосування нових інструментів, здатних забезпечити високу результативність й ефективність державного механізму.

Представлений підручник, який складено на основі узагальнення й систематизації останнього наукового доробку з державного управління, розкриває різні теоретичні аспекти державного та регіонального управління у контексті реалізації євроінтеграційного вектору розвитку України. Сподіваємось, що цей підручник буде цікавим і корисним не лише для здобувачів вищої освіти, але й для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Тема 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

- 1.1. Поняття та зміст державного управління
- 1.2. Адміністративний аспекти державного управління
- 1.3. Політичний аспект державного управління
- 1.4. Особливість державного управління як практичної діяльності
- 1.5. Принципи й функції державного та регіонального управління

1.1. Поняття та зміст державного управління

Управління як об'єктивна реальність є універсальним й багатоаспектним явищем, притаманним всім суспільствам, країнам, сферам суспільної життєдіяльності на будь-яких етапах людської цивілізації. **Управління** передбачає цілеспрямований вплив на суспільство для його збереження, впорядкування, удосконалення та розвитку. Тому **предметом** вивчення науки управління є процес впливу на соціум.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як **управління** зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття **управління** можна здійснити за такими підходами: по-перше, **загальний** – організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних; по-друге, **функціональний** – цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль, цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва; по-третє, **процесний** – процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень;

процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; по-четверте, **суб'єктно-об'єктний** – упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Різновидом управління, зокрема соціального, виступає **державне управління**. На сьогодні категорія державне управління вживається як практична діяльність і як наука.

Державне управління (**як наука**) є системою наукових знань, що інтегрує інші суспільні науки (політичні, історичні, економічні, філософію, соціальну психологію), зосереджену на процесах, функціях, методах управління, що знаходять свій прояв в діяльності держави через виконавчі та розпорядчі функції.

Становлення науки державного управління відбувалось в контексті загального розвитку управлінської думки. Вітчизняна теорія державного управління розвивалася до кінця XX століття без самостійного дисциплінарного оформлення, головним чином як вчення про державу і право. В сучасній Україні державне управління фактично отримало визнання як 25-та галузь науки в 1996 р., коли постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 був затверджений перелік наукових спеціальностей цієї галузі.

На сучасному етапі **пріоритетними завданнями науки** державного управління є: подальше виявлення закономірностей, формулювання принципів і вдосконалення на цій основі функціонування державно-управлінської системи; розроблення оптимальних моделей політико-адміністративних відносин, державного управління і визначення раціональної структури органів державної

влади; розроблення високоефективних мотиваційних підходів в державному управлінні, сучасних методів прогнозування (форсайт), стратегічного планування, контролю, комунікацій, прийняття управлінських рішень; визначення впливу геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції на сутність, властивості та інші системні характеристики державного управління; подальший розвиток методології державного управління; розроблення критеріїв оцінки і шляхів підвищення результативності та ефективності діяльності суб'єктів державного управління; впровадження новітніх інформаційних технологій в діяльність органів влади (електронне урядування); розроблення наукових засад кадрової політики та управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; сприяння розвитку системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; обґрунтування шляхів оптимізації відносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування, ін.

Державне управління (**як практична діяльність**) передбачає систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему (окремі її ланки), на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави. Державне управління полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах та здійснюється шляхом застосування державно-владних повноважень.

Державне управління як процес має **політичний** (знаходить прояв у суспільстві) та **адміністративний** аспекти (реалізується в середині системи управління), а також характеризується певними **ознаками**. Воно базується на нормативно-правових актах, тісно пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади.

Здатність та вміння державних службовців творчо підходити до постановки й реалізації організаційних цілей шляхом застосування управлінської науки в практиці державного управління науковці називають “**мистецтвом управління**”. Мистецтво управління ґрунтується на основі особистого життєвого досвіду або випрацьовується шляхом спеціального навчання, залежить від наявності навичок, інтуїції, здібностей і враховуючи конкретних особливостей функціонування об'єкта і суб'єкта державного управління [72].

Державне управління має **політичний** (знаходить прояв у суспільстві) та **адміністративний** аспекти (реалізується в середині системи управління).

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

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

Держава як суб'єкт управління та особлива інституція суспільства покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всього суспільства, його спільні потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має визначати той оптимум, який, з одного боку, забезпечить права і свободи людини, надасть простір її активності й творчості, а з іншого – впроваджуватиме в суспільство певні організаційні засади, що впорядкують діяльність індивідуумів.

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

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, як **суб'єкти державного управління**, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції України) [60].

Об'єктом управління є система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Об'єктом державного управління є все суспільство.

Основними об'єктами державного управління є підпорядковані органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

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

Державно-управлінські відносини є особливим видом суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру.

Змістом управлінських відносин виступає взаємодія суб'єктів та об'єктів управління, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки інформації. **Прямий зв'язок** сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління. **Зворотний зв'язок** надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, та виступає базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити оптимальні шляхи і засоби організації процесу управління.

Українські науковці В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В. В. Цветков визначають державно-управлінські відносини особливим видом суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави.

Державно-управлінські відносини визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою і мають вольовий та організаційний характер [20, с. 23-33].

На думку Малиновського В. Я., управлінські відносини це суб'єкт-об'єктна взаємодія у сфері державного управління, яка виникає у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного відповідною компетенцією для реалізації юридично встановлених функцій, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки. Зважаючи на те, що здійснення функцій управління не є одностороннім впливом суб'єкта на об'єкт управління, автор наголошує на участі об'єкта управління у формуванні владного волевиявлення суб'єкта [72].

1.2. Адміністративний аспекти державного управління

У своєму історичному розвитку питання **взаємодії політичної та адміністративної складових** державного управління відзначається застосуванням багатьох підходів до аналізу. На сучасному етапі розвитку науки державного управління дедалі вагомим постає питанням визначення меж компліментарності політики та управління. В даному випадку під поняттям “межі компліментарності політики й управління” мається на увазі межа взаємовпливу й ступінь взаємодоповнюваності політичної та адміністративної складової державного управління.

Вивчаючи специфіку **політико-управлінських відносин** варто звернути особливу увагу на тлумачення системоутворюючих категорій: **поняття “влада” та “відносини”**.

Малиновський В. Я. розглядає владу як можливість окремих груп інтересів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів [72, с. 29]. В більш **широкому змісті** владу характеризують як здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх

спільності. Відносини управління, панування, підпорядкування, покори є сутністю влади. Влада є багатогранним суспільно-політичним і правовим поняттям, що характеризується як спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання [34, с. 90].

Найвпливовішою у суспільному процесі є **державна влада**, яка здійснюється у порядку, передбаченому конституцією та законами, домагається своїх цілей економічним стимулюванням, ідеологічним впливом, примусом тощо. До системи державної влади належить комплекс органічно пов'язаних між собою державних органів, політичних партій, закладів і осіб, наділених певними повноваженнями, а також політичних партій і організацій, безпосередньо наділених владою, що здійснюють її [34, с. 145].

Українські науковці Бакуменко В.Д. та Кравченко С.О. зазначають, що **державна влада** характеризується як політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту та реалізації спільного інтересу, реалізації потреб суспільства, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Державна влада здійснюється державою за допомогою спеціального апарату примусу або переконання, володіє монопольним правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян держави [9, с.97]. Одним із різновидів влади є **політична влада** – можливість певної соціальної групи чи особистості за допомогою політики та правових норм втілювати свою волю та здійснювати організований вплив на суспільство [34, с. 145-146].

Щодо **адміністративної складової** державного управління. З адміністративної точки зору термін «**відносини**» набуває характеру державно-службових відносин. Державно-службові відносини визначаються як об'єкт регулювання законодавством державної служби [72].

В суспільних науках поняття «**адміністрування**» визначається як формальне бюрократичне управління, що здійснюється шляхом наказів та розпоряджень [72]. У вузькому значенні поняття “адміністрування” означає

професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва. У широкому значенні це не лише професійна діяльність чиновників, але й вся система адміністративних інститутів з чіткою ієрархією, за допомогою якої підпорядкованість відповідальності за виконання державних рішень відбувається зверху вниз.

Інше тлумачення характеризує поняття “адміністрування” як здійснення процесу керування за допомогою спеціального кадрового апарату. Тобто бюрократичний стиль управління, що ґрунтується на використанні наказових та командних методів. Іншими словами така – модель прийняття управлінських рішень, в основі якої лежить намагання дотриматися формальних вимог, а не бажання вирішити проблему. Важливим фактором для визначення сутності адміністрування є процес суб’єктивації влади, суть якого полягає в тому, що адміністративна посада трансформує індивідуальну владну волю службовця у державну і суттєво посилює першу в усіх її проявах, як позитивних так й негативних.

На процес адміністрування суттєвий відбиток накладають вольові, інтелектуальні та моральні якості задіяних осіб. Тому процес адміністрування може реалізовуватись як правомірно, раціонально, так і волюнтаристично, ірраціонально. Наголошуємо, що процесу адміністрування, як стилю управління, притаманні формалізм, сваволя, підпорядкування всієї діяльності збереженню і зміцненню власної влади. Крім суб’єктивації влади, **тяжіння адміністративної влади до бюрократичного стилю** управління обумовлене й іншими **об’єктивними факторами**. По-перше, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову спонукає спроби адміністративної ланки не лише вийти з-під контролю, а й ствердити своє домінування у межах владного трикутника. По-друге, надзвичайні ситуації, війни, епідемії, катастрофи, масові заворушення, які в умовах глобалізації стають все частішими, є своєрідними каталізаторами адміністрування, оскільки вимагають посилення виконавчої влади та актуалізують застосування адміністративних важелів. По-третє, існування певної залежності судової та законодавчої гілок влади від

адміністративно-виконавчої, що базується на наявності в останньої потужного управлінського ресурсу (розгалужений та численний бюрократичний апарат, фінансова база, контроль над засобами масової інформації, значний арсенал засобів примусу, можливості суттєво впливати на процес підбору кандидатів у депутати і на судові посади тощо) [93].

Наукова думка визначає поділ управлінців на управлінця-лідера й управлінця-адміністратора. В такому змісті адміністрування означає діяльність управлінця-адміністратора, що передбачає здійснення розпорядницьких, керівних функцій. До поняття адміністрування входить поняття “адміністрація” як органи виконавчої влади, управління; керівний персонал установи, підприємства, організації. Здійснення адміністративних функцій науковцями характеризується, як бюрократичне керування установою, організацією, підприємством за допомогою наказів і розпоряджень.

Процес адміністрування здійснюється в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі системного принципу зворотного зв'язку. Адміністрування може бути успішним лише тоді, коли керуюча система одержуватиме інформацію про результат, досягнутий суб'єктом управління, у відповідності до поставленої мети [34].

Таким чином, адміністрування є процесом керування за допомогою спеціального кадрового апарату, спрямованим на вироблення, постановку та досягнення перспективних цілей, заснованим на використанні наказових та командних методів.

З точки зору взаємодії політичної та адміністративної складових системи державного управління доцільно зауважити, що окремим різновидом функцій управління наукова думка вирізняє **політико-адміністративні функції управління**. Політико-адміністративні функції управління – особлива сфера діяльності органів виконавчої влади, що має на меті вирішення завдань політико-адміністративного характеру та реалізується у формі державного управління шляхом здійснення певних завдань. Основними, з яких є: оборона країни: утримання армії, мобілізаційна робота, участь військ у міжнародних

миротворчих операціях; національна безпека; охорона кордонів та митниця; зовнішня політика: зовнішні зносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика; забезпечення правопорядку: охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, попередження правопорушень; політика в інформаційній сфері [72, с. 144].

Взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави, та їх контролю за здійсненням публічної політики [121, с. 64].

Теорія науки державного управління містить різноманітні способи класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких базуються на різних концепціях. Так, Веберівська, або Вільсонівська концепція передбачає формальне законодавче розмежування політики та управління. Вона базується на розмежуванні професій та постійності державної служби. За цією концепцією в політико-управлінських відносинах статус державного службовця вищий, ніж політика, оскільки державний службовець, виконуючи вказівки політичних керівників, залишається науковцем тому, що державне управління — це наука, а політика — це мистецтво [22, с. 15].

Початок теоретичному розробленню питань взаємодії політики та управління році поклав американський історик, політолог, президент США, професор Вудро Вільсон у 1887 році. Вчений наголошував на тому, що наука державного управління покликана покращити організацію діяльності уряду та привести в порядок організацію управління. [168]. На його думку адміністративна складова знаходиться поза зоною політики як такої оскільки питання управління не є політичними питаннями. І хоча політика ставить завдання перед управлінням, не можна допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями [168]. В. Вільсон наголошував, що адміністративний

апарат має бути незалежним від змін політичного керівництва. Завданням управлінців має бути оперативне та компетентне втілення в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів. Такий підхід до державного управління В. Вільсон застосував для створення моделі “адміністративної ефективності”, яка передбачає використання в державному управлінні методів організації бізнесу. Необхідною запорукою успіху цієї моделі вчений вважав забезпечення високого рівня професіоналізму державних службовців шляхом добору спеціалістів за критеріями професійної компетенції. В такий спосіб адміністративна складова системи державного управління мала стати інструментом професійного управління із сталими принципами ієрархії та поділу функціональних обов’язків [168].

Дихотомічну концепцію політика – управління також пов’язують із роботами німецького соціолога, філософа, історика та політичного економіста М. Вебера. Науковець наголошував на необхідності чіткого розмежовування бюрократії та політики, оскільки їх співіснування загрожує розвитку політики в XX сторіччі [167]. Зокрема, занепокоєння у М.Вебера викликало посилення впливу бюрократії, що могло призвести до заміни питань здійснення політики вирішенням проблем функціонування бюрократії. З міркувань запобігання подібної ситуації М.Вебером запропоновано систему механізмів обмеження влади управлінців, до яких належать правові норми, ефективний парламент та політичні лідери на чолі адміністративних органів. За таких умов політики визначають оптимальний курс розвитку держави, а завданням управлінців є виконання поставлених цілей [94, с. 15].

Подібні ідеї висловлював американський політолог Френк Дж. Гуднау. В своїй праці “Політики та управлінці” (Politics and Administration, 1905) також наголошував на функціональному розмежуванні політики та управління. Свою позицію Д. Гуднау аргументував різним функціональним навантаженням цих складових. На його думку в той час коли політика направлена на вироблення політичного курсу та виконання волі держави, основним завданням адміністративної ланки є перетворення в життя цього політичного курсу [1.].

Досліджуючи американську систему державного управління (кінець XIX — початок XX ст.ст.) Д. Гуднау та В. Вільсон прагнули розробити функціональну модель бюрократії, здатну працювати в рамках демократичного суспільства. Теоретична концепція, побудована ними, дала можливість дослідникам початку XX ст. поєднати демократичні принципи із діяльністю професійної державної служби. Під впливом ідей Д. Гуднау й В. Вільсона основне місце в теорії державного управління посіли питання незалежного від політичних впливів наукового управління (менеджменту) [135].

Американський науковець Лютер Гулік в “Працях з науки управління” (Papers on the Science of Administration, 1937) наголошував на тому, що залучення адміністративної ланки в діяльність політичної може мати лише негативні наслідки. Вчений зазначав, що оскільки перед обома складовими стоять різномірні завдання, то функціональне поєднання їх в межах структури управлінської ланки призведе до неефективності управління.

На нашу думку така позиція є хибною, оскільки незважаючи на різні завдання, що стоять перед політичною та адміністративно складовими державного управління, загальна мета є однакою: розвиток держави у визначеному політиками напрямі. Отже, при різних завданнях кінцева ціль обох складових однакою.

Праці В. Вільсона, В. Вебера, Д. Гуднау та Л. Гуліка мали значний вплив на розвиток науки державного управління. Сформульовані та розроблені ними норми теорії державного управління дали початок подальшому розвитку державного управління як науки, та дослідження проблемі політико-управлінських відносин зокрема.

1.3. Політичний аспект державного управління

Суть політичної складової розглянемо, починаючи з базового терміну «політика», а також завдань, функцій та обов’язків що входять у сферу політики.

Під поняттям «політика» науковці розуміють діяльність, пов'язану із визначенням та впливом на устрій державної влади, зокрема її суть, форму завдання та функції а також взаємостосунки з іншими державами. Основною метою політики як діяльності є реалізація особистих чи групових інтересів стосовно влаштування соціального життя держави [19; 93].

В загальному вигляді поняття “політика” є комплексним, оскільки включає три тлумачення, які залежать одне від одного. Перше значення можна розглядати як категорію *polisy* (англ.) – політичний курс, стратегія – найбільш точним аналогом є поняття “публічна політика”.

В даному випадку термін “політика” виступає як взаємостосунки суб'єктів політичного процесу стосовно розгляду та вирішення проблем щодо впливу на устрій державної влади із застосуванням механізмів політичного процесу. Інше тлумачення поняття “політика” вживається для визначення раціонального напрямку діяльності (бездіяльності) політичних акторів – *polisy* (англ.). Під раціональним напрямком діяльності політичних акторів мається на увазі певний сценарій дій направлений на реалізацію поставлених цілей. У сфері застосування до державного управління таке поняття політики частіше інтерпретується у визначення “внутрішня політика” та “зовнішня політика”. Наступне значення терміну “політика” характеризує категорію як систему інститутів – упорядкування форм артикуляції суспільством власних інтересів. В даному випадку термін виступає як категорія “*polity*” (англ.) — “політія”. Перше тлумачення поняття “політика” передбачає процес боротьби та відносну ірраціональність дій і непередбачуваність вчинків. Інше тлумачення характеризується раціональним, комплексним уявленням щодо проблем суспільства і вмінням окреслювати шляхи її вирішення.

Демократичні системи передбачають висвітлення політичних кроків громадськості, що і надає цим діям статусу відповідних політик. В процесі передвиборчої боротьби та за допомогою перемоги на виборах запропонований політичний курс набуває легітимного статусу, а значить і право на реалізацію цієї політики в певній сфері життя суспільства.

Різниця між поняттями “politics” і “policy” існує, хоч вона не є значною і залежить від контексту. Розмежування між політичним процесом та державним управлінням проводити не варто, оскільки кожне управлінське рішення реалізується в певному середовищі та породжує політичну боротьбу різної сили. **Взаємодія між політикою як процесом та державним управлінням залежить від певних чинників.** По-перше, врегулювання на законодавчому рівні механізму забезпечення політичної нейтральності працівників державного апарату. По-друге, зв'язком функціональних відносин із політичною ситуацією, тобто вплив політичних партій на організацію системи влади [93]. Фактори, що характеризують цей зв'язок визначають як «контекстульні чинники», які суттєво впливають на характер політики. В різних країнах та навіть регіонах ці чинники можуть кардинально відрізнятися, оскільки залежать від економічного розвитку регіону, рівня розвитку демократії в країні та багатьох інших факторів [93]. Обидва терміни («politics» і «policy») характеризують одне явище – процес обговорення суспільних інтересів з метою прийняття оптимального рішення, направлених на задоволення потреб якомога більшої частини суспільства, а тому повне розмежування цих понять неможливе.

Незважаючи на законодавче унормування політичних переконань, які визначають сценарій дій виконавчої влади, політичні дії є ілюстрацією особистого ставлення політиків до суспільних проблем. Тому вирішення суспільних питань залежить від наявного розподілу влади.

Політика є багатосуб'єктною, що і породжує її **конкурентність**. Втілення особистих інтересів у соціумі неможлива переконання інших акторів або без пошуку компромісу між ними, що і зумовлює політику, як діяльність. Конфліктність є супутником політики ще на початковому етапі розвитку людства натомість важливим стримувальним механізмом соціальної регуляції є держава. Владні відносини набувають встановленої, прийнятої форми у владних інститутах. Відтак найважливішим питанням політики є утримання державної влади.

Отримання політико-управлінською функцією статусу професійної сфери діяльності одночасно із раціоналізацією суспільного життя дало поштовх процесу відокремлення політики від особи. Набуття політиками та державними службовцями права щодо управління суспільством спровокувало переформатування безпосередніх зв'язків між людьми на непрямі відносини груп, що характеризується складною структурою та базуються на засадах конкурентності. З точки зору державного управління політико-управлінські відносини доцільно розглядати як **співвідношення між метою та засобами її досягнення** [33, с. 539]. Взаємозв'язки функціональних складових системи державного управління, призначених для розробки та впровадження державної політики складають **політико-управлінську систему** [121, с. 63]. Остання передбачає взаємозв'язки структурних елементів, що відповідальні за розробку та провадження політики в державі. Тому політико-управлінські відносини в цьому контексті доцільно визначити як взаємодію акторів публічної політики щодо визначення курсу розвитку держави та його реалізації.

В свою чергу взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості функціонування моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави, та їх контролю за здійсненням публічної політики [121, с. 64].

1.4. Особливість державного управління як практичної діяльності

Основні специфічні риси державного управління (дають змогу краще зрозуміти його зміст та розкрити сутність):

- державне управління завжди є певною **організуючою діяльністю**, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;
- необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність **суб'єкта управління**, тобто органу державної влади, органу місцевого

самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями зі здійснення державного управління;

- **тип відносин**, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди **державно-владним**. При цьому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону – суб'єкта управління, а об'єкту управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;

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

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

- **жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності**. Такі цілі встановлюються для органу «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу;

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

- державному управлінню притаманна **організаційна єдність** за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;

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

- **результат діяльності органу державної влади має особливий характер**, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Якщо для приватного сектору прибуток є основним показником успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого показника чи стандарту, за яким можна судити про результати

його діяльності. Ефективність державного управління прямопропорційно залежить від рівня взаємодії політичних, адміністративних державних інституцій та суспільства.

1.5. Принципи й функції державного та регіонального управління

Під **принципами** управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх дотримання створює **систематизація принципів** державного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів, виходячи з їхньої спрямованості на певні види діяльності:

- адміністративно-правові – відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; публічність правової регламентації; відповідність інтересам народу; об'єктивність із позицій дотримання законів; співвідносність влади та державного управління; правове регулювання управлінської діяльності;

- системно-цільові – розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі; підпорядкування локальних цілей загальній меті; несуперечність цілей одна одній; взаємодоповнення цілей; послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; розподіл цілей за функціями державного управління;

- системно-функціональні – розподіл та закріплення функцій правовими нормами; сумісність функцій органів державного управління; різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; концентрація функцій у відповідних органах; комбінування суміжних функцій в межах одного органу; відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям;

- системно-організаційні – єдність системи органів державної влади; територіально-галузева організація управління; багатоманітність організаційних зв'язків; відповідність елементів діяльності органів (методів,

форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі; делегування повноважень та відповідальності; поєднання єдиноначальності та колегіальності; лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління;

- адаптивні: уточнення мети при зміні обставин; відповідність елементів системи визначеній меті; орієнтація на постійне оновлення; встановлення нормативів за елементами системи; урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності; посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців.

Функції державного управління являють собою види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або її власних управлінських компонентів. Функції управління є відносно відокремленими в процесі розподілу праці сферами державно-управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти.

Функції державного управління можна поділити наступним чином: загальні (планування, прийняття рішень, мотивація, організація, комунікація, контроль); спеціальні функції (забезпечення прав, свобод людини і громадянина, адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні, забезпечення екологічної безпеки та інші).

Тема 2. ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей державного управління

2.2. Джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління

2.3. Дослідження управління регіональним розвитком у ХІХ - початку ХХ ст.

2.4. Формування основ теоретичного аналізу державного управління регіональним розвитком

2.5. Сучасна концепція державного управління регіональним розвитком

2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей державного управління

Динаміка загальноцивілізаційних процесів спричинює постійну зміну теорій та парадигм державного управління регіонального розвитку, у зв'язку з чим виникає закономірне питання про витoki та генезу цих теорій.

Як зазначають В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, Ю.П. Сурмін, винятково важливу активну регулятивну роль в методології державного управління відіграють парадигми, тобто (згідно з Т. Куном, який ввів цей термін в обіг) певні дисциплінарні матриці [76, с. 12]. Ці ж науковці наголошують на тому, що **державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання**, якій притаманні низка **тенденцій розвитку методології**, а саме: перехід від патерналістської парадигми до ліберальної, згідно з якою акценти місії держави зміщуються із соціального захисту кожного громадянина на створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його на партнера держави; активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, зумовлена реформуванням державного управління; загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній; загострюється потреба в

інноваційній, практичній та інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру [76, с. 13].

Основи розвитку класичної парадигми державного управління було закладено ще в працях В. Вільсона (1880), який виокремлював державне управління як самостійний напрям управлінської науки. Стосовно формування **моделей державного управління** – від традиційної до сучасних, які набули поширення у розвинених країнах світу [41]. **Традиційна модель державного управління характеризується** наступним: по-перше, держава позиціонується як зовнішня сила відносно до суспільства, яка відзначається монополією на владну ініціативу у формуванні, здійсненні та контролі за результатами управлінського впливу; по-друге, має місце формальне визнання ролі представницької демократії в умовах або офіційного заперечення принципу поділу влад у державі (за авторитарного політичного режиму), або конституційного закріплення принципу поділу влад; по-третє, декларуються основні невід’ємні права і свободи громадян в умовах відсутності або нерозвиненості інститутів їх гарантування; по-четверте, має місце підтримання інституту державної служби як певної професійної корпорації, побудованої зокрема, на принципах нерозрізненості політичних й виконавчих функцій високопосадовців, особистої лояльності підлеглих до керівництва тощо.

Щодо **класичної моделі «веберівської» держави**, то вона характеризується наступним чином: по-перше, підтвердження ролі держави як основного посередника у вирішенні проблем глобалізації, технологічних змін, переміщення демографії та загрози навколишнього середовища; по-друге, підтвердження ролі представницької демократії (центральної, місцевої) як легітимних складових державного апарату; по-третє, підтвердження ролі адміністративного права (модернізованого) в процесі збереження основних принципів відносин між громадянами та державою, включаючи рівність перед законом, правову безпеку та наявність спеціалізованої юридичної перевірки державних дій; по-четверте, збереження інституту державної служби з високим

статусом, культурою та умовами на засадах відокремлення політичних і виконавчих функцій.

Щодо **моделі «нової веберівської держави»**, то вона була запропонована Кр. Полліттом і Г. Букертом в 2004 р. для опису європейської моделі модернізації державного управління як альтернатива англосаксонської моделі «маркетизації» держави. Така модель має наступні характерні ознаки: по-перше, перехід від внутрішньої орієнтації на бюрократичні правила до зовнішньої орієнтації на забезпечення потреб та побажань громадян. При цьому, основним засобом реалізації такої мети є не застосування ринкових механізмів (що є можливим в принципі), а формування професійних стандартів управлінської культури якості та сервісу; по-друге, доповнення (розширення) ролі представницької демократії різними засобами вивчення громадської думки та її врахування; по-третє, у сфері урядового управління ресурсами – модернізація відповідних законів, орієнтована на забезпечення досягнення результатів, а не лише правильне виконання процедури; по-четверте, професіоналізація державної служби з метою перетворення державного службовця з формального фахівця у визначеній сфері, на професійного менеджера, орієнтованого на забезпечення потреб громадян (користувачів адміністративних послуг). В межах цієї моделі ринкові методи управління мають допоміжний характер відносно повноважної держави.

Щодо **«нового державного менеджменту»** (англосаксонська система), то вона спрямована на підвищення ефективності діяльності організацій публічного сектора на національному та субнаціональному рівнях на основі використання методів і технологій приватного сектору. Термін, запропонований професором Оксфордського університету (Велика Британія) Крістофером Худом у 1980-ті рр., для позначення зміни акцентів управлінської діяльності від вироблення політичних програм до засобів вимірювання ефективності цих програм. Така модель відзначається: по-перше, фрагментованістю (децентралізація або поліцентралізація) держави, значна частина публічних функцій якої за законом (договором, хартією) делегується недержавним утворенням (комерційним або громадським організаціям); по-друге, закріплення провідної ролі

партисипативної демократії не лише на центральному, але й на місцевому рівні. Державні інститути втрачають пріоритетні функції суспільного цілепокладання, які переходять до організацій громадянського суспільства; по-третє, традиційні органи державного управління поступаються виконавчими функціями приватним і громадським організаціям. Державне управління поступово перетворюється на комунікаційний майданчик (трансформується у публічне управління), в межах якого представники державних інститутів та організованого суспільства спільно формують та ухвалюють політичні рішення; по-четверте, втрата корпоративного статусу, поступове розчинення інституту державної служби у середовищі напівдержавних (агентств) і недержавних інститутів (приватних і громадських), які за законом або договором виконують певні публічні функції.

Щодо **моделі цифрового управління**, то вона являє собою перспективну модель державного управління (запропонована в 2006 р. П. Данліві, London School of Economics and Political Science), що має замінити модель «Нового державного менеджменту» в умовах поширення мережевих технологій. Така модель характеризується наступним: по-перше, цифрові технології сприяють реінтеграції фрагментованого уряду (від Нового державного менеджменту) та уряду, відстороненого від суспільства (від традиційних бюрократій); по-друге, холістичний підхід, що передбачає радикальне спрощення комунікацій між агентствами та їхніми клієнтами на базі цифрових технологій та реінжинірингових процесів, спрямованих на вилучення непотрібних дій та їх дублювання; по-третє, оцифрування управління, що передбачає створення електронних каналів публічних комунікацій, які приходять на заміну традиційних каналів, агентство замінюється веб-сайтом. При цьому реалізація права громадян щодо впливу на діяльність органів влади та можливість користування публічними послугами опосередковано в on-line режимі; по-четверте, державні службовці остаточно перетворюються на операторів публічних цифрових мереж, що забезпечують безперебійне функціонування основних суспільних інститутів. При цьому публічні мережі виступають провідними суспільними інститутами.

2.2. Джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління

Більшість науковців пов'язують початок академічних досліджень регіонального розвитку з 1920-1930-ми рр., констатуючи той факт, що наука про регіональне управління є досить молодою, хоча й такою, що має глибоке історичне коріння [58, с. 8; 75, с. 29]. Це твердження виглядає дещо дискусійним, зважаючи хоча б на те, що теорії, у яких розглядаються, наприклад, питання економічного добробуту регіонів, датуються XVI – XVIII ст. і є загальновизнаними в історії економічної думки. Більш виваженим і ґрунтовним виглядає підхід деяких авторів, які стверджують, що вперше наука про регіональні відмінності господарства виникла з географії: спочатку – загальної, згодом – економічної і в кінцевому результаті – соціально-економічної. Розглядаючи **джерела походження** та напрями формування науки про регіональне управління, можна виокремити такі: соціальна та економічна географія; розміщення продуктивних сил; регіональна економіка; регіоналістика та регіоналізм; регіонологія (регіонознавство) [109, с. 10-20].

Формування географії як самостійної науки вони пов'язують з іменами Гекатея, Геракліта, Аристотеля, Ератосфена, Страбона, Птолемея та інших античних авторів. Економізацію географічних досліджень і виникнення самостійної економічної географії автори пов'язують із початком формування капіталістичної фази розвитку суспільства. Першою економіко-географічною працею вважають роботу представника флорентійських торговельних компаній в Антверпені Людовіко Гвіччардіні «Опис Нідерландів» (1567 р.), де в першій частині розглянуто природу, господарство, населення країни загалом, а в другій – окремо 17 провінцій країни [109, с. 11]. Безумовно, цінним у такому підході є звернення до наукового доробку періоду XVI – XVII ст., незважаючи на економіко-географічну сутність регіональних досліджень. У той же час, інші вчені розглядають наукові дослідження цього періоду як закладення методологічних засад регіональної економіки [88]. Як відомо, у XVI – XVIII ст.

теорії, що розглядали розвиток окремих регіонів, постійно входили до складу створюваних економічних теорій. Перш за все, мова йде про такий науковий напрям в історії економічної думки як **меркантилізм**, згідно з яким джерелом багатства окремої території є нееквівалентний обмін. Незважаючи на те, що представники пізнього меркантилізму (відомі як автори теорії торговельного балансу) пов'язували нееквівалентний обмін з торгівлею між країнами, багато їх розробок було застосовано й до міжрегіональних відносин у рамках однієї країни [88]. Представники цього напрямку вважали, що державна політика має бути спрямована на накопичення в країні (регіоні) золота і срібла, що є основою багатства регіону; з цією метою пропонувалося стимулювання експорту і обмеження імпорту (для досягнення позитивного торговельного балансу), заборону експорту сировини, що використовувалася в експортоорієнтованих виробництвах, натомість безмитне її ввезення, заборону вивезення золота та срібла. Таким чином, спостерігається яскравий приклад застосування існуючої теорії у практиці державного управління.

Подальший розвиток досліджень регіонального управління деякі автори пов'язують з розвитком економічної географії, а саме – науковим доробком представників раннього періоду класичної школи економічної теорії (В. Петті), який збагатив науку новим методологічним інструментарієм, а саме – статистичними методами, які змінили певним чином економічну географію з науки описової до науки точної [109, с. 11]. Зважаючи на безумовну цінність наукового доробку зазначеного періоду, на нашу думку, виправданим є виділення окремого періоду у розвитку регіональних теорій, який датується XVI – початком XVII ст.

Наступним періодом розвитку теорій регіонального управління можна вважати середину XVII-XVIII ст., що пов'язаний з розвитком так званих «**теорій спеціалізації**». Мова йде про класичний напрям в теорії, найбільш яскравими представниками якого вважають А. Сміта та Д. Рікардо. На відміну від представників меркантилізму, А. Сміт довів, що багатство території залежить у більшому ступені не від кількості золота і срібла, а від поділу праці

– спеціалізації і кооперації. Логічним продовженням цієї думки була сформульована А. Смітом теорія абсолютних переваг, згідно з якою територія (країна, регіон) буде імпортувати товари, витрати на виробництво яких є вищими у даному регіоні, ніж в іншому, а експортувати товари з відповідно меншими витратами. Таким чином, наявністю абсолютних переваг у виробництві продукції пояснювалася торгівля між регіонами. Відповідь на питання, що робити регіонам, які не мають переваг у виробництві продукції, була дана Д. Рікардо у сформульованій ним **теорії порівняльних переваг**, згідно з якою торгівля між регіонами є взаємовигідною навіть за відсутності абсолютних переваг. Як відомо, теорія порівняльних переваг була збагачена на початку XX ст. шведськими вченими Е. Хекшером та Б. Оліном і пояснювала причини наявності порівняльних переваг відмінностями у факторах виробництва певних регіонів. Незважаючи на спрямованість «теорій спеціалізації» у бік міжнародних економічних відносин, вважаємо, що вони відіграли значну роль у розвитку сучасних теорій регіонального управління. Необхідно також зауважити, що теорія Хекшера-Оліна на сьогодні залишається панівною серед інших теорій міжнародної торгівлі і відбиває роль неоліберального напрямку у якості теоретичного мейнстріму.

2.3. Дослідження управління регіональним розвитком у XIX - початку XXст.

Цей період пов'язаний з абстрагуванням і навіть ігноруванням просторового чинника у загальних наукових теоріях того часу і уявленнях про «країну без розмірів» або точкову економіку. М. Блауг зазначає, що основна течія науки аж до 1950 р. розвивалася без врахування просторової характеристики. Американець Уолтер Ізард наголошує на тому, що класична і неокласична теорія досліджували по суті «країну чудес, позбавлену будь-яких просторових характеристик» [54, с. 348-359].

У той же час деякі дослідники наголошують на подальшому розвитку економіко-географічної науки, що виявився у появі нових концепцій, теорій,

багатьох наукових праць і який припадає на кінець XIX – початок XX ст. Вони зазначають, що у цей період **наука регіонального управління** на Заході **розвивалась у двох головних напрямках – «соціальному» і «теоретичному»** [109, с. 11]. Особливими **ознаками першого** вони вважають збільшення уваги до вивчення психології, поведінки, традицій, релігій та інших соціальних аспектів народонаселення як чинників впливу на формування суспільного простору. Це призвело до виникнення нових наукових концепцій біхевіоризму, феноменологічної (психологічної) географії, культурного ландшафту, культурної географії, екології людини тощо.

Подальший розвиток цього напрямку пов'язують з іменами американських географів І. Боумана («Географія відносно соціальних наук», 1934 р.), Х. Барроуза, К. Зауера («Походження і розповсюдження агрокультур», 1952 р.), Е. Тейфа («Географія», 1970 р.), Р. Моррила («Просторова організація суспільства», 1970 р.) і англійських науковців – П. Хаггета, Дж. Голда («Основи географії поведінки», 1980 р.) [109, с. 11-12]. У російській та українській науці цей напрям досліджень дістав подальшого розвитку у працях В.Л. Каганського, Б.Б. Родомана, Ф.Д. Заставного, О.Г. Топчієва, О.І. Шаблія та ін. [109, с. 12].

Другий напрям розвитку пов'язують зі спробою сформулювати загальну теорію (модель) формування географічного простору з урахуванням усіх чинників розвитку людства, його соціальної та економічної складових, природного середовища. До цього напрямку зараховують праці географів XIX ст. А. Гумбольдта і К. Ріттера, І. Тюнена, XX ст. – А. Вебера, В. Кристаллера, А. Льоша, Д. Сміта, Д. Гамільтона, Т. Хагерстранда та ін. [109, с. 12].

До позитивних рис соціальної і економічної географії відносять комплексний (системний) підхід щодо дослідження проблем територіальної організації і регіонального розвитку, який передбачає врахування не лише економічних інтересів, а й соціальних, природничих, екологічних, історичних, етнічних [109, с. 13].

Слід зазначити, що деякі дослідники вважають, що провісником та попередником досліджень **регіонального управління** у XIX ст. стала **теорія**

розміщення продуктивних сил, що виникла на його початку і яка починається з книги німецького економіста Йогана Генріха фон Тюнена «Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки» (1826 р.), в якій досліджується простір як економічне явище і запропоновано перші інструменти просторового аналізу [137]. Відомий історик наукової думки М. Блауг вважає Тюнена «батьком економічної теорії використання простору» [11, с. 569]. В цьому сенсі його можна вважати **предтечею науки державного управління у контексті регіонального управління**, оскільки його ізольована держава насправді є відокремленим регіоном переважно сільськогосподарської спеціалізації. Навколо ремісничо-промислового центру – міста концентричними колами розміщуються аграрні виробництва, диспозиція яких обумовлюється комплексом місцевих чинників, зокрема таких як транспортні витрати, попит міських жителів на продукцію тощо. Ідею локалізації економічного розвитку, на цей раз вже в масштабах держави, розвиває німецький вчений Фрідріх Ліст в книзі «Національна система політичної економії» (1841 р.). В ній розглядається можливість самочинного поступу нації, спираючись виключно на власні сили і використовуючи місцеві фактори розвитку [66]. Завдання наукової теорії він вбачає у тому, щоб навчити, яким чином дана нація при сучасному світовому становищі і при наявності особливих національних відносин може зберегти та покращити свій економічний стан. Протиставляючи свою теорію космополітичній класиці, він локалізує соціально-господарські процеси, наголошуючи на необхідності, як це відзначають відомі французькі дослідники економічної думки Шарль Жид і Шарль Ріст, врахування при цьому «місця, часу і середовища» [111].

Заслужують на увагу подальші дослідження у сфері регіонального управління, що, зокрема, знайшли відображення у теорії **раціонального штандорту** Вільгельма Лаунхардта. Головним відкриттям німецького вченого вважається метод знаходження точки оптимального розміщення окремого промислового підприємства відносно джерел сировини і ринків збуту продукції. Для розв'язання цього завдання В. Лаунхардт розробив метод

вагового (локаційного) трикутника. Вирішальним чинником розміщення виробництва у В. Лаунхардта, як і у Й. Тюнена, є транспортні витрати [88]. Також у цей період була сформульована **теорія центральних місць** В. Кристаллера, що являє собою першу **теорію розміщення системи населених пунктів** (центральных місць) у ринковому просторі. За В. Кристаллером, центральні місця – це економічні центри, які обслуговують товарами і послугами не тільки самих себе, а й населення території, що їх оточує [51]. Ці зони обслуговування і збуту з часом мають тенденцію до перетворення у правильні шестикутники (бджолині соти), а заселена територія перетворюється на шестикутники без просвіту (кристаллерівська решітка).

Рішучий перелом у теорії розміщення зробив А. Вебер (1868 – 1958 рр.) у праці «Про розміщення промисловості». В історії розробки теорії розміщення А. Вебер займає таке ж місце, як Д. Рікардо в класичній політичній економії. Вебер прагнув створити «вічну» або чисту теорію розміщення, що, проте, обмежувало й звужувало її практичність [28].

2.4. Формування основ теоретичного аналізу державного управління регіональним розвитком

Суттєвий впливу на формування методології державного та регіонального управління мала перша **теорія просторової економічної рівноваги** (А. Леш). Саме з працями А. Леша дослідники пов'язують перший досвід теоретичного аналізу ролі державного регулювання розміщення продуктивних сил на межі 1930-1940 рр. [75, с. 29]. Август Леш розглядав економічний регіон як ринок з межами, що обумовлені міжрегіональною конкуренцією; ідеальною формою регіону він вважав правильний шестикутник. Головним науковим досягненням А. Леша вважають розробку **принципових основ теорії просторово-економічної рівноваги**, яке порівнюють за вагомістю з розробкою Л. Вальрасом першої моделі економічної рівноваги. Дослідник розробив математичну модель ринкового функціонування системи виробників і споживачів, у якій кожна економічна змінна прив'язана до визначеної точки у

просторі, а основними елементами рівняння рівноваги є функції попиту і витрат. Говорячи про практичне **втілення зазначеної теорії у практиці державного управління**, науковці зазначають, що А. Леш був прихильником державної підтримки природних процесів, заперечував жорсткий контроль і відстоював створення пільгових умов для підвищення регіональної мобільності капіталу, розміщення нових підприємств у депресивних районах [75, с. 29].

Особливої активізації регіональні дослідження набули у 1950-ті рр., коли популярними стають **динамічні теорії регіонального розвитку**. Ці теорії базуються на еволюційному підході до аналізу причин виникнення і відтворення територіальної нерівності, що дає змогу належно оцінити роль об'єктивних закономірностей регіонального розвитку і впливів на нього з боку певних політичних систем, виявити взаємодію між регіональним розвитком та державним управлінням [58, с. 8].

Серед праць цього періоду заслуговують на розгляд «Дослідження структури американської економіки» В. Леонтьєва, в якій він виявляє не лише міжгалузеві, а й міжрегіональні зв'язки. Американський економіст У. Ізард в праці «Розміщення виробництва та економіка ефективного використання простору» (1956 р.) зосереджує свою увагу виключно на регіональних проблемах. У. Ізард вважав, що необхідно створити науку про регіони та регіональний розвиток: «наука про регіони повинна втрутитись в сферу теорії, в якій центральне місце займають районні та міжрайонні структури і функції». У. Ізард запровадив у науковий обіг **термін «регіональна наука»**, який він вважав ширшим, ніж регіональна економіка і найбільш наближеним до прикладної географії [58, с. 8].

На увагу заслуговує об'ємне дослідження У. Ізарда «Методи регіонального аналізу: вступ до регіонознавства» (1960 р.), яким вчений засвідчив свою прихильність до наукової традиції, наголосивши, що теорія про регіони повинна не лише поширюватися на проблеми рівноваги системи, яка складається з районів, межі й транспортна мережа яких являє собою змінні величини, але й розглядати цю рівновагу з точки зору розміщення, торгівлі, цін

і обсягу виробництва [54, с. 29].

Теорія, зазначає У. Ізард, зобов'язана виявити площини взаємодії основних політичних, соціальних й економічних сил тією мірою, в якій ці взаємодії визначають нематеріальні цінності суспільства, обумовлюють його поведінку і процес визначення соціальних цілей, ведуть до конкретних рішень щодо політики, яка визначає міжрайонну структуру і функції окремих територій. Сформульована таким чином теорія регіонального управління має досить широкий спектр пріоритетів. В основі його теорії про регіони знаходиться аналіз статистичних рядів про чисельність населення в минулому, сучасному і майбутньому [28, с. 12].

Регіональним проблемам присвячені також праці Е. Гувера «Розміщення продуктивної діяльності» (1948 р.) та «Вступ до регіональної економіки» (1971 р.). Заслуговує на увагу теорія поляризованого розвитку, що була розроблена наприкінці 1950-х рр. шведським вченим Г. Мюрдалем. Його дослідження причин відмінності в розвитку територіального ядра та периферії підтвердили необхідність комплексного підходу до вивчення регіонального розвитку. Г. Мюрдаль встановив, що у розвинених регіонах дифузія інновацій здійснюється в різних напрямках по горизонталі міжрегіональних зв'язків [58, с. 8].

Специфічну **концепцію регіональної політики** з елементами локальної інтеграції висунув французький економіст Ф. Перру у 1960-х рр.. Вона заснована на визначенні «полюсів зростання» та «полюсів розвитку», що формуються на основі динамічних галузей виробництва (машинобудівної, хімічної, електротехнічної промисловості тощо). На думку Ф. Перру, господарські одиниці, що функціонують у таких галузях, справляють динамічний вплив на навколишнє економічне середовище, тобто підвищують попит на продукцію пасивних галузей (легкої промисловості, сільського і лісового господарства). Такі активні індуктори зростання створюють сприятливе економічне середовище, де виникає ефект агломерації, що спричиняється до формування полюсів розвитку. Подібні «полюси розвитку»,

що виникають у різних країнах, тяжіють один до одного, а відтак між ними поступово встановлюються економічні зв'язки, тобто виникають зони розвитку. У свою чергу, зони розвитку, що об'єднуються в систему завдяки фізичним та нефізичним комунікаціям, створюють осі розвитку. Зони й осі розвитку схильні до взаємовпливу, що дає змогу створити складну систему взаємовигідних господарських структур, які виходять за межі окремих країн й охоплюють цілі регіони [75, с. 30]. Проте досить часто використання цієї теорії в практиці регіонального планування вступає в протиріччя з переважно соціальною орієнтацією сучасної регіональної політики [58, с. 9]. У такому випадку не можна плутати зони розвитку і зони інтеграції. Зони інтеграції утворюються в тому разі, якщо наявна спільність інтересів і цілей населення [75, с. 30].

Слід зауважити, що концепція «полюсів зростання» в різних її варіантах стала основою державного управління регіональним розвитком країн Західної Європи. Утворення подібних «полюсів» мало на меті активізувати господарську діяльність відсталих та периферійних районів [75, с. 30].

У 1970-1980 рр. набули поширення концепції регіонального розвитку, що базувалися на теорії американського вченого Дж. Фрідмена про **мінімальне втручання уряду в процеси соціально-економічного розвитку**. Відповідно до цих теорій зниження міжрегіональних дисбалансів більше не розглядалося як першочергове завдання держави, натомість пропонувалась підтримка окремих, пріоритетних для національної економіки регіонів, що згодом мали стати своєрідними локомотивами для інших [58, с. 9]. Досить популярною в цей період була і **концепція регіональних переваг**, що можна розглядати як ренесанс підходів, розроблених у теорії міжнародної торгівлі.

2.5. Сучасна концепція державного управління регіональним розвитком

На межі XX – XXI ст. сформувалася теорія регіонального розвитку, відома як **«новий регіоналізм»** і яка є характерною для всієї системи міжнародних відносин взагалі та ЄС зокрема. Прибічники теорії «нового

регіоналізму» вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторного виробництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам влади. **Ідеї «нового регіоналізму» мають активну підтримку в політиці Європейського союзу**, оскільки наднаціональна регіональна політика ЄС здійснюється для доповнення і посилення регіональної політики держав – його членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної інтеграції в масштабах цієї структури [91].

Посилення позицій нового типу державного управління регіональним розвитком звичайно підтримується тією ж інтеграцією в рамках Євросоюзу. Вважається, що лібералізація торгівлі, капіталу та робочої сили сама по собі може сприяти зменшенню диспропорцій між рівнем розвитку регіонів. Проте слушним є і те, що інтеграція як така, ще не усуває суперечностей між слаборозвиненими й високорозвинутими регіонами. Інколи інтеграційні процеси сприяють виникненню нових диспропорцій, насамперед через неконтрольований вплив кваліфікованої робочої сили й капіталу зі слаборозвинених до розвиненіших регіонів.

Явище «нового регіоналізму» є комплексним та багатовимірним. Він набуває різних форм під впливом глобалізації та економічної лібералізації. Крім того, значним чинником впливу на розвиток ідей «нового регіоналізму» є політичні сили в рамках самих регіонів. Оскільки, що кожна національна політична сила при владі має власне бачення того, які чинники переважно зумовлюють регіональні диспропорції в межах держави. В умовах залучення більшості сучасних країн до загальносвітових процесів політичні сили тих чи інших держав можуть більше схилитися до ендегенних або екзогенних чинників впливу на регіональні розбіжності та, виходячи з цього, обирати ті чи інші політичні дії.

На сьогодні також актуальним є посилення **концепції саморозвитку регіонів** (зокрема для України), що відповідає тенденціям та викликам, з якими

стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їх особливостей та інтересів за делегуванням повноважень й відповідальності за цей процес на місцеву владу (у відповідності із принципом субсидіарності).

Сучасні тенденції регіонального саморозвитку призводять до значної зміни форми та змісту політичного простору. Втілення ідеї «нового регіоналізму» веде до співпраці вже не так із державою взагалі, як із окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії. Концепція регіонального саморозвитку припускає входження регіону в суперечність або співпрацю з глобальним ринком загалом та інтеграцією в рамках Європи зокрема [90]. У цьому контексті цікавим і слушним є висновок про те, що **нова парадигма регіонального управління** полягає в тому, що «периферійний», «провінційний» не обов'язково означає щось слабке, так само, як і «центральне положення» не завжди неминуче пов'язане з економічним процвітанням.

Розглядаючи **сучасні тенденції глобалізованого світу**, необхідно зазначити, що під впливом глобалізації та інформатизації територія (територіальний простір) втрачає свої основні властивості реального або потенційного ресурсу життєдіяльності людей. Відповідно, регіоналізація вже не може розглядатись тільки як засіб територіального впорядкування та (або) як процес легітимізації органів влади на певних територіях (адміністративно-територіальна регіоналізація). **Постіндустріальна регіоналізація** (нова регіоналізація) концептуально більшою мірою вписується в принципово іншу систему поглядів [82]. Її **сутність** полягає у розгляді регіону як суто розумової, інтелектуальної конструкції, яка дає змогу досліднику впорядкувати інформацію у територіальному відношенні [27].

У той же час, на погляд О.В. Молодцова, номінація нової парадигми регіонального саморозвитку є не досить вдалою, оскільки вона не виражає всієї сутності соціальних та економічних процесів, які відбуваються на місцевому та регіональному рівнях. Більш коректною назвою нової парадигми, на його

думку, є **«сітьова парадигма»**. Узагальнена аргументація на користь цього твердження полягає в тому, що: по-перше, базові інтереси територіальної громади та відповідальність органів публічної влади за їхню реалізацію є не стільки саморозвитком, скільки саморегулюванням розвитку, механізми якого мають обмежений характер; по-друге, іманентним механізмом саморегулювання розвитку є партнерська взаємодія органів публічного управління та суб'єктів суспільства, яка за вже усталеною європейською традицією називається сітьовою; по-третє, назва «сітьова парадигма» відображає особливості сучасного етапу розвитку інформаційного суспільства, який М. Кастельс називає «інформаціональним» або «сітьовим» суспільством [83].

Необхідно зазначити, що **системний аналіз сутності нової парадигми розвитку** є мультидисциплінарним дослідженням, яке передбачає застосування категорій державного управління, управління, соціальної філософії, соціології, політології, нового інституціоналізму, теорії суспільного вибору, теорії політичних мереж, синергетики, методології регіоналістичних досліджень. У цьому аналізі **суттєве значення мають теоретичні уявлення** щодо:

- особливостей сучасної постіндустріальної цивілізації, ролі та значення інформаційних та когнітивних ресурсів суспільного розвитку, цінностей постіндустріального типу соціальної організації, їх екстраполяції на розуміння механізмів функціонування влади і суспільства;

- наявної теоретико-методологічної бази державного управління, адміністративного та муніципального права у частині, що стосується формулювання цілей, завдань регіональної політики, створення нових інституцій;

- процесів регіоналізації, що відбуваються в умовах глобалізації, особливостей регіонального розвитку на етапі постіндустріального суспільства, стимулювання розвитку регіонів, інструментів, методів та механізмів державного впливу на цей процес, ролі та правового статусу місцевих органів влади та суб'єктів суспільства як системних акторів регіонального розвитку [83].

Практичне призначення концепції нової регіоналізації полягає в

розробці системи поглядів на інструменти державного управління регіонами, спрямованих на саморозвиток, локалізацію економічних, управлінських, технологічних, соціокультурних змін, формування точкових соціальних практик (незалежно від регіональної приналежності), які відповідають світовим стандартам, та діяльність яких базується на розвинутій інформаційно-комунікаційній інфраструктурі та інформаційній взаємодії [82].

Крім того, перехід більшості постіндустріальних країн до неоліберальної моделі розвитку, посилення впливу корпорацій суттєво обмежили можливості урядів впливати на ситуацію в регіонах, а механізми та інструменти, що використовувалися у попередні роки втратили сенс з огляду на стихійність руху капіталу. Зазнала змін також **концепція «пропорційного розвитку регіонів»**, оскільки в умовах посилення глобалізації світового господарства «бунт» багатих регіонів проти бідних є неминучим, а відтак про пропорційне зростання в сучасних умовах не може бути й мови. Натомість загроза розвалу національних держав підштовхує постіндустріальні країни та їх інтеграційні угруповання до більш рішучих дій щодо уникнення процесу регіональної маргіналізації через створення нових механізмів та інструментів регулювання регіональної конвергенції. Виявлення асиметрії розвитку стало при цьому найважливішою основою модернізації регіональної політики.

Теоретичні підвалини цього процесу були закладені в Європейському Союзі, який на зламі тисячоліть мав найвищі в світі досягнення в галузі регіональної конвергенції.

Тема 3. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

- 3.1. Держава як універсальна організація суспільства
- 3.2. Сутність феномену державної влади
- 3.3. Форма держави як її змістовна ознака
- 3.4. Функції держави та механізм державного управління

3.1. Держава як універсальна організація суспільства

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

Держава характеризується низкою таких **ознак**:

- 1) територіальна організація, тобто її характеризує поділ населення за територіальними одиницями, організованими місцями проживання людей;
- 2) наявність публічної влади (органи влади і чиновники). Для здійснення управління необхідні спеціальні органи (армія, поліція, суди), які захищають інтереси тих, хто має владу. Таким чином, держава також виступає інструментом, за допомогою якого здійснюється панування однієї владної групи над всіма прошарками населення;
- 3) утримання органів влади за рахунок населення через систему податків – платежів обов'язкового характеру загальнодержавного чи місцевого значення, що встановлюються для утримання державного апарату, а також для виконання загальносоціальних функцій держави у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо;
- 4) Суверенітет, що визначає незалежність держави, повноту влади всередині країни, а також самостійність у зовнішніх відносинах. Суверенітет дає змогу державі виступати від імені народу у міжнародних відносинах, бути офіційним представником країни у справах світової спільноти. Основні ознаки суверенітету – верховенство (верховна влада на даній території, територіальна цілісність і недоторканість); неподільність (в країні не може бути двох

верховних влад, а, відтак, двох суверенітетів); невідчуженість (суверенні права не потребують визнання, вони не можуть піддаватися сумніву, а тим більше – скасування); необмеженість (можливість виключно добровільного обмеження сфери реалізації власного суверенітету [21].

5) законотворчість – держава має право, здатність і можливість видавати нормативні акти загальнообов'язкового характеру, за невиконання яких можуть бути застосовані заходи державного примусу;

6) зв'язок із правом – держава може здійснювати свою діяльність в межах права. Право забезпечує раціональну побудову структури держави. Наявність права спричиняє правотворчу, правовиконавчу і правоохоронну діяльність держави, а також поділ влади.

Необхідність держави зумовлена наявністю суперечностей між соціальними групами, що впливає з їх соціального становища та несумісних інтересів, від гармонізації яких залежить цілісність соціальної системи.

Виділяють п'ять основних етапів еволюції моделей держави:

1) традиційна модель держава функціонувала у доіндустріальний період, для якої характерним були повне підпорядкування суспільства державі і абсолютний суверенітет влади. Такий етап відзначався традиційним порядком управління і розподілу функцій в апараті управління, змішаним характером і неструктурованістю ієрархії посад й установ, відсутністю професійної бюрократії, релігійним (або ідеологічним) освяченням владних повноважень, відсутністю чіткої регламентації обов'язків і спеціалізації канцелярської праці;

2) раціональна модель державного управління передбачає – характеризується раціоналізацією усієї системи державного управління; чіткою системою правових норм, інструкцій і адміністративних правил; формальною ієрархією рівнів управління, установ і чиновників; високим ступенем функціональної диференціації адміністративного апарату; наявністю певних принципів, які регулюють статус, матеріальний стан і просування по службі різних груп бюрократії; формування професійної бюрократії; чіткою регламентацією обов'язків чиновників і спеціалізація канцелярської праці. Раціональна модель включає такі підетапи: конституційна демократична держава передбачає систему суспільно-політичних відносин, які, будучи

панівними в суспільстві, закріплені в основному законі країни – конституції; правова держава – конституційна демократична держава, яка ґрунтується на закріпленні в конституції і законах прав і свобод громадян; соціальна держава, головною метою якої є забезпечення кожному громадянину гідних умов життя, соціальної захищеності;

3) маркетингова або сервісна модель держави передбачає організацію державного сервісу, "установи сфери адміністративних послуг", адміністративної структури, що діє не тільки методами державно-владного впливу або згідно з принципами соціального макрорегулювання, а й відповідно до специфічної логіки ринкових відносин. Основними характеристиками маркетингової моделі державного управління є: орієнтація на клієнта; прихильність до активного стилю дій; креативність і новаторство персоналу; простота структур управлінського апарату і професіоналізм кадрів; чутливість до запитів населення; самостійність і спроможність інституцій, які заміщають державу на ринку послуг; успішна конкуренція з приватним сектором.

3.2. Сутність феномену державної влади

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

Феномен «**влада**» загалом, як і «**державна влада**» є багатоаспектним у теоретичному визначенні. Специфічно і яскраво пояснював феномен «**влада**» видатний німецький філософ Г.Гегель, який вважав, що влада є присвоєнням чужої волі. Таке визначення можна дати під будь-якого суб'єкта влади, в тому числі і державної, про що йтиме мова нижче.

Серед неординарних визначень феномену «**влада**» можна навести і те, яке дав видатний американський письменник Е.Хеменгуей «Життя, - писав він, - це гра, кінцевою метою якої є влада». У будь-якому випадку, можна погодитися з тим, що влада у житті людини займає чи не найпомітніше місце.

Починаючи з влади людини над людиною, влади в сім'ї, закінчуючи – державною владою, як такою.

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

Щодо поняття **«державна влада»**. Феномен «державна влада» має аналізуватися і пояснюватися, відштовхуючись від феномену «влада». Влада ж (від англ. power) – це здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності [33, с.98]. Коли говоримо про державну владу, то маємо брати до уваги просте явище – суб'єктом влади в даному випадку є держава. Крім того, до державної влади належать усі суб'єкти, що наділені державною владою: а) державні органи різних рівнів і повноважень; б) політичні партії (зареєстровані, легітимізовані); в) спеціальні заклади; г) особи (державні, політичні діячі).

Цікавим для розуміння є визначення терміну «державна влада», яке надають автори «Політологічного енциклопедичного словника» (2004 р.). Відповідно державна влада є видом публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території [95, с.144]. Тобто, державна влада: а) є різновидом соціальної влади; б) поширюється на усіх членів суспільства; в) це спосіб територіального устрою держави; г) це відповідний порядок взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади. Принципово важливо, що лише державна влада характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації (або особи) як у даній країні, так і за її межами [95, с.145]. Державна влада (в ідеальній моделі), є виразником інтересів всього, або

домінуючої частини населення. Крім того, державна влада значною мірою самостійна, організаційно відокремлена від суспільства.

Достатньо прозоро й зрозуміло феномен «державна влада» обґрунтовується такими українськими вченими, фахівцями в галузі державного управління, як В.Д.Бакуменко, С.О.Кравченко, В.Я.Малиновський. В «Енциклопедичному словнику з державного управління» цей феномен представлений як політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави спеціально утвореними органами державної влади для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і локальних потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [33, с.143]. Ключовою ознакою сутності державної влади є «політико-правовий інструмент». Таким чином, йдеться про певний «механізм» управління державою, базовими основами якого є право (законодавча база, що обґрунтовує суть самої держави та засади її функціонування) та політика (суть політичного режиму і політичної системи, на яких базується держава). Крім того, з такого визначення випливає те, що державна влада не може функціонувати без певних, конкретних механізмів, на яких вона, власне, й тримається.

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

Розглядаючи державну владу саме як специфічний механізм, за рахунок дії якого тримається у єдності велика людська спільнота, необхідно враховувати, що така влада: а) складається з трьох гілок (в ідеалі – в кожній державі) – законодавчої, виконавчої, судової; б) забезпечується також за рахунок спеціальних державних органів, що не віднесені до жодної з таких гілок влади.

Ще одним різновидом є **політична влада**, яка одним з вирішальних базисів має думки, ідеї, ідеологію. З владою пов'язані відносини панування і підпорядкування. Такі відносини, власне, і є владними відносинами. Базовими засадами (ознаками, характеристиками) політичної влади виступають [122]: по-перше, асиметричність – властивість, що не лише характеризує домінування волі певного пануючого суб'єкта та нерівність його статусу порівняно зі статусами підлеглих суб'єктів, але й відображає розбіжності їх можливостей, ресурсів, прав, повноважень; по-друге, інверсійність – риса, яка обумовлює постійний опір підвладних об'єктів щодо дій суб'єктів владарювання, внаслідок чого суб'єкт й об'єкт влади можуть помінятися місцями, а їх статуси не є незмінними; по-третє, комбінований характер влади (владна взаємодія – це перетин зусиль у волі); по-четверте, ресурсність (запорука функціонування влади); по-п'яте, кумулятивність (орієнтація суб'єктів влади на власні інтереси, а не на потреби партнера); по-шосте, конструюючі властивості влади (джерело більшості суспільно-політичних перетворень) [122, с.90-92].

Будь-яка влада має свою **основу**. Серед таких основ влади виділяють: економічну основу, соціальну основу, політичну і духовну основи [37, с.52], вказуючи на те, що найважливішою є саме соціальна база влади, оскільки її ознакою є підтримка (або ні) народом – широкими верствами населення (громадянами). Можна також вести мову про основні ресурси влади, до яких відносять: утилітарні (матеріальні та інші соціальні блага), примусові (зброя, інститути фізичного примусу) і нормативні ресурси (різноманітні засоби впливу на внутрішній світ людини, її запити, інтереси, потреби, ціннісні орієнтації, поведінку).

Таким чином, влада у державно-політичному розумінні, представляє матеріалізовану свободу економічного панівного класу, що охоплює всю державу й усіх громадян. Як правило, пануючий клас має у країні (державі) найбільшу і найвпливовішу силу – силу економічну. Інші важелі утримання влади фактично є похідними від неї. Така влада виступає засобом примусу

людини, соціальних груп до діяльності або поведінки, перш за все, в інтересах правлячої еліти, що подаються як інтереси держави, усієї країни.

Основу державної влади в Україні, як і у будь-якій державі світу складають правові засади такої влади, які закріплюють: 1) в Конституції України. Вона містить як загальні основи організації і здійснення державної влади в Україні, так і правові основи організації і здійснення окремих видів державної влади: законодавчої, виконавчої, судової; 2) в законах України. Вони закріплюють статус, положення про окремі органи або види органів державної влади (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура тощо); 3) регламенти органів державної влади; 4) галузеві нормативно-правові акти про органи державної влади.

3.3. Форма держави як її змістовна ознака

Форма держави передбачає сукупність найбільш загальних ознак держави, які зумовлені територіальними та інституціональними способами організації влади, типом політичних відносин, засобами і методами реалізації влади.

Ключовим фактором формування організаційної структури державного управління – є державний устрій. **Форма державного устрою** – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава, а також конфедерація.

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

Унітарною є централізована держава, частинами якої виступають адміністративно-територіальні одиниці, що не мають ознак державного суверенітету. Така форма державного устрою характеризується типовими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності); єдина конституція; єдина система вищих органів державної влади; єдина система права і судова система, єдиний державний бюджет. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, контроль за місцевими органами влади та

органами місцевого самоврядування.

Федеративною є союзна держава, яка союзна держава, частини якої виступають державними утвореннями, що наділені певним обсягом державного суверенітету. Типовими ознаками цієї форма державного устрою є: федеративно-територіальний поділ; суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі, 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; суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади. У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації, а також висока самостійність останніх у побудові організаційних структур. Федерації можуть бути побудовані за територіальним або національно-територіальним принципом.

Конфедерацією є тимчасовий союз держав, що утворюється для досягнення політичних, військових, економічних та інших цілей. Конфедерація не наділена суверенітетом, оскільки в ній відсутні загальний для суб'єктів центральний державний апарат, а також єдина система законодавства (хоча подекуди зустрічаються елементи конституційно-правових відносин). У межах конфедерації можуть створюватися союзні органи, проте лише з тих проблем, заради вирішення яких суб'єкти конфедерації об'єдналися.

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

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

Основними **ознаками президентської республіки** виступають: дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; обрання президента на загальних

виборах; поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; формування уряду президентом лише за обмеженою участю парламенту; відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом; відсутність права глави держави на розпуск парламенту; відсутність інституту контрасигнування (лат. міністерський підпис, підпис Голови Уряду законів).

Ознаками парламентської республіки є: здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами; обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; формування уряду парламентом за участю глави держави; формальна політична відповідальність уряду перед парламентом; право глави держави розпустити парламент; контрасигнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром; глава держави - президент - обирається не на загальних виборах, а парламентом або спеціальною колегією. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю).

Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму.

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

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

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

Суть **демократичного режиму** (від грец. *δημοκρατία* – народна влада) полягає у проведенні в життя загальної волі народу суворо в межах матеріального та процесуального законодавства. Демократичний режим характеризують: виборність найважливіших органів публічної влади; пріоритет прав людини над правами держави; розподіл влади з метою недопущення її концентрації в єдиному центрі; повага більшості до права меншості мати власну точку зору і відстоювати її цивілізованими методами, наявність легальної опозиції; децентралізація державної влади; економічна свобода, розвинута економіка, вільна від прямого втручання держави; політичний плюралізм.

Авторитаризм передбачає політичний режим, в основу якого покладено зосередження монопольної влади в руках однієї чи групи осіб, що знижує або виключає роль представницьких інституцій влади у суспільстві. В основу авторитаризму покладено зосередження монопольної влади в руках однієї чи групи осіб, що знижує або виключає роль представницьких інституцій влади у суспільстві. Характерними **ознаками авторитарного режиму** є: відмова від принципів конституційності і законності. Якщо конституція і зберігається, то суто в декларативній формі; концентрація влади в руках уряду, глави держави чи військових. Громадяни відчужені від процесу прийняття рішень. Правляча еліта формується не через конкурентні вибори, а шляхом призначення; органи влади, як центральні, так і місцеві, мають маріонетковий характер; можливість втручання армії в політичний процес; не виключені вибори, боротьба партій, але все це відбувається в жорстко регламентованих рамках; наявність приватного сектору економіки, вільного від прямого державного втручання; авторитарний режим допускає існування інакомислення і опозиції в чітко визначених межах. Правляча еліта готова терпіти інакомислення, доки воно не зачіпає основ режиму.

Тоталітаризм (від лат. *totaliter* - цілковито, повністю) передбачає, що держава, відіграючи першорядну роль в долі нації, повинна мати необмежену владу і встановити всеохоплюючий, тотальний державний контроль над суспільством. Тоталітаризм є режимом всеохоплюючого репресивного примусу

громадян до виконання владної волі, цілковитого державного контролю за діяльністю окремих громадян, їх об'єднань, соціальних груп та інститутів. Характерними **ознаками тоталітарного режиму** є такі: політична система ґрунтується на ідеології, яка пронизує всі сфери життя суспільства. Відкрита незгода з нею карається як найтяжчий злочин. Тоталітарна ідеологія ґрунтується на соціальних міфах, а закладена в ній мета слугує засобом легітимації режиму; основною ланкою в політичній структурі суспільства є єдина, добре організована, побудована за ієрархічним принципом масова політична партія на чолі з лідером, як правило, харизматичного типу. Політизуючи всі органи державної влади, партія зрощується з державою; управління здійснюється через терор, який направляє партія і таємна поліція. Приводом для терору є систематичне формування «образу ворога» і на цій основі – агресивної політичної свідомості як соціально-психологічного фону для репресій; засоби масової інформації перебувають під монопольним контролем держави, що дозволяє маніпулювати суспільною свідомістю творити її; армія контролюється партією і урядом; державний контроль над економічною сферою суспільства (державна власність, командно-адміністративна система управління економікою тощо).

3.4. Функції держави та механізм державного управління

Для з'ясування сутності **функцій держави** необхідно визначитись із формулюванням поняття «функція». Функція, за її філософського визначення, означає обов'язки, коло діяльності [4]. Виходячи з цього, **функції держави** передбачають взяті в комплексі її обов'язки та коло діяльності, тобто основні напрями або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають й конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління [34]. Функції держави безпосередньо впливають на функції державного управління, оскільки сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове

визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо. Дійсно, державне управління, за визначенням, наведеним в Енциклопедії державного управління, – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. [34].

Особливе місце у понятійному апараті державного управління займають **механізми державного управління**, що представляють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. йдеться про механізми управління державою, коли фактори управління є внутрішніми, або про механізми взаємодії з іншими державами, коли ці фактори є зовнішніми [24]. Механізми державного управління характеризуються як способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [35].

Щодо взаємозв’язку між цими поняттями. Поняття взаємозв’язок утворене з двох слів: «взаємний» та «зв’язок». Поняття взаємний означає обопільний, спільний. поняття «зв’язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Причинно-наслідковий взаємозв’язок функцій держави та механізмів державного управління передбачає зв’язок породження типу «причина - наслідок», де функції держави відіграють роль причини, а механізми державного управління є наслідком, Тобто вибір і реалізація основних напрямів діяльності держави призводить до задіяння певного набору (комплексу) механізмів державного управління, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку

соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей відповідно до ситуації (політика, стратегія, наявні ресурси, технології, їх ефективність, інші умови та обмеження), що склалася.

Причинно-наслідковий взаємозв'язок можна розглядати у двох напрямках: прямому й зворотному. Прямий зв'язок передбачає безпосередню комунікацію, дію або подію, за якої, залежно від причини, маємо певний наслідок. Зворотний зв'язок у широкому розумінні означає реакція на певну дію або подію. Зворотній зв'язок є основою саморегулювання і розвитку систем, пристосування до змінних умов їх функціонування [34].

Основним завданням держави є створення умов і забезпечення розвитку суспільства. Зміна ситуації в державі за будь-яким напрямом її діяльності (функціонування) призводить до постановки нових або корегування вже визначених цілей розвитку. Щоб досягти таких цілей необхідно діяти, реалізуючи функції держави та державного управління, формуючи відповідні впливи на об'єкти державного управління (зовнішні відносно системи державного управління), та на суб'єкти державного управління (внутрішні відносно системи державного управління) у разі необхідності внесення в них змін (в цьому разі вони розглядаються як об'єкти управління) [2].

Основним інструментом реалізації таких впливів є **механізми державного управління**, які застосовують або окремо, або у комплексі. Прямі механізми державного управління можна поділити на **три групи**, виходячи з представлення діяльності у вигляді трьох складових: основної, управлінської та забезпечуючої (ресурсовідновлювальної, ресурсовідтворюючої) [8], а саме: прямі механізми основної діяльності, прямі механізми управлінської діяльності та прямі механізми забезпечуючої діяльності [2].

Зворотні механізми державного управління фактично є різновидами моніторингу стану суспільства та системи державного управління. Такий моніторинг також можна класифікувати за трьома групами відповідно до основних складових діяльності, а саме: моніторинг стану, подій та процесів основної діяльності, моніторинг стану, подій та процесів управлінської

діяльності та моніторинг стану, подій та процесів забезпечуючої діяльності. Виконуючи функції держави та державного управління, система державного управління має час від часу (або періодично, або систематично, або схоластично, або інколи) звертатися до результатів моніторингу стану суспільства та системи державного управління та перевіряти, чи відбувається досягнення поставлених цілей та отримання очікуваних результатів. Таким чином, завдяки зворотним механізмам моніторингу можна оцінювати ситуацію в державі, галузі, регіоні, території в залежності від завдань державного управління. Якщо прямий причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів державного управління використовується для забезпечення реакції системи державного управління на зміну ситуації в державі та запуску нових циклів управління, то зворотний причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів державного управління необхідний для забезпечення адекватності цієї реакції та відгуку на неї суспільства [2].

Тема 4. СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ТА ПОДІЛ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Структура державного механізму (державного апарату)

4.2. Концепція поділу державної влади

4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні

4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні

4.5. Судова гілка державної влади в Україні

4.6. Роль президента в системі державного управління

4.1. Структура державного механізму (державного апарату)

Державний механізм (державний апарат) є системою державних органів, які здійснюють державну владу, державні організації (підприємства, установи, заклади), а також організаційні, фінансові, інші ресурси, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави. Державний апарат включає два важливих структурних елементи: **апарат управління**, який складається з чиновників-державних службовців, які професійно займаються управлінням, і **апарат примусу**, що включає армію, правоохоронні органи, розвідку, контррозвідку, виправні установи.

Первинним компонентом державного механізму є окремий орган державної влади, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції. **Орган державної влади** діє у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя.

Ознаки органу державної влади: формується державою чи безпосередньо народом; має передбачені Конституцією або іншими законами спеціальні функції; наділений державно-владними повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати юридично обов'язкові дії (видання нормативних актів, здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами, застосування заходів виховання, переконання,

стимулювання, а у випадку необхідності – державного примусу з метою недопущення порушення цих вимог); функціонально взаємодіє з іншими органами влади; складається із службовців, які знаходяться в особливих правовідносинах один з одним і з самим органом влади; має необхідну матеріальну базу та фінансується із державного бюджету; має організаційну структуру, територіальний (або галузевий) масштаб діяльності, систему службової підзвітності і службову дисципліну.

Класифікація органів державної влади здійснюється за критеріями: за способом утворення (виборні і такі, щозначаються); за часом функціонування; за територіями діяльності; за характером компетенції – загальної компетенції (уряд, місцеві державні адміністрації) та спеціальної (міністерство, державні комітети тощо); за порядком здійснення компетенції; за правовими формами діяльності; за принципом "поділу влади": законодавчі, виконавчі, судові; за характером і змістом діяльності.

Відмінність державних організацій (державних підприємств, установ, закладів) від державних органів полягає передусім у тому, що вони не наділені державно-владними повноваженнями. Вони не є носіями державної влади, а безпосередньо створюють матеріальні і духовні цінності, надають послуги, виконують інші не управлінські функції. їх управлінська діяльність має «внутрішній характер».

Держава, як і будь-яка система, дбає про забезпечення своєї цілісності шляхом встановлення і підтримання зв'язків між утворюючими її елементами – державними органами, завдяки яким практично реалізується державна влада, забезпечується керівництво суспільством. Кожен орган держави, в тому числі й судовий, являє собою відносно самостійну, структурно відокремлену ланку державного апарату, що створюється з метою здійснення певного суспільно важливого виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією та забезпечену в процесі реалізації повноважень організаційною, матеріальною та примусовою силою цієї політичної структури суспільства.

Будь-яка групова взаємодія заради досягнення бажаного результату об'єктивно передбачає певний розподіл зусиль у відповідній системі, координацію та врегулювання індивідуальних дій. При цьому чим складнішою і масштабнішою є спільність, тим більшою є соціальна потреба в управлінні. Відповідно до положень теорії державного управління, єдність державної влади закріплює державну систему, проте не виключає розмежування управлінської праці між різними органами і розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Таке розмежування дозволяє запобігти всевладдю одного органу або посадової особи.

З позиції сучасної теорії, на рівні наукового аналізу, слід розрізняти три функціонально визначених види (роди) державної влади, «влади-функції»: нормоустановчу, правозабезпечуючу, юрисдикційну. Розглядаючи історичний розвиток державності як перехід від цілісного апарату влади до диференційованого, можна говорити про гілки чи галузі державної влади, які утворилися в процесі історичного прогресу розвитку державності та були історично обумовлені окремими «владами-функціями» [14].

Під гілкою державної влади слід розуміти незалежну структуру, наділену державно-владними повноваженнями, відособлену за способом формування, спільністю функцій, предметом регулювання суспільних відносин, яким притаманні (пов'язані з суттю гілки влади) форми відповідальності.

4.2. Концепція поділу державної влади

У демократичній державі система органів державної влади побудована за «принципом поділу влади». **Принцип поділу влади** передбачає відокремлення рівнозначущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової.

Поділ влади, розподіл владних повноважень є об'єктивно обумовленими суспільно-політичними процесами, без яких формування цілісних, демократично розвинутих соціумів є неможливим. Проте історично першою була організація державної влади, за якої вся її повнота концентрувалася в руках одного органу – монарха. Принцип поєднання законодавчої, виконавчої і

частково судової влади виявився достатньо живучим, оскільки таке поєднання має ряд переваг: а) забезпечує оперативне вирішення всіх питань; б) виключає можливість перекладати відповідальність і вину за помилки на інші владні структури; в) не веде до конфронтації і боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень [14].

Розглядаючи історичну **гене́зу поділу влади** в багатьох країнах світу, необхідно враховувати, що історично цей шлях можна поділити на три основних **етапи**: 1) етап розвитку і реалізації теорії (ідеї) змішаного устрою; 2) етап так званої теорії рівноваги; 3) етап, власне, реального поділу влади [138]. Сама ідея поділу функцій державної влади має давні історичні витоки: вона бере свій початок ще в античному світі (теорія змішаного державного устрою). Давньогрецький філософ Платон найкращим державним устроєм вважав демократію (від грец. «демос» - народ і «краток» – влада), тобто той устрій, при якому реальна влада є владою самого народу. Інший видатний філософ Греції Аристотель визначив, що демократична влада повинна має бути поділена на різні гілки.

У своєму проекті ідеальної держави Платон говорить про розподіл праці між трьома прошарками: філософами, воїнами і ремісниками. Тракткування теорії розподілу праці, як принципу побудови ідеальної держави являє собою важливий теоретичний момент, який впливає на формування теорії державотворення в теперішній час. У самого Платона такої теорії не було. В даному випадку розглядається перший прошарок як сукупність державних, власних повноважень, концентрація яких відбувається в руках однієї правлячої еліти, яка стверджує відсутність розподілу влади [86].

Аристотель відмічав, що у всякій державі є своя структура «трьох елементів; перший – закононарядний орган у справах держави, другий – магістратури (магістратури повинні бути взагалі, серед них є головні, але й повинен бути спосіб їх заміни), третій – судові органи». Саме ці три елементи, на думку Аристотеля, складають основу кожної держави, і «сама відмінність державного устрою кожної держави обумовлена різною організацією кожного

із цих елементів» [5]. Ці погляди Аристотеля містять концепції розподілу влади в дусі теорії правової держави, в плані якої було принципово важливо показати, що відмінність окремих форм державного устрою обумовлена не тільки різною організацією кожного з названих елементів, але й (що суттєво, особливо для теорії та практики правової держави) характером відносин між цими елементами, формою їх взаємодії, способом розмежування їх повноважень, мірою їх співучасті в реалізації всіх видів владних повноважень держави в цілому [5].

Така теорія набула розвитку у період буржуазних революцій у Європі: йдеться про урівноваження функціонування монархії, аристократії і демократії. По суті теорія передбачала обґрунтування найважливіших засобів недопущення узурпації влади (Дж.Локк, Ш.Монтеск'є). Так, Дж. Локк науково обґрунтував теоретичний і практичний внесок у зміцнення основ конституційної монархії на тих принципах, які були зафіксовані у Біллі «Про права англійського парламенту». У праці «Два трактату про правління» Дж. Локк оскаржує тезу Т. Гоббса про необмежений характер державної влади, а також полемізує із завзятими апологетами королівської влади, що пов'язують цю владу від біблейського Адама. Характерно, що згодом Північноамериканські колоністи сприйняли цей твір як виправдання своєї боротьби за незалежність. Дж. Локк немовби передбачив основні мотиви обнародованого десять років потому Білля про права, згідно з яким король втрачав право припиняти дію тих чи інших законів, не міг без згоди парламенту вирішувати питання про податки, а також заважати регулярному скликанню парламенту і вільним у ньому.

Монтеск'є Ш. у своїй праці «Про дух законів» (1748 р.) робить висновок про те, що свобода можлива за будь-якої форми правління, якщо в державі панує право, гарантується дотримання законності через розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно стримують одна одну [3, с.15]. При цьому, Ш. Монтеск'є дає зрозуміти, що не політична система, а саме політичний режим (поділ влади і розподіл владних повноважень) є вирішальним фактором для стабільного розвитку суспільства. Крім того,

Ш. Монтеск'є поділ влади пояснює не як простий поділ функцій між державними органами, а саме як розподілення політичних сил, що мають певні інтереси і дбають про те, щоб у державі такі інтереси було враховано й реалізовано [132, с.14].

Проте у XX столітті проблема поділу влади, розподілу владних повноважень набуває якісно нового змісту. В Україні, безпосередньо, це пов'язано з активними спробами відродження і формування власної державності (1917-1920 рр.). Наступний період фактично має початок з моменту проголошення незалежності України та наступного закріплення цього принципу у статті 6 Конституції України (1996 р.), внесення змін до неї. Принцип поділу влади передбачає розмежування функцій в єдиній системі державної влади, коли три гілки влади, діючи максимально самостійно, врівноважують одна одну, забезпечуючи реалізацію державної політики в цілому.

Поділ влади пов'язаний з розвитком державного управління. Концептуалізація такого управління в цілому пройшла три етапи: по-перше, дихотомічне управління (адміністративне і політичне); по-друге, державне управління як менеджмент (основа – теорія суспільного вибору та ринкового менеджменту); по-третє, концепція доброго врядування. Прихильники цієї теорії стверджують, що державне управління базується скоріш на горизонтальних ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом [119].

Вочевидь, що проблеми поділу влади у сучасній Україні слід розглядати в контексті формування ліберально-демократичної державності. При цьому необхідно враховувати специфічні умови формування державності. По-перше, поділ влади в сучасній Україні здійснюється в умовах тотальних криз, великих трансформаційних процесів. При виборі або зміні державного правління необхідно пам'ятати про те, що політичний розвиток значної кількості країн в останні десятиліття відзначається поліваріантним, гібридним характером форм правління й типів політичних режимів. Одним із найбільш актуальних та

значущих не тільки у теоретико-концептуальному сенсі, а й у прикладному їх застосуванні є розгляд і вивчення трансформації форми правління в сучасному світі, насамперед на прикладі країн перехідного типу. Форма правління слугує своєрідним індикатором, що указує на ті тенденції та закономірності, які простежуються в соціально-політичному розвитку різних суспільств, кожної конкретної держави, а також у певному регіоні або світі загалом [79, с.21].

Окрім загальновідомих, світового характеру і масштабів криз, сучасній Україні притаманна низка специфічних криз, що вкрай негативно позначаються на формуванні державності. На думку фахівців Інституту держави і права ім.В.М.Корецького, причинами, які обумовлюють кризу суто українського характеру сьогодні є: а) політичний конфлікт між основними гілками влади (Президент - Прем'єр-міністр – Голова Верховної ради); б) відсутність належного механізму реалізації політичних рішень (тут проявляється проблема взаємин центру і регіонів, державної влади і місцевого самоврядування); в) звільнення державних службовців й посадових осіб органів місцевого самоврядування залежно від результатів виборів; г) відсутність постійного діалогу між органами державної влади і громадянами, тобто – між центром і регіонами, між державою і громадянським суспільством; г) недостатня розвинутість електронного врядування [52, с.20-22].

Необхідно пом'ятати, що поділ влади неможливий без використання усієї системи **стримань і противаг**. Вважається, що першим документом фактично загальноєвропейського рівня, де було передбачено існування окремих елементів системи стримань і противаг, була Конституція Пилипа Орлика 1710 р. У подальшому це було реалізовано у 1787 році у Конституції США. Тоді Дж.Медісон і А.Гамільтон переконливо довели, що повноваження, які належать одному відомству, не повинні прямо або опосередковано здійснюватися жодним із двох інших органів, і що узурпація усієї влади з боку законодавців веде до такої ж «тиранії», як і узурпація правління виконавчою владою [80].

Досить вдало й цілісно сутність «стримання і протидії в політиці» пояснила політолог Н.В.Гайдаєнко, на думку якої, сучасна система стримань і протидій є самодостатньою, невід’ємною складовою процесу здійснення влади в сучасних державах, яка поширюється не тільки на державну владу, а й на всю систему влади у суспільствах через надання кожному з владних інститутів та народу, як джерелу влади в демократичних державах, відповідних важелів впливу один на одного з метою не тільки запобігання концентрації влади в одному з них, а й налагодження взаємин між ними щодо організації та здійснення політичного процесу, підтримки поступального розвитку та злагоди в суспільстві [13, с.10-11].

Зазначимо і те, що система «стримань і протидій» часто подається і обґрунтовується також як система «**розщеплення влади**». У будь-якому випадку, система, що дає змогу стримувати владу від надмірного її прояву, створює умови для контролю над владою.

Розмірковуючи про систему «стримань і протидій», обов’язково стикаємося з проблемою **взаємин еліти (правлячої еліти) і бюрократії**. Остання у сучасному суспільстві набула значного розвитку і поширення. Її доступ до державної політики часто виявляється надто близьким. Ще М.Вебер акцентував увагу на тому, що бюрократія втілює найкращі, найдосконаліші способи управління соціальними, політичними процесами. А відтак, гостро постає питання іншого характеру: якою є бюрократія, наскільки вона переймається і віддана державним інтересам, державній політиці, якою мірою вона підконтрольна масам, що «наймають» її для реалізації своїх інтересів.

4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні

Поділ функцій влади (ст. 6 Конституції України) відображає: з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих,

виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень).

Законодавчою є вид державної влади, який делегований народом своїм представникам у парламенті з метою формування та безпосереднього виявлення загальнодержавної волі через прийняття законів. Органом законодавчої влади є **парламент** держави (ст. 75 Конституції України, передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України). Верховна Рада має право визначати компетенцію – Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України.

Ще у 1690 р. Дж. Локк зазначав, що хоч у конституційній державі, яка опирається на свій власний базис і діє заради збереження суспільства, може бути всього лише одна верховна влада, а саме – законодавча, якій усі інші повинні підпорядковуватися все ж таки законодавча влада становить собою лише довірену владу, яка повинна діяти заради певної мети, і тому залишається в народі верховна влада для заміни та усунення законодавчого органу [68]

Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями: 1) за об'єктами впливу – політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну; 2) за формами діяльності вирізняють – представницьку (реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні верстви за допомогою депутатського корпусу), законодавчу (прийняття законів, внесенні до них змін, визнання їх такими, що втратили юридичну силу, скасування або у призупиненні їх дії), установча або організаційна (пріоритетними **напрямами** діяльності парламенту у здійсненні цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур), фінансова функція (реалізується через право приймати рішення з фінансових питань, зокрема щорічне затвердження державного бюджету), політична функція (реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики), функція парламентського контролю (контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і

свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль). Всі функції Верховної Ради України мають нормативно-правове (конституційне) закріплення.

За Конституцією України до складу Верховної Ради входять 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (статті 75-76 Конституції). Кількісний склад був зумовлений такими факторами: кількістю населення України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту. Якісний склад Верховної Ради обумовлюється вимогами до народних депутатів України: за віком 21 рік на день виборів, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Верховна Рада України обирає з свого складу голову Верховної Ради, першого заступника і заступника голови. **Голова Верховної Ради України** має такі **повноваження**: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України). Підставою для діяльності Голови Верховної Ради України є Конституція та Регламент Верховної Ради України.

Основними галузевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради, які створюють з числа народних депутатів для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, виконання контрольних функцій (структура комітету: голова, перший заступник, заступники та секретарів). Комітет (зокрема, профільний) під час здійснення законопроектних робіт узагальнює та систематизує пропозиції, поправки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради України. Крім комітетів

Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії (для підготовки і попереднього розгляду питань). Крім того, для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини в Україні Верховна Рада призначає уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні

Виконавча влада здійснює практичну реалізацію відображеної в законах загальнодержавної волі. Повнота відповідальності за здійснення виконавчої влади покладається на уряд.

Виконавча влада, на відміну від інших, має не лише ієрархічну побудову органів, а й вертикальну підпорядкованість. Вона діє безперервно і всюди на території держави, спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією, ін., тобто функціонує на професійній основі.

Функціонування виконавчої влади у демократичних країнах, її органів базується на сукупності **принципів**, які властиві в цілому організації і діяльності державного апарату. Найбільш суттєві з них: пріоритет прав і свобод людини; єдність і поділ влади; верховенство права; законність; ієрархічність; компетентність; право рівного доступу до державної служби; прозорість і врахування громадської думки.

У державах з президентськими системами правління обрання глави уряду здійснюється через всенародні вибори. Главою уряду є президент, який формує складу адміністрації і здійснює керівництво нею. У країнах з парламентськими системами правління повноваження на здійснення виконавчої влади передається уряду від народу опосередковано – через парламент. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю). Кількість найважливіших відомств, очолюваних міністрами перебуває в межах 12-20.

Систему органів державної виконавчої влади України утворюють: **Кабінет Міністрів України; міністерства, національні агентства**

(передбачає форму реалізації партнерських відносин бізнесу і влади, в рамках яких держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам шляхом створення спеціальних установ, що організаційно відокремлені від держави. Такий підхід передбачає децентралізацію державних функцій, визначає підвищення ефективності управління конкретною галуззю, проте знижує рівень керованості бюджетної системи та потребує додаткового фінансового контролю), **державні служби; місцеві державні адміністрації**, а також територіальні органи центральних органів влади.

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

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. З прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року було чітко закріплено, що до складу Кабінету Міністрів України входять три віце-прем'єр-міністри. Але після внесення змін до Основного закону кількість віце-прем'єр-міністрів не зазначається, що є доцільним, оскільки іноді виникає необхідність введення додаткових посад віце-прем'єр-міністрів, які відповідають за певний напрямок державної діяльності. Кількість міністрів, які входять до складу уряду на даний час визначається указами Президента. В історії українського уряду відомі приклади, коли до нього входили 29 міністрів - у грудні 1996 р. та 15 міністрів – у грудні 1999 р. Станом на 31 березня 2019 р. кількість членів уряду становить 25 осіб. Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є **процедура його формування**.

Відповідно до конституційних змін від 8 грудня 2004 року формування уряду є повністю прерогативою парламенту, який призначає Прем'єр-міністра та всіх членів Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить

Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Президент України вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються парламентом за поданням Президента України, всі інші члени уряду призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Головними напрямками урядової діяльності є: виконавча діяльність – здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади; розпорядча діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій. **Функціями Кабінету Міністрів України є:** **політична** – полягає у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, засади якої визначаються парламентом; **економічна** – полягає у забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; організації і забезпеченні здійснення зовнішньоекономічної діяльності і митної справи; управління об'єктами державної власності; **бюджетна** – полягає в розробці проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проекту закону про Державний бюджет України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України та звітності про його виконання; **соціальна** – полягає в реалізації політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України; **гуманітарна** – полягає в реалізації політики у сфері освіти, науки, культури, розробці та здійсненні загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку; **екологічна** – полягає у забезпеченні охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування; **адміністративно-організаційна** – полягає у спрямуванні і координації роботи Ради міністрів

Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій; забезпеченні виконання Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів України; контролі за поточною діяльністю органів виконавчої влади.

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

До **повноважень урядового комітету** належать: розгляд проектів законодавства, нормативно-правових актів, інших документів, прийняття рішень про їх схвалення та внесення Кабінету Міністрів України пропозицій щодо їх прийняття; прийняття рішень про необхідність перегляду регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, на підставі аналізу звіту про відстеження їх результативності; розгляд інших документів з питань формування державної політики.

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

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

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується **Секретаріатом Кабінету Міністрів України**, який є постійно діючим органом. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове,

інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який є членом уряду і виконує такі **основні завдання**: а) організаційне забезпечення Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів; б) керівництво роботою Секретаріату; в) забезпечення взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України з Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; г) забезпечення стабільності та наступності в роботі Секретаріату.

Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає **постанови і розпорядження**. Акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, акти, з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, – у формі розпоряджень. Право подавати проекти постанов Кабінету Міністрів України мають: члени Кабінету Міністрів; центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів України.

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

4.5. Судова гілка державної влади в Україні

Судова влада покликана запобігати можливості змови або протистояння двох інших гілок влади (законодавчої та виконавчої), створювати перепони, щоб унеможливити виникнення диктатури, а також вирішувати правові

конфлікти, які виникають в суспільстві. Одним з перших, хто визначив функціональну роль суду як гаранта недоторканності свободи людини був французький мислитель Ж.-Ж. Руссо,. Він обґрунтовував та захищав принцип народного суверенітету, стверджував, що влада повинна належати народові, а формою її здійснення мають стати народні збори [117].

Початок процесу створення в Україні якісно нової судової системи було покладено прийняттям Верховною Радою України в липні 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і проголошенням нею принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція піднесла статус суду на принципово новий рівень, остаточно закріпила принцип незалежності судової влади, гарантує захист прав і свобод людини і громадянина судом та поширює юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституція значно розширила коло питань, з яких громадяни безпосередньо можуть звернутися до суду. Люди починають усвідомлювати, що такі звернення - один з найдієвіших засобів захисту їхніх інтересів. Роль суду поступово трансформується з органів примусу в гілку влади, покликану здійснювати державний захист прав та свобод людини і громадянина.

Основним призначенням судової влади є забезпечення реалізації принципу верховенства права [59]. **Основними функціями судової влади є:** охоронна (охорона прав); функція правосуддя (захист, відновлення прав); контрольно-наглядова (за іншими гілками влади).

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють **єдину систему судів**, яка складається із загальних і спеціалізованих судів. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Далі структуру органів судової влади складають вищі судові органи спеціалізованих судів, апеляційні та місцеві суди.

Конституційний Суд України виступає єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Його завданням є гарантування верховенства Конституції

України як Основного закону на всій території України. **До повноважень** Конституційного суду України віднесено прийняття рішень та надання висновків щодо: конституційності законів та інших правових актів України; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; офіційного тлумачення Конституції та законів України.

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

Функціонально Конституційний Суд у державі є тим органом, який покликаний бути вартовим демократії. Забезпечення верховенства Конституції і верховенство права – це два першочергові завдання, які стоять перед Конституційним Судом України [16].

Суттєвий вплив на розвиток демократії в Україні має діяльність Конституційного Суду щодо питань роз'яснення нормативно-правових актів. Шляхом тлумачення Суд повинен не просто з'ясувати і роз'яснити норми Конституції чи закону, а й дати їм розуміння, виходячи з нинішніх потреб життя. Відносини в суспільстві, уявлення про права і свободи весь час розвиваються, і неможливо в деталях постійно відображати ці зміни в Конституції або у законах. Тому якщо Конституційний Суд, даючи роз'яснення нормам Конституції чи закону, не буде враховувати веління часу, то він своїми рішеннями та правовими позиціями гальмуватиме розвиток суспільних відносин, а відтак і демократичних процесів. Треба враховувати, що до такого динамічного тлумачення законів суд спонукає дія принципу верховенства права, який передбачає дотримання справедливості в громадянському суспільстві, державі. Тому Суд, здійснюючи офіційне тлумачення, повинен

знаходяться в основі розвитку суспільних відносин, володіти сучасними уявленнями про справедливість, добро та інші моральні цінності [125].

Разом із тим необхідно зазначити, що поняттю «судова влада» властиві принаймні два компоненти: 1) судова влада може реалізуватися лише спеціально створюваними державними установами – судами; 2) у цих органів повинні бути свої, властиві тільки їм, правові засоби та можливості впливу.

Здійснення правосуддя є однією з найважливіших функцій судової влади. Щодо обсягу та меж цієї функції у науці конституційного права немає єдності. Так, окремі автори вважають, що діяльність конституційних судів не належить до сфери правосуддя як за колом суб'єктів, так і за формами й методами здійснення конституційного контролю [131].

Складовою правової системи держави, що вивчає порядок організації і діяльності органів судової влади, а також засади здійснення правосуддя, є судова система, в якій виділяються два основних компоненти – судоустрій і судочинство. Основи судоустрою передбачають структурування судової системи на окремі ланки, гілки та інстанції. Так, традиційним є її поділ на три основні ланки: місцеві суди, апеляційні суди та вищі суди. Засади судової системи визначаються характером держави та права. Правовою основою судової системи є конституції, декларації, загально визначені принципи міжнародного права, які фіксують суверенну рівність держав, їхню територіальну цілісність, невтручання у внутрішні та зовнішні справи, право націй на самовизначення.

Принципи судової влади можна поділити на інституціональні, функціональні та організаційні. До **інституціональних принципів** судової влади науковці відносять такі: принцип паритетності судової влади; принцип справедливості судової влади; принцип здійснення судової влади тільки судом; принцип законності судової влади; принцип доступності судової влади; принцип незалежності судової влади; принцип безсторонності судової влади; принцип процедурності судової влади. До **організаційних принципів** відносяться такі як: єдність судової системи і статусу суддів; територіальність,

спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи; незалежність, недоторканість, незмінюваність і професіоналізм суддів. До функціональних принципів судової влади автори віднесли такі: принцип державної мови судочинства; принцип гласності судочинства; принцип колегіального й одноособового розгляду судових справ; принцип участі народу при здійсненні судової влади; принцип здійснення судочинства на засадах рівності сторін; принцип змагальності в судочинстві; принцип презумпції невинуватості; принцип забезпечення обвинуваченому, підозрюваному, підсудному права на захист; принцип права на оскарження судового рішення; принцип обов'язковості судового рішення [89].

У сучасному суспільстві все більше утверджується розуміння того, що рівень демократії визначається місцем суду в державі. Згідно з Конституцією України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. При цьому необхідно зазначити, що судді в Україні формально є незалежними, але всі вони певною мірою залежать від обставин та суб'єктивних факторів. Той факт, що Міністерство юстиції України має суттєвий вплив на судову владу є беззаперечним, а тому має місце вплив виконавчої влади на судову. Крім того, науковці зазначають також, що суттєвий вплив на суди та суддів має законодавчий орган – Верховна Рада України. Судова влада є певним чином залежною від владного волевиявлення законодавця, оскільки саме законодавча влада визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням судової влади [108].

Не можна не погодитись з наявністю такої проблеми в Україні. Проте особливість взаємодії законодавчої і виконавчої влади із судовою полягає в необхідності безумовного забезпечення незалежності судової влади, ефективного, всебічного і неупередженого судового захисту. Жодний орган влади, жодна посадова особа не повинні втручатися у судовий процес, вдаватися до будь-яких дій, які можуть вплинути на прийняття суддею рішення,

або в інший спосіб заважати нормальній роботі суду під час здійснення правосуддя. При цьому незалежність судової влади має базуватися не лише на суто правових гарантіях - таких, як незмінюваність та недоторканність суддів, - а й на відповідних матеріальних і фінансових засадах. З іншого боку, судовій владі належить винятково важлива роль у забезпеченні системи стримувань і противаг між різними гілками державної влади. Вона має юридичну можливість впливати на рішення та дії законодавчої і виконавчої влади, врівноважувати й навіть контролювати їх. Разом із тим, говорячи про незалежність судів та суддів не можна обходити увагою механізми та методи контролю над суддями та їх рішеннями. Безконтрольність аж ніяк не сприятиме незалежності правосуддя та захисту суддями норм права. Лише при системі контролю за рішеннями суддів, ці рішення дійсно будуть правомірними. Дійсно, судді підконтрольні закону, проте чітко не визначаються норми державного нагляду за дотриманням судами та суддями таких норм. Подібна ситуація й призвела до того, що правомірність рішень суддів є найактуальнішим питанням сьогодення, а також тим питанням, що неодноразово піднімається європейськими міжнародними організаціями та вітчизняними правозахисниками.

Керуючись принципами, проголошеними у Декларації про державний суверенітет та Конституції, а також приєднавшись до Європейської конвенції із захисту прав людини, Україна заявила про перехід від репресивно-каральної ідеології до ідеології гуманізму, захисту людини, її честі і гідності. Крім того, враховуючи євроінтеграційний курс незалежної України, особливого значення набувають питання **приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими нормами та принципами**. В першу чергу це стосується **судової влади**, оскільки незалежність цієї гілки влади є основною ознакою демократичних перетворень в країні. Приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС є пріоритетом державної політики України. Судову гілку влади ЄС складають Суд Першої Інстанції та Суд Справедливості Європейських Співтовариств (Суд ЄС) [63]. На відміну від України, до складу

судів ЄС можуть увійти лише найбільш кваліфіковані юристи, незалежність яких не викликає сумнівів. Існують спеціальні критерії відбору суддів на посади. Юридична освіта та відповідний досвід роботи є основною вимогою для претендентів. Що стосується адаптації національної правової системи до норм ЄС, то кожний національний суд повинен у справах в межах своєї юрисдикції застосовувати право Співтовариства у всій його повноті та захищати права, що воно надає особам та, таким чином, повинен не застосовувати будь-які положення національного права, які можуть йому суперечити, незалежно від того, чи вони виникли раніше чи пізніше правил Співтовариства [63]. Це рішення встановило чітку характеристику доктрини верховенства права ЄС, а також визначило інструкції як діяти національним судам у випадках, коли національне право суперечить європейському [63]. Даний підхід також зобов'язав всі країни-члени привести національні судові системи у відповідність з загальними нормами ЄС. Таке рішення не давалось просто. В багатьох країнах це був тривалий процес реформування. Національні суди досить часто стикаються з проблемою, коли їх національне право суперечить праву Співтовариства, яке стало частиною національної правової системи. Особливо гостро поставало питання, якщо право ЄС суперечило конституційним нормам держави. Спочатку суди неохоче застосовували право Співтовариства, тому що традиційно склалось так, що вони з деяким недовір'ям ставились до іноземного законодавства та рішень іноземних судів [63].

Серед основних функцій суду ЄС автори визначають такі: застосування права ЄС; тлумачення права ЄС; врегулювання всіх спірних питань, які виникають між самими інституціями, між інституціями і державами-членами, між інституціями і фізичними особами, вирішення спорів зі службовим персоналом [18].

Суд першої інстанції був створений як допоміжний орган Суду ЄС у зв'язку зі значним перевантаженням останнього. Даний суд розглядає такі питання: спори між інституціями Співтовариства та їх персоналом; справи з питань конкуренції; справи з визнання недійсними рішень і про неправомірні

дії осіб; справи про недотримання антидемпінгового законодавства і прав на інтелектуальну власність, які порушуються фізичними особами [18].

Прагнучи стати повноправним партнером Європейського Співтовариства Україна має розуміти, що важким, але вкрай важливим кроком для цього має стати докорінне реформування системи судової влади держави. На необхідності реформування судової системи України наголошуються практично всі вітчизняні дослідники.

4.6. Роль президента в системі державного управління

Відповідно до положень статті 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [60].

Проте, при дослідженні феномена президентської влади неможливо обмежитись тільки аналізом конституційних норм чи функціональних повноважень, оскільки надзвичайно доречним є співвідповідність таких норм із політичною практикою діяльності президентів різних країн. З перших днів незалежності України введення в систему державного управління інституту президентства суттєво підвищило увагу не тільки наукового простору, а й всього українського суспільства до цієї інституції [17].

У структурній організації будь-якої республіки Президенту належить особливе місце, оскільки він уособлює державу, виступає від її імені і забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму. У напівпрезидентській республіці Президент структурно не належить до жодної з гілок влади. Це ускладнює чітке наукове визначення місця й ролі глави держави у державному механізмі, який базується на принципі поділу влади. Погляд на інститут президентства, який перебуває над іншими гілками влади, є

неправомірним та потенційно небезпечним для демократичного розвитку держави. На сьогодні поширення набуває думка, яка передбачає виділення інституту президентства у самостійну гілку влади [17; 26]. При цьому серед конституційних й функціональних **повноважень інституту президентства** щодо впливу на політичне життя країни прийнято виділяти: по-перше, **символічні** – по суті не мають безпосередньої політичної ваги. Проте лідери досить часто перетворюють національні свята, визначні дати і відповідні промови на них Глави держави на інструмент політичного впливу. Практика держав розвиненої демократії стверджує, що багатьом із президентів це вдається; по-друге, **церемоніальні** – присудження почесних звань й нагород мають невеликий політичний потенціал. Проте, враховуючи те, що вони пов'язані з конкретними особами або навіть із верствами населення, присудження може бути використане з метою вирізнення та підтримки певних осіб або навпаки – у разі відмови. Зрозуміло, що такий підхід може бути належною спонукою до відповідної політичної діяльності чи лояльності щодо дій, позиції Глави держави; по-третє, **процедурні** – дотримання вимог і положень Конституції, мають, певно, більшу політичну вагу, ніж попередні повноваження. За відповідних умов їх здійснення можна спричинити ту чи іншу конфігурацію (бажану чи навпаки), а то і конфронтацію. Це також дієвий інструмент впливу; по-четверте, **повноваження призначати на ключові посади**, зокрема, суддів Конституційного Суду є «політично важливими». Сам факт призначення на відповідну ключову посаду передбачає шанобливе ставлення до того, хто призначає, а також лояльність до його політичних рішень; по-п'яте, **політичні** – власне, постають сутнісною характеристикою інституту президентства. До них належать право вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, право виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони та Головнокомандувача Збройних Сил. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни [65].

Загалом, у сучасному політичному просторі інститут президентства має досить поширений характер. Президенти є главами держав у більшості країн світу. Правовий статус Президента визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окремими законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста Президента, а також його повноваження та відповідальність за порушення Конституції, державну зраду тощо [17]. Президентів необхідно знаходити точки взаємодії у площині співпраці різних фракцій, політичних конфігурацій, як це демонструють політичні сили країн розвиненої демократії. Президент має бути ініціатором та головним модератором публічного діалогу влади й суспільства в державі [64]. Слід зазначити, що поєднання функцій Глави держави і глави виконавчої влади характерне для так званих президентських республік, в яких уряд очолює сам Президент. В напівпрезидентських республіках глава держави певним чином дистанціюється від виконавчої влади, яку уособлює уряд, хоча його повноваження багато в чому пов'язані саме з діяльністю виконавчої влади. В країнах, де в органах державної влади існують посади Президента і Прем'єр-міністра, часто виникають проблеми співвідношення та балансу їхніх повноважень, і розв'язуватись вони мають на основі конституційних положень, що закріплюють, передусім, статус глави держави.

Для парламентсько-президентської республіки характерними є істотні обмеження ролі Президента парламентом, насамперед щодо призначення Прем'єр-міністра (згода парламенту або однієї з його палат) і відповідальності уряду [133]. У цілому ж глави (президенти) держав зі змішаною формою правління наділяються Конституціями досить широкими правами в галузі виконавчої влади та іншими повноваженнями (нормотворчими, господарськими, координаційними тощо). Повноваження, що надаються Президентам конституціями, досить широкі. Щоправда, в одних випадках вони реалізуються президентами безпосередньо (у президентських і

напівпрезидентських республіках), а в інших, як правило, – через ради (кабінети) міністрів (у парламентських і напівпарламентських республіках).

Президент, як Глава держави, втілює ідею національної єдності, наступності та послідовності державної влади, він є гарантом суверенітету, національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності різних державних органів тощо. **Статус Глави держави** визначається трьома основними **принципами**: незмінюваності, нейтральності і невідповідальності (окрім, конституційних обмежень), що суттєво відрізняють його від статусу інших органів держави та їх посадових осіб.

Незмінюваність полягає в неможливості усунення Глави держави з поста юридичним, законним шляхом. Якщо повноваження парламенту за певних підстав можуть бути припинені достроково Главою держави, уряд може бути відправлений у відставку парламентом або Главою держави, то повноваження самого Глави держави іншим органом достроково не припиняються. Незмінюваність Президента, який обирається на певний строк, є відносною – в більшості країн конституції передбачають можливість дострокового припинення його повноважень за настання певних підстав в порядку особливої процедури – імпідменту, а в деяких країнах – за волевиявленням виборців (шляхом референдуму).

Нейтральність Глави держави впливає з його функції представника всієї держави всередині країни та в зовнішніх зносинах і означає, що він повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою, виступати арбітром, посередником у конфліктах між різними політичними силами та органами державної влади. Кандидат у президенти зазвичай є представником якоїсь політичної сили, користується її підтримкою на виборах. Однак у разі обрання Президентом він не повинен виявляти прихильність до будь-якої політичної сили. Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується, насамперед, формування

(призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо

Політична відповідальність Президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність президента реалізується, наприклад, на наступних президентських виборах. Конституції більшості держав передбачають, що одна й та сама особа не може бути президентом більше двох термінів підряд. У деяких країнах одна й та сама особа може переобиратись на пост президента і без обмежень. На виборах політична відповідальність Президента перед виборцями реалізується через їх відмову в обранні його на наступний строк. У такому випадку йдеться не про правовий механізм притягнення Президента до відповідальності, а про моральний осуд та несприйняття виборцями його політики. Така відповідальність унеможлиблюється, якщо особа на пост президента переобиратись не може (не має права). З незмінюваністю і нейтральністю Глави держави пов'язана його невідповідальність, яка полягає в тому, що він, як незмінювана і політично нейтральна посадова особа, не несе юридичної відповідальності за свої дії, здійснювану політику [17].

Необхідно також зазначити, що коли Президентіві в системі державної влади належить визначальна системоутворююча роль, то у таких випадках завжди великою є загроза узурпації влади. Тому для формування демократичної правової держави й унеможливлення у майбутньому виникнення авторитаризму має бути реалізований весь потенціал системи стримувань й противаг в межах, передбачених Конституцією.

Тема 5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

5.1. Сутність регіонального управління

5.2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком

5.3. Регіональні органи державного управління

5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади

5.5. Досвід розвитку регіонального управління в ЄС

5.1. Сутність регіонального управління

Незалежна Україна отримала у 1991 році систему регіонального управління успадковану з соціалістичного періоду своєї історії. Тому формування ефективного регіонального управління, яке б ґрунтувалося на демократичних засадах та забезпечувало баланс інтересів держави та регіонів виступає однією з ключових проблем державного управління, а також основним завданням адміністративної й політичної реформ. При цьому, враховуючи інтеграційні процеси України, модель такого управління має формуватись на основі поєднання власної традиційної соціокультурної системи з соціокультурними системами країн, які будуть стратегічними партнерами. При обранні таких країн слід враховувати особливості географічного розташування нашої держави та історичних обставин, в яких розвивалась Україна [78, с. 20].

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

Існує кілька підходів до визначення **поняття регіон**. Зокрема, природні регіони фіксують просторові відмінності у природному середовищі; соціально-демографічні регіони показують території, в межах яких спостерігається достатньо однорідна демографічна ситуація, і які мають однаковий рівень соціального розвитку; економічні регіони виділяють за характерною структурою та спеціалізацією господарства; адміністративні регіони – це адміністративно-територіальні одиниці верхніх рівнів у територіальному поділі

країни [40, с. 6]. Відповідно до визначення, що надається в Енциклопедії державного управління **регіон** являє собою адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, утворену в законодавчому порядку з урахуванням, історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [36, с. 312].

Регіональне управління передбачає організуючий і регулюючий вплив органів державної влади на життєдіяльність населення регіону, в цілях її упорядкування і відтворення, що спирається на їх владну силу [118]. Енциклопедія державного управління визначає регіональне управління як вид державного управління, його важливу складову, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, областей тощо) у межах їх компетенцій. **Головною метою** регіонального управління є забезпечення комплексного **розвитку регіонів** (зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній і адміністративній структурі; зміни в суспільній свідомості, традиціях і звичках) та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб їх населення [36, с. 320].

Цілі регіонального управління класифікуються наступним чином. По-перше, **за змістом**: економічні (збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективне використання його ресурсного потенціалу, зменшення диференціації регіонального розвитку), соціальні (розбудова соціальної інфраструктури), демографічні (покращення демографічної структури населення, зростання народжуваності та зменшення смертності), політичні (відповідно до визначених Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону, зокрема щодо збереження єдиної незалежної держави, усунення умов для дезінтеграційних, сепаратистських процесів), екологічні (пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального

природокористування), науково-технічні (конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону). По-друге, **за часом**: довгострокові (10 - 15 років), середньострокові (3 - 5 років), короткострокові (на рік). По-третє, **за рівнем**, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та адміністративно-територіальні одиниці (обласний й місцевий рівень). На загальнодержавному (національному) рівні передбачається визначення цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку країни і регіональної політики, враховуючи специфіку регіонів. При цьому держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, у яких регламентує основні параметри розвитку за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної політики. На регіональному (обласному) рівні узгоджуються регіональні (обласні), галузеві і підприємницькі інтереси. Саме область виступає найважливішою одиницею регіонального управління, оскільки саме тут реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення, а через фінансування з бюджету області і держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування. Найбільш проблематичним і складним залишається місцевий (низовий) рівень управління. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні і власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст.

Серед українських науковців набуває поширення думка, відповідно до якої під **регіональним управлінням** розуміється не лише діяльність центральних органів виконавчої влади й місцевих державних адміністрацій щодо регіону, але й дії його мешканців, місцевої еліти, які спрямовані на вирішення спільних проблем. При цьому система регіонального управління представляється як взаємоузгоджена діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого

розвитку регіону [55, с. 17]. Такий підхід дає змогу відійти від однобічного сприйняття регіонального управління лише як процесу взаємовідносин між вищим та нижчим управлінськими рівнями. Більш того, таке тлумачення відповідає концепції демократичного врядування, що передбачає реалізацію владних повноважень органами публічної влади в органічному взаємозв'язку і за безпосередньої участі громадян, їх організацій у виробленні та реалізації публічної політики [84, с. 48].

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

До **основних функцій** регіонального управління належать: визначення рівня соціально-економічного розвитку регіону та аналіз ситуації для виявлення проблеми в регіональному розвитку, обґрунтування шляхів їх вирішення і мобілізація засобів для їх розв'язання; прогнозування і планування регіонального розвитку (ця функція полягає в розробці стратегії економічного й соціального розвитку регіону, на основі якої формуються програми соціально-економічного розвитку територій); організація регіонального управління – формування організаційних структур управління на основі проектування нових або вдосконалювання існуючих; мотивація регіонального розвитку – передбачає забезпечення постійного підвищення рівня життя населення; контроль процесу соціально-економічного розвитку (здійснюється з метою досягнення поставлених цілей і подолання проблемних ситуацій); регулювання регіонального розвитку – здійснюється на основі розроблення нормативно-правових актів й передбачає систему заходів, що спрямовує розвиток соціально-економічних процесів та суспільних відносин відповідно до визначених цілей та завдань.

Виходячи з визначення головної мети регіонального управління, що передбачає забезпечення комплексного регіонального розвитку та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб населення, виділимо **типи**

регіонального розвитку: асиметричний, гармонійний, нейтральний. **Асиметричним** – при якому регіони, що мають певні переваги на початку періоду, у майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання, ще більше відстають. При **гармонійному** типі розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується. **Нейтральним** є такий, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним упродовж тривалого часу. При цьому, жоден з таких типів не може бути апріорі визнаний позитивним або негативним, оскільки інколи відносне відставання може бути стимулом для пошуку нових можливостей розвитку регіону [10, с. 10-11].

Основою забезпечення регіонального розвитку є державна регіональна політика, що проводиться сьогодні у всіх провідних країнах світу. Державна регіональна політика регулює систему взаємовідносин між центром і регіонами, і спрямована на організацію території відповідно до прийнятої державою стратегії розвитку. Основні завдання державної регіональної політики полягають у збереженні цілісності та єдності території, досягненні балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, скороченні відмінностей в соціально-економічному розвитку, підвищенні рівні життя населення, створенні рівних умов для громадян, незалежно від місця проживання.

5.2. Інституціональне середовище управління регіональним розвитком

Інституціональне середовище передбачає сукупність «правил гри», тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні і юридичні рамки взаємодій між людьми [31, с. 557]. Тобто, інституціональне середовище являє собою чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для суб'єктів, які формуються в межах певної системи координації відповідної діяльності. Парадигма інституціоналізму виходить із визначення категорії інститутів, які пов'язуються із соціальним характером організації суспільного життя, у тому числі закономірностями розвитку економічних відносин. Інститути мають вигляд створюваних людьми рамок поведінки, які впливають

на політичну, економічну та соціальну взаємодію [71]. При цьому основними **складовими елементами інституціонального середовища** регіонального управління є: законодавча та нормативно-правова база, адміністративно-управлінська структура, організаційно-економічна структура, інфраструктура підтримки управлінських рішень.

Законодавча та нормативно-правова база регіонального управління передбачає юридичне закріплення правил і норм здійснення управлінської діяльності у публічній сфері на регіональному рівні, процедурний контекст якої забезпечується: концептуальними засадами (стратегічний і політичний вектори розвитку регіонів); інституційними умовами (розвиток інфраструктури функціональних органів та організацій для здійснення професійної діяльності у сфері регіонального управління); режимним регулюванням (особливе поєднання комплексу правових засобів (взаємодіючих дозволів, заборон, позитивних зобов'язань), що створюють специфічний механізм правового регулювання, пов'язаний не стільки з конкретними ситуаціями, скільки з більш широкими соціально-економічними процесами, в рамках яких взаємодіють суб'єкти та об'єкти проектної діяльності); інструктивно-методичною регламентацією (нормування та алгоритмізація технології регіонального управління).

В умовах, коли регіональне управління характеризується одночасним впливом старих і нових інститутів, більшість яких перебуває у стадії пошуку, важливим питанням є аналіз взаємодії органів влади центрального та регіонального рівнів при розробці документів регіонального розвитку.

Стратегія розвитку регіону, як складова загальнодержавної системи планування розвитку, є моделлю досягнення соціально-економічних цілей регіону, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій субнаціонального рівня. На її основі розробляються стратегічні плани і регіональні цільові програми, що містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по

певних цілях та напрямках діяльності (від стратегічних до поточних по роках реалізації), визначають виконавців, ресурси та строки виконання.

Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями економічного і соціального розвитку областей на середньостроковий та довгостроковий періоди [104]. Проекти стратегій розробляються обласними державними адміністраціями на основі відповідного рішення обласних рад.

Регіональні стратегії розвитку разом із Державною стратегією регіонального розвитку є основою для розроблення програм економічного і соціального розвитку регіонів України (середньострокових та щорічних), які в свою чергу є основою для розробки державних і регіональних цільових програм. Отже, політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні.

Статтею 116 Конституції України за Кабінетом Міністрів України закріплена розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; статтею 119 за місцевими державними адміністраціями закріплено забезпечення на відповідній території 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 [60].

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено порядок затвердження та виконання програмних документів економічного і соціального розвитку, права та відповідальність учасників. Згідно зі статтею 1 «Програма економічного і соціального розвитку України – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери» [102].

Розробка стратегії розвитку регіону є домінантним заходом ефективного регіонального управління: по-перше, стратегія становить основу для розробки інших програмних і проектних документів щодо розвитку області; по-друге, вона містить обґрунтування для укладання угоди між центром і регіоном на спільне фінансування тих завдань, які відображають сферу інтересів як держави, так і регіону і підлягають першочерговому виконанню; по-третє, розробка стратегії сприяє формуванню нових відносин між учасниками регіонального розвитку. Практична реалізація стратегії потребує створення відповідної адміністративно-управлінської структури [69].

Щодо **адміністративно-управлінської структури**, то вона є публічним інститутом, представленим органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними організаціями (підприємствами, установами), громадськими організаціями, які взаємодіють між собою в процесі регіонального управління у межах встановлених інституційних «правил гри».

Виходячи з трьох рівнів системи регіонального управління – державне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку; регіональне врядування; трьох рівнів системи прогностичних і програмних документів – довгострокові, середньострокові та короткострокові [103], доцільно виділяти і **три види організаційних структур управління** програмами регіонального розвитку: стратегічний, проектний, оперативний (як це прийнято в ЄС).

Стратегічні організаційні структури управління відзначаються централізованим характером, необхідним для забезпечення єдності прийнятих стратегічних рішень і довгострокового розвитку регіону [12].

Проектні організаційні структури управління доцільно створювати на період життєвого циклу проекту розвитку територіальної системи, тобто це

тимчасово діючі державні структурні одиниці. Проектні структури реалізують функції управління проектом розвитку (з розробки до завершення), аналізу, добору і детального проектування підпроектів, що входять у рамки проекту, організації їхнього фінансування, контролю за їхньою реалізацією.

Оперативними організаційними структурами управління можуть бути різного роду підприємства й організації, як тимчасового, так і постійного характеру, що відповідають за реалізацію окремих підпроектів. Оперативні організаційні структури управління можуть бути як державні, так і комерційні або громадські. Вони пов'язані з проектними структурами шляхом реалізації фінансування і контролю. Оперативні структури управління характеризуються значною децентралізацією.

Організаційно-економічна структура представлена інституціями, між якими регулюються економічні відносини у межах регіонального управління. Зокрема, фінансово-економічний супровід регіонального управління з використанням бюджетних, позабюджетних коштів та інших фінансових джерел виконують наступні інституції: державні фонди підтримки проектів регіонального розвитку (Державний фонд регіонального розвитку; Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні); фонди, створені за підтримкою держави, з фінансуванням за рахунок ресурсів донорів (Український фонд соціальних інвестицій); міжнародні грантові фонди («Східна Європа», «Відродження»); українські та міжнародні благодійні фонди і організації; фінансово-кредитні установи (Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (ДФКУ); Європейський інвестиційний банк). Зазначені інституції здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території. В країнах ЄС подібні структури ефективно співпрацюють з владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій. Вони виконують роль своєрідних каталізаторів соціально-економічного розвитку регіонів.

Інфраструктура підтримки регіонального управління представлена інституціями, які забезпечують сприятливі умови для здійснення ефективної управлінської діяльності, зокрема: спеціальні структури з експертизи, консалтингу, маркетингу, технічної допомоги в розробці проектів міжнародної технічної допомоги та державно-приватного партнерства тощо.

Розбудова інституціонального середовища управління регіональним розвитком в Україні характеризується динамічністю щодо формування «правил гри», режимів ресурсного забезпечення, проектної діяльності в публічній сфері, а також повільністю щодо забезпечення балансу інтересів, створення національного стандарту, інформаційного каркасу тощо.

5.3. Регіональні органи державного управління

За Конституцією України здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі покладено на **місцеві державні адміністрації**. Вони наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто, місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. **Голови місцевих держадміністрацій** призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій, а районних

державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – головою Ради міністрів АР Крим.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень й несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Рішення, які суперечать Конституції або законодавству, можуть бути скасовані Президентом або главою місцевої держадміністрації вищого рівня (ст.118 Конституції України) [60]. Для обговорення найбільш важливих питань діяльності місцевих державних адміністрацій – створюються комісії державних місцевих адміністрацій.

Голови формують склад місцевих адміністрацій і в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їхню структуру (**до складу** відповідної державної адміністрації входять: голова, перший заступник голови, заступники голови, керівники та посадові особи головних управлінь, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів держадміністрації), призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників і за узгодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників. Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є: галузеві й функціональні управління. Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) громадського життя і відповідають за стан справ у цих галузях.

Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є: установи освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні, радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і утримуються за рахунок місцевого бюджету; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації.

Повноваження органа виконавчої влади – це закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої

влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію. **Повноваження місцевих державних адміністрацій** визначені статтею 119 Конституції України й Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні й делеговані.

Власні повноваження за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління класифікуються на загальні (як органа загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя. До компетенції місцевих державних адміністрацій входить: забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм розвитку; підготовка й виконання відповідних районних і обласних бюджетів; управління переданими об'єктами державної власності; здійснення державного контролю; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій включають: щодо економічного і соціального розвитку шляхом розроблення програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання; щодо бюджету й фінансів передбачають складання проекту відповідного бюджету й забезпечення його виконання; щодо управління майном, приватизації й підприємництва передбачають здійснення на відповідній території управління об'єктами, які перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності; щодо містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку передбачають організацію експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами зазначених галузей; щодо використання й охорони земель, природних ресурсів і навколишнього середовища включають розроблення й забезпечення виконання програм у сфері екології; щодо науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення й

соціального захисту передбачають реалізацію державної політики в цих сферах; щодо зайнятості населення, праці й заробітної плати передбачають реалізацію державних гарантій у сфері праці; щодо міжнародних і зовнішньоекономічних відносин передбачають забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва; щодо оборонної діяльності передбачають забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій включають повноваження, що передаються адміністрації від інших органів влади на підставі закону. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Оскільки обласні й районні ради на сьогодні не мають власних виконавчих органів (а тільки виконавчий апарат забезпечення діяльності самої ради), то відповідні повноваження рад (як делеговані) здійснюються місцевими державними адміністраціями. Політичною реформою на рівні місцевого самоврядування передбачено створення власних виконавчих органів обласними та районними радами. Натомість мають бути ліквідовані районні державні адміністрації та переглянуті функції обласних державних адміністрацій.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій **регулюються регламентами**, що затверджуються їх головами на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Робота держадміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а у разі потреби – оперативними (місячними, тижневими) планами, що затверджуються головою держадміністрації. Управління (відділи) та інші структурні підрозділи, апарати держадміністрацій складають квартальні та місячні плани, які затверджуються

заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату держадміністрації.

План роботи адміністрації повинен передбачати такі розділи: робота щодо реалізації державної регіональної політики; виконання законодавства України; реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного регіону; перелік різноманітних організаційно-масових заходів, що мають здійснюватися адміністрацією, а також деякі інші питання.

Основною організаційною **формою роботи** держадміністрацій є засідання (наради), на яких розглядаються питання віднесені до їх компетенції. Наради проводяться головою, заступниками голови, керівниками апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації відповідно до плану роботи.

Контроль за ходом виконання актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови місцевої державної адміністрації здійснюється шляхом: аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях; розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов'язків) з виконання встановлених завдань.

Голова місцевої держадміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають

розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно з законодавством.

5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади

Відносини місцевих державних адміністрацій виникають між органами державної влади в горизонтальних (координаційні) і вертикальних (субординаційні) проекціях. Законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відносини із Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів при здійсненні своїх повноважень. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента й щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією її повноважень, а також про суспільно-політичний, соціально-економічний, екологічний стан території, вносять пропозиції з питань удосконалювання чинного законодавства України, системи державного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень, про стан території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України й практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади існують органи двох типів: 1) підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги й завдання відповідного міністерства або іншого центрального органу державної виконавчої влади (головне управління економіки, головне управління АПК); 2) підпорядковані міністерствам або іншим центральним органам державної виконавчої влади, але

мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями (УМВС, Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

Відносини з центральними органами державної виконавчої влади ґрунтуються на взаємодії, підзвітності й підконтрольності їм структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

У випадку визнання центральним органом державної виконавчої влади незадовільної роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, керівник центрального органу державної виконавчої влади звертається з пропозицією до голови місцевої державної адміністрації, який розглядає цю пропозицію й у місячний термін має прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У свою чергу керівники територіальних органів міністерств з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій є підзвітними і підконтрольними їх головам. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами питання про відповідність займаної посади керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні в місячний термін прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Щодо відносин між обласними й районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам та іншим норм-правовим актам України, голів обласних державних адміністрацій. Право скасовувати накази керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України мають також керівники відповідних управлінь обласної держадміністрації. Голови районних державних

адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно звітують перед керівництвом обл.рівня.

Щодо відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними й районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси), підзвітні й підконтрольні відповідним радам.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право: дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад; виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна й районна ради можуть виразити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами й сільськими, селищними й міськими головами. Вони сприяють радам у здійсненні власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцненні матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування.

5.5. Досвід розвитку регіонального управління в ЄС

Досвід багатьох європейських держав, у тому числі країн Центральної та Східної Європи, переконливо свідчить про те, що ефективна регіональна політика є вагомим чинником інтеграції до ЄС. Європейський Союз є найбільш успішним і найефективнішим в світі інтеграційним утворенням, про що

свідчать висока ступінь економічної взаємозалежності країн-членів і глибина політичної інтеграції. В рамках Євросоюзу отримав максимальний розвиток принцип субсидіарності, а регіони, як складові частини національних держав, були визнані невід'ємним елементом європейської інтеграції [70].

Європейський Союз об'єднує на сьогодні 28 країн з населенням близько 500 млн. осіб. Адміністративно-територіальний устрій європейських країн є різномірними, що було суттєвою перешкодою при впровадженні наднаціональної регіональної політики ЄС, ускладнювало навіть зіставлення регіонів різних держав за рівнем соціально-економічного розвитку та потенціалом сталого господарського зростання. Складнощі постали й перед структурними фондами ЄС, що мали розподіляти фінансові кошти між окремими регіонами. Наприклад, Німеччина з населенням 82,79 млн. складається з 16 федеральних земель, в той час як у сусідній Франції, де живе близько 67,19 млн., є 22 регіони. Разом із тим, Литва з населенням менше 3 млн. жителів розділена на 10 повітів. Таким чином, кількість населення регіону першого рівня адміністративно-територіального поділу у Німеччині й Литві відрізняється у 15 разів.

Першу версію єдиної багаторівневої системи регіонів ЄС в 1970-х роках представив Євростат, запровадивши систему **NUTS** (з фр. – Номенклатуру територіальних одиниць для статистичного обліку). NUTS є стандартом територіального поділу, що охоплює країни ЄС. NUTS-одиниці можуть відповідати адміністративно-територіальним одиницям країн, але в деяких випадках ця відповідність відсутня [140].

У 1990-ті роки NUTS зайняла ключове місце в системі наднаціональної регіональної політики, а у 2003 році отримала в рамках ЄС формальний статус загальної класифікації територіальних одиниць для статистичного обліку. Критерієм порівняння регіонів NUTS й адміністративних одиниць виступає чисельність населення: у середньому регіони NUTS-1 повинні мати від 3 до 7 млн. жителів, NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн., NUTS-3 – від 150 до 800 тис. [140]. У 28 країнах ЄС нараховується 98 регіонів NUTS-1, 276 NUTS-2 і 1342 -

NUTS-3. За кількістю регіонів лідирують найбільші держави-члени. Так, Німеччина має 17 одиниць NUTS-1, у Великій Британії таких одиниць 13, у Франції - 10 [147].

Важливим є те, що систему NUTS було запроваджено в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Завдяки цьому при приєднанні нових держав до ЄС упродовж 2004 і 2007 років не з'являлося реальних проблем для роботи інститутів, відповідальних за проведення регіональної політики, про що свідчить досвід розширення. Запровадження системи NUTS не скасовує значних контрастів між регіонами. Так, з 276 регіонів NUTS-2 у 24 чисельність жителів не досягає 400 тис. чол., тоді як у 23 регіонах перевищує 4 млн. Економічні диспропорції є ще більш значними. За розміром ВВП лідирує французький Іль-де-Франс (542 млрд. євро), італійська Ломбардія (330 млрд. євро), іспанська Каталонія (207 млрд. євро). Разом із тим, у деяких регіонах Болгарії NUTS-2 рівня аналогічний показник складає від 6 до 11 млрд. євро [147].

Із набуттям членства у ЄС країн Центральної та Східної Європи зросли диспропорції не лише між державами-членами, але й між їх регіонами. Серед «старих» членів ЄС найнижчий показник серед регіонів NUTS-2 мала Західна Греція, де ВВП на душу населення склав 49 % від середнього по ЄС. При цьому у Лондоні цей показник перевищив середній по Євросоюзу в 3,4 рази. У Латвії, яка є регіоном NUTS-2, ВВП на душу населення дорівнював 25,3 %. З приєднанням до ЄС у 2007 році Болгарії контрасти стали ще більшими. В її Північно-Західному і Південно-Центральному регіонах ВВП на душу населення складав 9,6 % від середнього по ЄС. Підвищення ВВП на душу населення в бідних регіонах є сьогодні основним завданням ключового напрямку регіональної політики ЄС - «конвергенції» [164].

Викладені вище причини зумовили потребу у проведенні **в країнах ЄС масштабної регіональної політики**, яка поступово набувала все більшого значення [70]. В об'єднаній Європі шість країн засновників (Німеччина, Франція, Бельгія, Нідерланди, Італія, Люксембург) міжрегіональні диспропорції

не були настільки вражаючими, і заходи регіональної політики не сприймалися як пріоритетні. Крім того, одразу стало очевидним, що їх реалізація передбачала необхідність вкладення значних фінансових ресурсів, на що ЄС на той час не був готовий. Очікувалося, що лібералізація європейського ринку вирішить декілька існуючих нерівномірностей та допоможе «проблемним» регіонам подолати відставання [164]. На той час тільки Італія була зацікавлена в проведенні загальної регіональної політики ЄС, що пояснювалось низьким рівнем розвитку південних регіонів країни.

Юридична основа європейської регіональної політики міститься у статтях 174-178 Угоди про функціонування Європейського Союзу, яка отримала назву «**Римська угода**». Зокрема, у статті 174 ідеться про необхідність «посилення економічного, соціального і територіального згуртування для гармонійного розвитку всього Євросоюзу. ЄС прагне зменшити диспропорції між різними регіонами та відставання найбільш неблагополучних регіонів». Стаття 174 документу також визначає, що особливу увагу слід приділити «сільським районам, зонам, що переживають економічні трансформації, а також зонам з помітними географічними або демографічними проблемами: північним, прикордонним, гірським та острівним територіям» [165].

Разом із тим, до 1970-х років на рівні ЄС робилися вельми скромні зусилля щодо згладжування територіальних диспропорцій. Зокрема, у 1958 році для виконання одного з положень Римської угоди про гармонізацію і зниження відмінностей у розвитку регіонів були створені два галузевих фонди: Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Європейський фонд аграрної допомоги і гарантій, які відповідно проводили заходи з боротьби із безробіттям та сприяння поліпшенню господарської структури аграрних районів. У 1975 році був створений один з основних інструментів регіональної політики – Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), який займався розподілом коштів між проектами, реалізованими в найбільш відсталих регіонах. Таким

чином, на перших етапах регіональна політика зосереджувалась в основному на регіональних аспектах загальної соціальної та загальної аграрної політики [70].

Кількість держав, зацікавлених у наднаціональній регіональній політиці збільшилася після вступу до ЄС Ірландії, Іспанії та Португалії, що мали великі території невисокого рівня соціально-економічного розвитку. В кінці 1980-х років була проведена реформа структурних фондів ЄС, детально розроблений механізм реалізації регіональної політики, уточнені її цілі, збільшено фінансування. **Маастрихтський договір** 1992 року задекларував як один з пріоритетів ЄС політику вирівнювання стану регіонів у країнах-членах. З 1994 по 1999 роки приблизно одна третина бюджету Євросоюзу спрямовувалася на реалізацію регіональної політики. В цей час були остаточно сформовані фінансові інструменти, які включали в себе структурні фонди та спеціалізовані програми (ISPA, SAPARD, PHARE) [70].

Приєднання високорозвинених Швеції, Фінляндії та Австрії, а пізніше у 2004 і 2007 роках менш благополучних країн колишнього соціалістичного табору сприяли відчутній трансформації наднаціонального регулювання територіального розвитку в ЄС у бік більшої прозорості його механізмів. Відбулося чимало змін щодо реалізації регіональної політики в ЄС, включаючи перехід на принцип багаторічних фінансових перспектив [153].

Ефективність заходів з вирівнювання соціально-економічного розвитку європейських регіонів почала підвищуватись з кінця 1980 років. Так, Греція, Іспанія, Ірландія та Португалія, як основні бенефіціари політики єднання продемонстрували зростання. За період з 1995 по 2005 роки, ВВП на душу населення Греції збільшився з 74 до 88% по відношенню до середнього показника у ЄС. Аналогічний показник Іспанії за цей же період змінився з 91 на 102 % [146]. Як найбільш позитивний фахівці виділяють досвід Ірландії. Між 1977 та 2007 роками ВВП на одну особу в країні виріс із менш ніж 75 % у середньому по ЄС до 125 %: якщо цей показник у 1977 році був приблизно однаковим у Греції, Ірландії та Іспанії (9000 дол. США), а Португалії – 6000 дол. США, то у 2007 році він був у Португалії на рівні 11000 дол. США, Греції

та Іспанії – 15000 дол. США, а в Ірландії – 27500 дол. США. «Кельтський тигр», як титулюють Ірландію за економічні результати розвитку, дійсно продемонстрував надзвичайну динаміку розвитку буквально за два десятиліття [30]. Разом із тим, не завжди заходи регіональної політики виявлялись настільки ефективними. Італія за період з 1995 по 2009 роки демонструвала падіння ВВП на одну особу, хоча рівень її підтримки з європейських фондів не був меншим за середній по ЄС [110].

Після об'єднання Німеччини в її Східні землі було зроблено значні фінансові інтервенції. При цьому, за даними Німецького товариства технічного співробітництва (GIZ), в усіх 6 східнонімецьких землях ВВП на душу населення не перевищує 65% від середнього по ЄС [81].

Починаючи з 1989 року було започатковане **середньострокове програмування** регіонального розвитку (два програмних періоди 1989–1993 рр., 1994–1999 рр.), а з 2000 р. в ЄС запроваджене **семирічне програмування**. У ході реформи регіональної політики 1988-1989 років Єврокомісія запровадила чотири принципи функціонування структурних фондів, а саме: програмний багаторічний характер, під яким мається на увазі планування на семирічний період та використання коштів в структурних програмах, націлених на вирішення конкретних проблем; концентрацію, що означала націленість заходів на пріоритетні цілі, що спрямовані на допомогу найбільш нужденним регіонам; партнерство в роботі Єврокомісії та відповідних органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях на всіх стадіях діяльності; доповнюваність, відповідно до якої всі заходи, що фінансуються фондами ЄС, співфінансуються з боку країн-членів [70].

Цілями регіональної політики було визначено: конвергенцію – допомогу територіям, що відстають у своєму розвитку (ВВП яких нижчий за 75% від середнього по ЄС); регіональну конкурентоспроможність та зайнятість: підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій, а також боротьбу з безробіттям; європейське територіальне співробітництво: гармонічний та рівномірний розвиток всіх територій

об'єднання. У свою чергу національні уряди, базуючись на зазначених стратегічних цілях та принципах, мали визначати свої пріоритети та виробляти свої національні стратегічні плани [164].

На сьогодні асигнування на регіональну політику ЄС, що отримала назву «**політики єднання**», здійснюються через три фінансові інструменти: структурні фонди – вищезгадані ЄФРР і ЄСФ, а також створений у 1993 році Фонд єднання. Структурні фонди націлені на скорочення регіональних відмінностей (через ЄФРР також здійснюється підтримка транскордонного та транснаціонального регіонального співробітництва). Фонд єднання фінансує проекти в таких сферах, як транс'європейські транспортні мережі, охорона навколишнього середовища, альтернативна енергетика. Для регіонів країн-кандидатів на вступ до ЄС були запроваджені інструменти допомоги перед вступом, що сприяли підготовці розширення ЄС на Схід.

У 2000-х роках важливим викликом, що постав перед ЄС стала підготовка до розширення та прийняття до 10 нових членів у 2004 році, що супроводжувалось збільшенням населення ЄС на 20%. При цьому ВВП зріс лише на 5% [164].

Наднаціональна регіональна політика ЄС в багатьох країнах поступово перетворилася на ключовий елемент національної регіональної політики. У ряді країн регулювання соціально-економічного розвитку територій стало зводитися до розробки програм регіонального розвитку для подальшої їх реалізації спільно з ЄС. При цьому внесок структурних фондів звичайно перевищував долю фінансування національних бюджетів, але не повинен був становити більше 75% всього обсягу капіталовкладень [159].

У 2007-2013 рр. реалізується новий етап політики єднання. Її фінансування здійснювалося в рамках декількох сотень операційних програм, які об'єднували 2 млн. проектів. Виділення коштів відбувалося в три етапи - невеликі авансові платежі, асигнування в процесі реалізації проекту та завершальні платежі на основі представлених ЄС документів про витрати. Фінансування було перерозподілене на користь «нових» країн-членів. Розподіл

асигнувань між регіонами залежав від чисельності населення і ступеня відставання по ВВП на душу населення від середнього рівня по ЄС. Додатково враховувався рівень безробіття. Провідними одержувачами допомоги ЄС стали регіони Польщі, яка помітно випередила інші країни. Крім того, в регіональній політиці ЄС стався перехід від виключної підтримки проблемних територій до поєднання цієї мети із завданням додання динамізму економіці всіх європейських регіонів [70]..

За період з 2007 по 2013 роки витрати, пов'язані з реалізацією регіональної політики ЄС, склали майже 350 млрд. євро, що становить 36% видатків загального бюджету Євросоюзу. Нова семирічна програма з реалізації політики єднання на 2014-2020 роки також передбачає витрати у розмірі 376 млрд. євро, що приблизно становить третину бюджету ЄС [163]. Цей факт в черговий раз підкреслює роль регіональної політики як важливого чинника сталого розвитку територій, сприяння зайнятості населення і подолання економічної та фінансової кризи [164].

Тема 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- 6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування
- 6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування
- 6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування
- 6.4. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування
- 6.5. Форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад
- 6.6. Основні позиції реформування місцевого самоврядування в Україні

6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування

Однією з найбільш важливих ознак демократичної держави є **місцеве самоврядування**. В різних країнах використовуються такі терміни для позначення місцевого самоврядування: «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація». Місцеве самоврядування можна розглядати як форму організації влади народу [128, с.14]. Функціонування держави значною мірою залежить від громадян, які, власне і творять власну національну державу. Тобто, об'єднання людей у державне утворення пов'язане з найважливішими засадами їх життя: спілкування; взаємопідтримка; реалізація інтересів і потреб; соціальний та інший захист тощо. Людство, власне, для самореалізації і розвитку нічого досконаліше держави поки що не знайшло за багато років свого існування. За визначенням «Короткого оксфордського політологічного словника» (2005 р.), місцеве самоврядування, передбачає урядування, яке здійснюють органи місцевої влади, сфера повноважень яких поширюється на певні територіально визначені одиниці, на які поділено територію держави. Також в теорії місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування,

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [129, с.14]. Таке визначення відповідає також статті 140 Конституції України.

В процесі формування та розвитку місцевого самоврядування відбулося становлення провідних теоретичних концепцій такого врядування. **Теорія вільної громади.** Основу цієї теорії становлять природні права громадян. Теорія почала формуватися в XVII ст., після Французької буржуазної революції. Найплідніші розробки теорії належать Туре, Аренсу, Герберу, Веліхову.

Господарська концепція місцевого самоврядування. Прихильники цієї теорії апелюють не до природних, невідчужуваних прав людини (Р.Мом), але до недержавної, суто господарської діяльності територіальних громад. Тобто, територіальні громади не повинні займатися політичною діяльністю.

Громадівська теорія місцевого самоврядування. Ця теорія (М.Драгоманов, М.Крикунов та ін.) близька до вище викладеної. Її суть: уряди (влада) мають займатися державними справами, місцеві громади – соціально-економічними, культурними справами територій. Джерелом будь-яких публічних повноважень вважається громада. Всі повноваження, які громада здатна здійснити сама, вона залишає за собою, а інші (оборону, закордонні справи) делегує державним органам. Така теорія відтворює походження місцевого самоврядування, наприклад, у Сполучених Штатах Америки.

Державницька теорія місцевого самоврядування (Рудольф Гнейст, Лоренц Штейн та ін.). Прихильники цієї теорії розглядають місцеве самоврядування саме як децентралізоване державне управління. Джерелом публічних повноважень є держава. Всі повноваження, які здатні виконувати державні органи, держава залишає за собою, а решту делегує органам місцевого самоврядування. Таке управління оформляється і закріплюється юридично, тобто базується на відповідних юридичних гарантіях. Звідси два основних висновки: а) місцеве самоврядування від імені держави наділяється певними юридичними компетенціями; б) джерелом місцевого самоврядування є державна влада. Місцеве самоврядування при цьому здійснюється тими

посадовцями, що не призначені зверху, а обрані народом [56]. Така теорія відтворює походження місцевого самоврядування, наприклад, у європейських країнах. З часом в державницькій теорії місцевого самоврядування сформувалися два провідних напрями: юридичний (Л.Штейн) і політичний (Р.Гнейст), що мають певні розбіжності в трактуванні самоврядування загалом.

Часто самоврядування базується на поєднанні державницької і громадівської теорій, що в науковому плані іменують як муніципальний дуалізм. Мають на увазі те, що самоврядування, як таке, є суверенним лише у виконанні суто громадівських справ (справ місцевого значення). Проте, реалізуючи державну політику, самоврядування є специфічною складовою ланкою державного механізму. Тому місцеве самоврядування, з одного боку, реалізує (має) власні повноваження, а з іншого – це повноваження, делеговані державою. Крім того, останнім часом, зокрема у країнах Європи, все більшої популярності набуває концепція моделі соціального обслуговування. При цьому основною функцією місцевого самоврядування вважають надання населенню певних соціальних послуг, а, відтак, це поліпшення добробуту населення.

Виділяють такі основні **моделі місцевого самоврядування**: англосаксонську, континентальну, соціалістичну, іберійську, що загалом, принципово різняться між собою. Щодо **англосаксонської моделі** місцевого самоврядування, то найважливішими ознаками цієї моделі місцевого самоврядування є: значна автономія органів місцевого самоврядування щодо державної влади; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади; виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами; функціонування органів місцевого самоврядування виключно в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, тобто повноваження самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання.

Щодо **континентальної моделі** місцевого самоврядування, то вона характеризується: значно більшим ступенем централізації управління;

наявністю органів місцевого самоврядування з вертикальною підпорядкованістю; повноваження самоврядування в даному випадку визначаються у відповідності з негативним принципом правового регулювання.

Яка з цих систем – англосаксонська, континентальна більше підходить сучасній Україні важко сказати (хіба що друга), хоча скоріше всього сучасна модель самоврядування в Україні має базуватися: а) на власному історичному досвіді України; б) з урахуванням кращих зразків такого самоврядування в світі.

Щодо **соціалістичної моделі** самоврядування, то найпомітнішою ознакою такої моделі було те, що місцева рада була органом державної влади на всій території даного регіону.

Окремо виділяють **іберійську модель** самоврядування. Така система самоврядування (Португалія, Іспанія, декілька країн Латинської Америки) характеризується тим, що місцеві ради тут обираються лише населенням, а глави адміністрації – або населенням або радою. При цьому глави адміністрацій затверджуються органами державної влади.

6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст.140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій Україною у 1997 р.), а також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р.

Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, що містить стандартні вимоги щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав - членів Ради Європи. У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш безпосередньо

може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління [38]. Саме цим документом визначено основи децентралізації влади, її субсидіарність, що, у спрощеному розумінні, являє спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого реального втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню. Субсидіарність – це засіб (механізм) децентралізації, поділу влади і розподілу владних повноважень при одночасному збереженні цілісності, єдності державної влади, суспільства загалом. Тобто, вищі адміністративні органи в державі лише у тому випадку повинні вирішувати конкретні питання і проблеми, коли їх вирішення місцевою владою є неефективним або неможливим.

Україна стала учасницею Європейської хартії місцевого самоврядування 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі. Верховна Рада України ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. Конституція України опирається на основні засади Хартії, а саме: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного й наближеного до громадянина управління необхідно створити органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; місцеві органи влади мають широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи повинні бути забезпечені достатніми ресурсами для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.

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

Основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування в Україні розкривається через його **принципи**. **Принцип народовладдя** передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів). **Принцип законності** передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах. **Принцип гласності** передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими засобах масової інформації. **Принцип колегіальності** реалізується через діяльність місцеві ради щодо прийняття управлінських рішень. **Принцип поєднання місцевих і державних інтересів** передбачає взаємодію з органами державної влади, делегування їм частини повноважень. **Принцип виборності** передбачає, що депутати місцевих рад, сільські, селищні і міські голови є виборними. **Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень**. Правова автономія передбачає, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, які закріплені діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія проявляється в можливості органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру, щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріально-фінансова автономія

проявляється у праві володіти і розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень. **Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами** передбачає, що діяльність органів місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі громадських слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування. **Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування** передбачає, що держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Територіальна громада (ст. 140 Конституції України, ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: **сільські, селищні, міські ради** та їх виконавчі органи. **Районні та обласні ради** – представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати **органи самоорганізації населення** (будинкові, вуличні, квартальні) і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Виконавчим органом сільських, селищних, міських рад є виконавчий комітет, який очолює голова (сільський, селищний, міський) – посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону України

"Про місцеве самоврядування в Україні"). **Голова** є головною посадовою особою територіальної громади.

Особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі **не діє принцип поділу влади**, властивий механізму держави. Існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як "корпорація", яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Основні напрями і види діяльності **місцевого самоврядування** визначаються через його **функції**. За об'єктами впливу функцій місцевого самоврядування **класифікуються** таким чином: політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні). **Політичні функції**, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях та передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо. **Економічні функції** місцевого самоврядування передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій, здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових фондів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів. **Соціальні функції** місцевого самоврядування – це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги та ін. **Культурні функції** – реалізуються через затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які

належать територіальним громадам; заснування місцевих ЗМІ; оголошення об'єктів пам'ятками історії або культури. **Екологічні функції** передбачають здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

Окремо необхідно виділити **функції місцевих рад**. **Представницька** функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні. Щодо інших **функцій (установчої, контрольної та розпорядчої)**, то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Їх умовно можна поділити на такі три групи: 1) з організації роботи самої ради; 2) з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого

самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю; 3) з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Свої **особливості** мають повноваження **районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад.** Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Важливою формою об'єднавчої, координаційної діяльності **районних і обласних рад** є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку відповідних областей та районів, а також окремих проектів, справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад, представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення. **Особливістю** конституційно-правового статусу **районних та обласних рад** є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її *сесія*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань,

виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Свої **особливості** має структура **районних та обласних рад**. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад. Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради. Що ж стосується виконавчого апарату районної, обласної ради, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи.

Ради та їх виконавчі комітети в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності.

6.4. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування

Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети тощо. **Основними функціями** органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті).

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

Власні повноваження органу самоорганізації населення: вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також вести прийом громадян, розглядати їх звернення; представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах; місцевих органах виконавчої влади; вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; здійснювати контроль за якістю надавання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках

ремонтних робіт; організовувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів тощо.

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування. Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" передбачається створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

До повноважень асоціації органів місцевого самоврядування належать: об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад тощо.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є: участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

6.5. Форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад

Основними **формами** безпосереднього **волевиявлення** територіальних громад є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання. **Місцевий референдум** є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Загальні збори громадян – (на відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста) – проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій - враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Місцеві ініціативи та громадські слухання є формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування.

6.6. Основні позиції реформування місцевого самоврядування в Україні

Починаючи із 1919 року (після Жовтневого перевороту 1917 р.) в Україні було створено 18 тисяч сільських рад, а після 1922 року їх кількість або збільшувалася, або зменшувалась (реформування районів і областей відбувалося декілька раз).

Днем відродження місцевого самоврядування у сучасній Україні вважається 7 грудня 1990 року – ухвала Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Ще більш помітним кроком до демократичного реформування місцевого самоврядування було прийняття 1 квітня 2014 року **Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади** (№ 333-р), яку часто називають реформою децентралізації влади.

Базові засади реформування місцевого самоврядування в Україні виглядали досить переконливо, проте багато фахівців звертають увагу на те, що таке реформування стримувалось у своєму здійсненні майже одразу після прийняття Конституції України (1996 р.) і зупинилося на рівні територіальних громад – міст обласного значення. **Основні перепони** реформування місцевого самоврядування були пов'язані із рядом специфічних обставин, які сумарно посилювалися такими проблемами політико-правового та інституційного характеру: конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; залишки диспропорцій радянської системи адміністративно-територіального устрою; надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів; неефективність державної регіональної політики, яка не стимулювала громаду до саморозвитку та належного прояву місцевої ініціативи; дублювання повноважень місцевими

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування функцій центральних органів влади.

Після Революції Гідності Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 року схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стала стартом важливої для України реформи децентралізації влади. Цією Концепцією було визначено напрями, механізми, строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави з територіальних громад [56].

Україна продовжила реформу з «добровільного об'єднання громад». Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став фактично головним інструментом цієї реформи, оскільки саме він закладає вимоги щодо порядку створення об'єднаних територіальних громад. Об'єднання територіальних громад не є чимось штучним. В його основі лежить кооперація, співробітництво таких громад, що дає змогу об'єднувати ресурси, людський потенціал тощо. Разом з тим є підстави вважати, що реформування місцевого самоврядування в Україні відбувалося не найкращим чином. До **основних проблем** непорядкованості адміністративно-територіального устрою України можна віднести: неврегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії; невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів визначеним Конституцією України; існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної території адміністративно-територіальної одиниці; недосконалість процедури та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; значні диспропорції між регіонами та між районами в межах регіону, між сільськими, селищними радами, рівнями їх ресурсного

забезпечення та показниками соціально-культурного розвитку; нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальних одиниць; відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих, природних, історичних та інших чинників, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів; відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування; криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень; нерозвиненість незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення [16].

Врешті, місцеве самоврядування має перетворитись на свого роду «соціальний ліфт», який має надавати можливість формуватись національній еліті в децентралізованій соціально-політичній системі – знизу до верху, з урахуванням спрямованості потреб та інтересів народу на місцевому рівні. Проте на сьогодні цей механізм в Україні не відпрацьований, наслідок чого може бути дезінтеграція суспільства.

Тема 7. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

- 7.1. Необхідність оцінки ефективності державного управління
- 7.2. Критерії ефективності діяльності органів влади
- 7.3. Аналітичні технології при визначенні результативності й ефективності державного управління
- 7.4. Сутність контролю в системі державного управління
- 7.5. Види контролю у сфері державного управління

7.1. Необхідність оцінки ефективності державного управління

Оцінка ефективності і результативності державного управління як управління складною, багатофункціональною системою, є вкрай складним завданням. Державне управління не має цільової функції, що формалізується, і, як наслідок, інтегрального показника якості. Цілі державного управління, як правило, задаються у вигляді переліку і не згортаються в одну, деталізацією якої можна вважати інші. При цьому складність побудови інтегральних показників для оцінки ускладнюється тим, що результати реалізації функцій державного управління далеко не завжди безпосередньо пов'язані з якістю державного управління. З розвитком ринкових стосунків і в результаті реформ, що утілюють в життя принципи нового державного менеджменту, суб'єкт і об'єкт державного управління стають усе більш розділеними: відбувається перехід від прямих методів впливу на суспільство до непрямих форм участі, результати яких менш прогнозовані і знаходяться в залежності від значної кількості зовнішніх чинників. Крім того, у державах з системою територіальної децентралізації управління, органи виконавчої влади різного рівня з одного боку мають відносну самостійність, а з іншого розділяючи відповідальність за кінцеві результати стану і розвитку суспільства, є взаємозалежними. Це ускладнює отримання об'єктивних, параметрично і кількісно виражених оцінок діяльності кожного рівня і органу влади окремо. Проте, потреба в оцінці ефективності і результативності державного управління привела до появи

цілого ряду методологічних підходів до оцінки діяльності органів виконавчої влади [120].

Розроблення й реалізація державних програм, підготовка планів, концепції розвитку, звітів – не обходяться без спроби оцінити ефективність діяльності влади, безпосередньо державного апарату. Це є закономірним, оскільки результатом вжитих управлінських заходів має бути раціональне використання ресурсів, скорочення загальних державних витрат як на функціонування органів влади, так й щодо надання якісних послуг населенню. Крім того, оцінка такої ефективності як невід'ємного елементу управління сприяє протидії корупції, запобіганню зловживань й перевтратам, забезпечує формування дієвого контролю, підвищує якість управління на всіх рівнях.

Щоб говорити про ефективність функціонування відповідного органу влади його діяльність необхідно представити у вигляді **процесів**: 1) процес входу (надходження матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових ресурсів); 2) внутрішній процес (перетворення ресурсів та прийняття управлінських рішень); 3) процес виходу (реалізація державних проектів / надання адміністративних послуг; визначення результативності та ефективності діяльності органів влади (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності задекларованій меті та визначеним цілям, задоволеність населення від реалізації державних проектів та надання адміністративних послуг)).

Оцінювання ефективності діяльності органів влади має здійснюватись із застосуванням таких **принципів**: об'єктивності – забезпечується експертним опитуванням, результатом якого є практичні рекомендації з підвищення ефективності діяльності; системності – передбачає повторення оцінки для відстеження змін; диференціації – зумовлює окрему оцінку зовнішньої та внутрішньої ефективності; порівняння – виявлення кращого досвіду, його вивчення та запозичення певних технологій й інструментів; процесний – функції управління розглядаються як взаємопов'язані, безперервні дії, які підлягають оцінці; комплексності – потребує врахування технічних,

організаційних, економічних, екологічних та інших аспектів діяльності; динамічності – об'єкт управління розглядається у діалектичному розвитку, з позиції причинно-наслідкових зв'язків [87; 136; 101].

Ефективна діяльність органу влади будь-якого рівня перебуває в прямій залежності від таких **чинників** [136]: людської поведінки та людських можливостей (кваліфікація та професіоналізм персоналу, його задоволеність власною роботою, клімат, що впливає на плинність кадрів, чіткість цілей, відкриті комунікаційні канали тощо); організаційної структури, ефективність якої зумовлюється ефективністю організаційного механізму, який діє в її межах (гнучкість, ієрархічність, делегування повноважень та відповідальності, зрозуміла система стимулювання, методики та технології, адекватне забезпечення ресурсами); технологій (забезпечення сучасним обладнанням, автоматизація, що прискорює обробку інформації, надаючи необхідну, але мінімальну допомогу, ефективна організація процесів діяльності); характеристик зовнішнього середовища.

Таким чином, оцінювання є необхідною складовою будь-якого процесу управління. В державному управлінні це набуває особливого значення, тому що від неякісної роботи окремого підприємства негативні наслідки можуть бути набагато менші ніж від неякісної державної політики. Процес оцінювання державної політики виконує певні функції щодо політичного аналізу. Оцінка забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію про проведення політики, тобто окреслює деякі рамки, в межах яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію. Оцінка сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей і задач. Оцінка допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших політичних напрямів. Оцінка також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих політичних альтернатив [23, с.169].

7.2. Критерії ефективності діяльності органів влади

Необхідно зазначити, що **основними цілями уряду** щодо населення має бути **надання найкращих і найякісніших послуг** з раціональними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності. Одним із шляхів, що забезпечують досягнення вказаних цілей, є виконавчі критерії або **критерії результативності**. Вони є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів влади, так і для її якісної оцінки. Критерії оцінки результативності діяльності є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони показують наскільки результативно працює влада, за якими напрямками вона використала державні кошти та в якому обсязі. Завдяки таким критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади [7].

Серед **критеріїв результативності** діяльності органів влади можна виділити: сприяння кращій оцінці щодо продуктивності та ефективності діяльності органів влади; надання інформації, яку органи влади можуть використовувати при прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності; підвищення відповідальності органів влади перед населенням; покращення контролю за поточним виконанням й плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю; забезпечення оцінки результатів діяльності, що сприяє використанню у майбутньому найоптимальніших варіантів.

Критерії оцінки результативності діяльності органів влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах. Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи влади, результативність їх діяльності в цілому. Зокрема, у Канаді виконавчі критерії або **критерії результативності використовуються** з таких основних **причин**: по-перше, оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг громаді; по-друге,

виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів; по-третє, виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, оскільки документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого колу громадськості [6].

Країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми по забезпеченню підтримки даної оціночної системи [112, с. 128]. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, центральними органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші. Так, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм, як один з засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності діяльності органів державного сектора [128]. У США Федеральний уряд й тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. В Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Починаючи з 2001 року муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання до Міністерства муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує **35 оціночних критеріїв** у таких 9 сферах діяльності **муніципалітету** з надання послуг: місцеве самоврядування, планування, соціальні служби, збір сміття, водопостачання, збір та обробка сточних вод, транспорт, пожежна служба, поліція. Така програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг та відображає: більшість

витрат по муніципалітетам; сферу провінційно-муніципальних інтересів; підвищений інтерес і оцінку діяльності органів влади з боку громадськості; оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти; підпадає під муніципальну відповідальність [6]. Програма із запровадження та застосування виконавчих критеріїв є відносно новою. Її використовують кілька років. Але за рахунок результатів до її реалізації залучаються нові учасники.

В Європейських системах управління займають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization). Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х років XX ст. [112].

Два такі оціночні критерії як ефективність та продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. З вказаними двома критеріями в багатьох країнах застосовується ще кілька **способів поліпшення діяльності органів влади** в цілому. Основними зазначеними **способами** є: підвищення ефективності з одночасним скороченням затрат на утримання штату; підвищення ефективності при незмінних затратах на утримання штату; скорочення затрат на утримання штату при незмінній ефективності; підвищення ефективності з одночасним підвищенням затрат на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості; скорочення ефективності та скорочення витрат на утримання штату /в пропорційно невеликій кількості. Для різних органів влади найбільш прийнятними можуть бути різні із наведених способів, але всі вони являють собою окремі можливості для покращення діяльності органів влади.

7.3. Аналітичні технології при визначенні результативності й ефективності державного управління

Виконавчі критерії дають змогу порівняти факточне виконання із запланованим раніше, проаналізувати таке співвідношення. Органам влади завжди необхідно проводити аналіз своєї діяльності; визначати, чому їх

виконання виявляється гірше очікуваних результатів (або навпаки). Існують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними при аналізі результативності органу влади у різних сферах діяльності, яка таким чином може бути значно поліпшена. Розглянемо такі технології.

Технологія порівняння результатів – здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає змогу зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності й ефективності, досягати кращих результатів, а інші ні. Обмін результатами є дуже корисним як для платників податків, так й для представників влади. З метою поліпшення своєї діяльності органи влади усіх рівнів обмінюються між собою інформацією про результати, обговорюють їх і порівнюють. Це дає змогу виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень. Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами як географічне розташування регіонів, топографічні і природні умови. Незважаючи на все це, окремі органи влади досягають найбільш високого рівня ефективності і продуктивності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують. Інші можуть переймати їх методики для досягнення більш високих результатів у своїй діяльності, тобто, йде постійний обмін інформацією і це дуже важливо, адже перед усіма органами влади усіх рівнів є одна основна задача – зобов'язання перед платниками податків – надавати найбільш ефективні і продуктивні послуги, наскільки це можливо.

Технологія співставлення запланованого із фактичним результатом. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів. Для застосування цього методу органи влади мають встановлювати конкретні цілі своєї діяльності. Такі цілі можуть базуватися на: минулому виконанні, навіть якщо ця діяльність в минулому не була детально вивчена та прорахована, адже дані, за якими може бути вивчена і переглянута минала діяльність, в основному є доступними; порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур; виконавчих стандартах, затверджених і встановлених через детальне технічне вивчення; даних по приватному сектору і недержавним організаціям, які можуть надати порівняльну інформацію; вивченні потреб населення.

Встановлення цілей діяльності ще не означає, що та чи інша сфера діяльності досягне свого повного потенціалу. Виконавчі цілі та стандарти мають бути встановлені реально, тобто не повинні бути завищеними або заниженими. Коли визначаються цілі та завдання на наступний фінансовий рік, органи влади повинні уважно розглядати свої довгострокові і стратегічні плани, кількість доступних ресурсів, пріоритетні напрями своєї політики, потреби населення у послугах, зміни у навколишньому середовищі тощо.

Технологія врахування часових тенденцій. Діяльність місцевих органів влади зазвичай із роками радикально не змінюється. Зміни проходять поступово, як позитивні, так й негативні. Але в кінцевому рахунку невеликі зміни можуть стати тенденцією. Через це органи влади мають збирати, моніторити і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації. Критерії результативності, що були затверджені для канадської муніципальної програми оцінки діяльності, підбиралися окремо за кожним напрямом з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою діяльність за роками та перебудувати її у потрібному напрямі, у відповідності до реальної ситуації та сучасних вимог.

Якщо проаналізувати бачення самого процесу оцінювання та його суті у зарубіжних та українських фахівців, то різниця буде суттєвою. Вона полягає в тому, що у зарубіжних країнах використовуються чіткі критерії оцінки результативності, як у прикладі з водопостачанням. Тобто використовуються кількісні та якісні показники. В Україні розуміння оцінки діяльності влади, в більшості випадків, зводиться к опитуванню громадської думки, а це майже різні речі.

Цінним з практичної точки зору є **підхід щодо конкретизації параметрів** основних етапів **оцінювання** діяльності і політики органів влади надає, серед яких: визначення цілі оцінювання; з'ясування ролі й повноважень влади у вирішенні проблем, які цікавлять заінтересованих в оцінюванні осіб і організацій; вивчення предметної області для моніторингу й виявлення

факторів для оцінки задоволення наданням послуг; розробка факторно-критеріальної моделі оцінювання (вибір факторів, їх ранжування і визначення вагомостей); розробка опитувальної анкети для отримання соціальної інформації; розрахунок мінімально репрезентативної вибірки для проведення опитування громадян; підготовка інтерв'юерів; організація заповнення анкет і власне проведення інтерв'ю; попередня обробка індивідуальних анкет; розрахунки показників задоволення рівнем послуг; аналіз та інтерпретація даних; оцінка змін у динаміці; оформлення й представлення звітних підсумкових матеріалів [116, с.80].

Процес оцінювання тісно пов'язаний із процесом взаємодії влади з громадськістю; він, як правило, притаманний саме демократичним країнам із розвиненою системою співпраці влади з громадськістю. Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження нових критеріїв оцінки результативності діяльності влади, вдосконалення технологій оцінювання. За основу доцільно взяти виконавчі критерії, які використовуються Організацією економічного співробітництва та розвитку. Вказані критерії є найкращим засобом контролю з боку громадськості за всіма напрямками роботи як органів державного управління всіх рівнів, так і органів місцевого самоврядування. Критерії оцінки діяльності влади мають бути застосовані при будь-якій діяльності зазначених органів й знаходити своє втілення у відповідних документах, які, в свою чергу, повинні бути завжди відкритими, доступними для ознайомлення.

7.4. Сутність контролю в системі державного управління

Контроль у широкому розумінні є процесом, який пов'язаний із забезпеченням відповідності функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети. Контроль є самостійною функцією управління і особливим видом управлінської діяльності, якій притаманна цільова спрямованість, конкретний зміст та способи її здійснення [124]. Можна виділити **три основні підходи до**

трактування сутності даного поняття: складова (елемент) управління; функція управління; система спостереження та перевірки. Охарактеризуємо детальніше кожен з цих підходів. Якщо розглядати контроль **як складову (елемент) управління**, то він передбачає нагляд за об'єктом з метою перевірки відповідності стану об'єкта бажаному та необхідному, визначеному законами, положеннями, інструкціями та іншими нормативними документами, а також програмами, планами, договорами, проектами тощо. **Контроль також є однією з основних функцій** управління, заключною стадією управлінського процесу. За його допомогою відбувається зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління. Таким чином, контроль – це функція управління, система прав, обов'язків і дій уповноважених осіб з перевірки дотримання суб'єктом управління прийнятих рішень або оцінки здійснених керованим суб'єктом операцій на предмет дотримання інтересів суб'єкта, який керує [73]. Контроль також передбачає **систематичне спостереження і перевірку** процесу функціонування відповідного об'єкта. Він здійснюється з метою оцінки обумовленості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, усунення несприятливих явищ і, за необхідності, інформування про них компетентних органів.

Призначення контролю полягає у виявленні реального стану справ у різних сферах життєдіяльності суспільства, отриманні інформації, обробка якої дає можливість знайти необхідні рішення різноманітних питань розвитку суспільства та держави. **Найважливіше завдання** контролю – попереджати можливі упущення й помилки, спонукати посадових осіб до добросовісного виконання службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи.

Слід зазначити, що **ефективність системи контролю характеризується** такими параметрами: стратегічна спрямованість; орієнтація на результати; інтерпретація отриманих результатів; своєчасність; гнучкість; простота; економічність контролю (переваги від контролю мають бути більшими ніж витрати на його здійснення) [77]. При цьому, класичний процес контролю

можна розділити на три етапи: перший – розробка стандартів та критеріїв; другий – порівняння досягнутих результатів з розробленими стандартами, що включає: встановлення масштабів допустимих відхилень та винятків із загального правила, вимірювання результатів, передачу і поширення інформації, оцінку інформації про результати; третій – прийняття необхідних корегуючих дій, що складається з трьох ліній поведінки: нічого не розпочинати, ліквідувати відхилення, переглянути стандарти.

Особливе місце в системі контролю посідає державний контроль. За своєю суттю **державний контроль** – це перевірка державою того, як державні службовці виконують покладені на них обов'язки, як функціонує державна служба в цілому. Державний контроль є частиною соціального контролю, яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина, а держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це можна стверджувати ґрунтуючись на тому, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається на результати контролю. В науці державний контроль визначається як діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [49].

Основне завдання системи державного контролю полягає у підвищенні ефективної діяльності органів державної влади щодо захисту інтересів держави та її громадян шляхом посилення відповідальності цих органів та їх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків [77]. Такий контроль за своєю сутністю може і повинен здійснюватися від імені держави спеціальними органами контролю, не пов'язаними будь-якими іншими функціями.

Державний контроль лише тоді є виправданим, коли скерований на забезпечення публічних інтересів, дотримання встановлених правил й стандартів, досягає поставлених перед ним цілей. Головною метою державного контролю є недопущення дій за межами заданих параметрів, забезпечення виконання законності й правопорядку, запобігання можливим відхиленням, а у разі їх здійснення – усунення негативних наслідків, а також охорона конституційного ладу, забезпечення і реалізація на практиці прав і свобод людини та громадянина, підтримка економічної та державної стабільності.

У системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки він спрямований на забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [77].

Необхідною умовою забезпечення дієвості державного контролю є узгоджена взаємодія всіх його елементів, серед яких найважливішими є: правове забезпечення здійснення державного контролю, суб'єкти та об'єкти контролю, процес контролю, види контролю залежно від сфер контролю, оцінка контролю за результатами його застосування. Взаємоузгодженість зазначених елементів забезпечує системність державного контролю [77]. Здійснення державного контролю, безперечно, повинно опосередковуватися правовими нормами, мати чітке правове регулювання, і лише за таких умов здатне

забезпечити досягнення цілей контрольної діяльності. Правова регламентація державного контролю має здійснюватися переважно шляхом урегулювання у нормативно-правових актах відповідних органів державної влади. **Ефективний державний контроль** повинен мати такі **властивості**: стратегічну спрямованість, орієнтацію на результати, відповідність цілям державного управління, своєчасність, гнучкість, простоту, економічність.

Прийнято розрізняти «контроль в державному управлінні» та «державний контроль». Перша категорія є ширшою за змістом, оскільки суб'єктами такого контролю є всі органи управління: як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Щодо державного контролю, то його суб'єктами є лише державні органи.

7.5. Види контролю у сфері державного управління

Можна виділити наступну класифікацію видів контролю у сфері державного управління. По-перше, за **призначенням** контроль поділяється на такі види: загальний (всебічно охоплює діяльність суб'єкта, що контролюється) і спеціалізований (контроль окремий напрям роботи). По-друге, за **суб'єктом** виділяють: державний (здійснюється органами державного управління) та недержавний контроль (здійснюється недержавними структурами). По-третє, за **сферою діяльності**, що контролюється, поділяється на внутрішньовідомчий (контроль у межах одного відомства), міжвідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно підпорядковані органам виконавчої влади) і позавідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади). По-четверте, за **метою та часом**, в який здійснюється контроль виділяють: попередній (спрямований на прогнозування проблем і запобігання їм у майбутньому), поточний (призначений для підтримки установленної схеми взаємодії суб'єктів) та підсумковий контроль (який застосовується для покращення роботи всієї системи). По-п'яте, за **періодичністю проведення** та передбачуваності: контроль може бути систематичним, тобто таким, що здійснюється періодично,

та одиничним (позаплановим), який здійснюється в разі необхідності. По-сьоме, **за предметною ознакою** виділяються такі види контролю: адміністративний контроль, парламентський контроль, бюджетний контроль, фінансовий контроль, валютний, податковий, митний контроль, міграційний, антимонопольний тощо. По-восьме, **за формами здійснення** розрізняють наступні види контролю: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія, спостереження [77].

Ключове місце серед видів державного контролю займає **державний фінансовий контроль**. Виділяють такі основні підходи до розуміння сутності державного фінансового контролю: **функціональний** – контроль за формуванням, розподілом і використанням державних фінансових ресурсів держави і суб'єктів місцевого самоврядування; **управлінський** – оцінка ефективності державного управління на всіх етапах бюджетного процесу; **цільовий** – підтримка ефективного соціально-економічного розвитку країни і регіонів та перевірка законності, ефективності й доцільності формування, розподілу, перерозподілу, використання та виявлення резервів фінансових ресурсів; **юридичний** – пов'язаний з діяльністю фінансових органів із виявлення порушень законності, фінансової дисципліни та розробкою і реалізацією заходів з усунення виявлених порушень та їх причин для прийняття адекватних рішень [77].

Таким чином, **державний фінансовий контроль** можна представити як систему економічних відносин, які виникають при формуванні, розподілі, використанні коштів державних фондів, фондів органів місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій і держави в цілому, а також виявлення та усунення різноманітних зловживань у сфері державних фінансів на принципах законності, економічності, ефективності, неупередженості, системності та систематичності.

Систему державного фінансового контролю в Україні складають: парламентський (здійснюється безпосередньо Рахунковою палатою України) і

урядовий контроль, який безпосередньо здійснюється Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України, Державною фіскальною службою України.

Щодо **податкового контролю**. Податковим кодексом України податковий контроль визначено як систему заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [92]. Податковий контроль, як складова державного управління економікою країни, виконує функцію органів управління, а як завершальна стадія управлінського процесу – це є форма зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління. Як самостійна система, податковий контроль здійснює контрольні процедури, спрямовані на встановлення відхилень у діяльності системи, що контролюється, від заздалегідь визначених параметрів; причин виникнення цих відхилень і шляхів їх усунення, застосовуючи при цьому власні форми і методи для ефективного досягнення поставленої мети.

Важливою системою економічних і правових заходів забезпечення економічної безпеки та національних інтересів України виступає система **митного контролю**, яка відіграє важливу роль у формуванні митної системи країни. Митний контроль являє собою специфічну діяльність митних органів України, що спрямована на реалізацію передбачених чинним законодавством завдань і функцій з метою дотримання юридичними і фізичними особами митного законодавства України, міжнародних угод України та інших нормативно-правових актів [77].

Щодо **валютного контролю (нагляду)**, то він виступає важливим елементом процесу валютного регулювання або інструментом здійснення валютної політики, або ще ширше – як важлива складова економічної політики держави. За своєю сутністю **валютний контроль** передбачає врегульовану

нормами права діяльність спеціально уповноважених контролюючих суб'єктів (органів та агентів валютного контролю), що проводиться шляхом застосування закріплених законом методів з метою забезпечення дотримання валютного законодавства при здійсненні валютних операцій підконтрольними суб'єктами (резидентами та нерезидентами) [77]. Суб'єктом здійснення такого контролю виступає Національний банк України.

Тема 8. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації

8.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії державного управління

8.3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці державного управління

8.4. Типи децентралізації влади в системі державного управління

8.5. Сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні

8.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації

Децентралізація являє собою передачу або розподіл повноважень щодо прийняття рішень від центрального органу влади на нижчий адміністративний рівень або кінцевим користувачам. Децентралізація означає розподіл влади згори до низу у будь-якому типі організаційної ієрархії, таких як політична, освітня, або економічні системи [151]. Відповідно до положень Європейською хартією місцевого самоврядування, децентралізація влади розглядається як передача повноважень за принципом субсидіарності, по-перше, від вищого рівня публічного управління (національного або регіонального) до рівня локального, і, по-друге, від центральних адміністративних органів до локальних виборних органів, якщо це слугує інтересам громади. Головне, що така передача відбувається як взаємовигідне делегування повноважень у межах однієї якісно спорідненої системи публічного управління. За таких умов принципово знімається питання розмежування повноважень між місцевими органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Питання, яке в Україні, як показує тривалий досвід державотворення, не має раціонального вирішення [42]. З позиції дотримання принципів демократії децентралізація дає змогу ефективно вирішити два ключових питання: по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їх

використання; по-друге, покращити можливості участі громадян у публічних справах. У результаті відбувається певне вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих регіонів, що має зміцнити територіальну єдність, громадське порозуміння та політичну спроможність держави.

Серед **основних проблемних питань**, які необхідно вирішити в **процесі децентралізації** виділяють: які конкретно повноваження передаються на нижчий рівень управління; яким чином визначається спроможність нижчих рівнів управління прийняти та ефективно користуватися цими повноваженнями; які повноваження і за якими критеріями переходять до локальних рівнів державного управління, а які – до органів місцевого самоврядування; хто і за яких умов має визначати терміни, спосіб та обсяг повноважень, що передаються [43]. Це зумовлено, зокрема тим, що в Україні поки лише формується сучасна, заснована на європейських принципах і стандартах науково обґрунтована та практично виважена концепція децентралізації влади. Це спричинено політичними й методологічними причинами. Щодо **причин політичного характеру**. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., передбачала протягом 2014 року внесення необхідних змін до Конституції України [115]. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., також передбачалося здійснити конституційну реформу, у тому числі в частині децентралізації. Розроблений на виконання зазначених документів проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 1 липня 2015 р. Президентом України було направлено до Верховної Ради України. 31 серпня того ж року після схвального висновку Конституційного Суду України законопроект було лише попередньо прийнято більшістю народних депутатів [106]. З 5 лютого 2015 р. було ініційовано процес добровільного об'єднання територіальних громад [47]. На початку 2018 р. цей процес мав у цілому завершитися, внаслідок чого основні розпорядчі функції районних державних адміністрацій перейшли б до виконавчих органів

новоутворених громад. Проте цього не сталося через фактичну відсутність конституційного механізму реорганізації державної виконавчої влади на місцях, оскільки зміни до Конституції України ухвалено не було. Тому є підстави очікувати масштабні компетенційні конфлікти між районними державними адміністраціями та районними радами, що продовжують виконувати власні конституційні повноваження в повному обсязі, з одного боку, та новоутвореними територіальними громадами – з іншого.

Таким чином, логічну послідовність організаційних заходів щодо упровадження децентралізації влади – спочатку розроблення й ухвалення необхідних конституційних змін та похідних нормативно-правових актів, а потім об'єднання територіальних громад в адекватних організаційно-правових умовах, – було порушено. Правові засади взаємодії нових територіальних громад і районних державних адміністрацій (та меншою мірою районних рад) законодавчо не визначено. Як результат, практична діяльність здійснюється без методичного обґрунтування, методом проб і помилок, що створює додаткові перешкоди для повноцінної децентралізації влади.

Щодо **причин методологічного характеру**, основними серед них виділяють: проблеми термінологічного характеру, а саме відсутність загальнопоширеного серед суб'єктів державно-управлінського дискурсу розуміння сутності основних визначень та дефініцій; проблеми, пов'язані зі змістом модернізації державного управління, а саме – чи є децентралізація влади «технологічним» чинником реформування системи державного управління, чи вона потребує і припускає якісні зміни в системі суспільного управління в цілому; проблеми вибору прийнятної для України моделі організації публічного управління, і відповідно – стратегії децентралізації влади. У разі, якщо така модель існує, які організаційно-правові дії треба виконати для її успішної імплементації у вітчизняних умовах.

Загалом, децентралізацію неможливо розглядати як панацею від усіх проблем. Залишається багато **суттєвих питань**, серед основних з них виділяють наступні: які цілі реалізуються в ході децентралізації? які форми

децентралізації є ефективними у визначених обставинах? які ресурси необхідно вжити для успішної децентралізації? що необхідно зробити централізованому уряду для забезпечення процесу вироблення політики децентралізації? який світовий досвід потрібно використати задля вироблення, упровадження, моніторингу та оцінювання політики децентралізації? [160, с. 25-26]. Критики децентралізації зазначають на брак людських, фінансових і технічних ресурсів на місцях, а тому, влада має зосереджуватися у руках центрального уряду, який такими ресурсами володіє.

На сьогодні дискусія точиться не щодо виборів інструментів реструктуризації урядів і політичних систем та методів реалізації публічної політики, а щодо визначення меж адміністративного втручання в економічні процеси; не щодо децентралізації урядової діяльності, а щодо упровадження децентралізованого врядування, що передбачає передачу частини урядових повноважень соціальним інститутам – приватному сектору та громадянським асоціаціям [142, с. 1-2]. Тобто, йдеться не про кількісний перерозподіл певного обсягу повноважень між управлінськими структурами різних рівнів, а про якісну трансформацію самої системи публічного управління, яка здійснюється на вимогу та за активної участі інституцій громадянського суспільства та приватного сектору. У такому випадку не державні органи вирішують, від яких повноважень вони мають добровільно відмовитися (таке й досягнути неможливо), а самоорганізоване суспільство через демократично встановлені представницькі органи влади та інші важелі впливу формує для виконавчих органів новий порядок денний.

8.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії державного управління

Процес децентралізації не є лінійним. В умовах економічної кризи можна спостерігати тенденцію до рецентралізації – добровільного повернення частини владних повноважень із місць до центральних урядових структур або установ Європейського Союзу, якщо останні забезпечують істотне

фінансування локальних програм розвитку. Децентралізація є протилежністю централізації. **Критерієм успішності** децентралізації є підвищення ефективності управління різними сферами суспільного життя [41].

Централізм і децентралізація вважаються двома різними парадигмами здійснення належного та демократичного управління. Вони мають своє коріння у західній управлінській традиції та у власний спосіб вирішують суспільні проблеми [166, с. 8]. Протягом тривалого періоду з кінця Середньовіччя у Європі переважали централізовані держави: від абсолютистських монархій Нового часу до авторитарних і демократичних політичних режимів Новітньої історії. Наявність винятків у вигляді конфедеративного Швейцарського союзу та дуалістичної федеративної Речі Посполитої лише підкреслювали універсальність принципу централізму. Класична модель державного управління, як її сприймали засновники на межі XIX-XX ст. (В. Вільсон, В. Робсон та ін.), була орієнтована на унітарну державу, у якій вироблення та імплементація політики здійснювалися в межах замкненої вертикально інтегрованої урядової системи [156, с. 8].

У середині XX ст. ситуація змінюється. Пранаб Бардхан (професор з економіки Університету Каліфорнії, США) і Діліп Мокери (професор економіки Бостонського університету, США) наголосили на згасанні західної парадигми розвитку на засадах централізму. Сучасний тренд до збільшення децентралізації, на їх думку, пов'язаний із розчаруванням у колишній централізованій моделі управління [158, с. 161]. Теоретики постмодерну стверджували, що уряд нав'язує суспільству єдину інтерпретацію, яка переважає інші інтерпретації та голоси в політичній системі. Вони виступають за децентралізацію та наближення публічних установ та їх керівників до населення, а також до багатоголосся у системі влади. Державний менеджер має по суті поступатися владою на користь громадського демократичного обговорення [162, с. 158].

Одним з перших вітчизняних дослідників проблем децентралізації влади бів відомий фахівець у галузі державного права, випускник Харківського

університету О. Градовський (1841–1889 рр.). На його думку, адміністративна централізація та децентралізація залежать від того, де в державі розміщується найближчий орган державного управління; система опіки або самоуправління відображає, яким саме чином формуються органи безпосереднього врядування та як вони відносяться до центральної влади. Він вважав, що децентралізація та самоуправління не є тотожними термінами, система децентралізації може бути сполучена з системою урядової опіки та не припускає розвитку самоуправління. Вчений сприймав децентралізацію як переміщення різних функцій управління з рук центральних органів влади в руки місцевих її представників [41].

На початку 1980-х років **реформи**, спрямовані на **децентралізацію** та сприяння локальній автономії, **поширилися Європою**. У Франції за ініціативи президента республіки розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади. У Великій Британії деволюція влади мала на меті сприяння модернізації старого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією. Сімнадцять автономних округів Іспанії ухвалили свій власний статут автономії, здійснивши таким чином приписи Конституції Іспанії 1978 року. З іншого боку, у Західній Німеччині було започатковано процес реорганізації муніципальних утворень, що призвело до значного скорочення їх чисельності з 24 тис до 8,5 тис. Разом із тим, німецькі землі, італійські регіони та іспанські автономні комуни відкрили свої офіційні представництва у штаб-квартирі Європейського Союзу у Брюсселі, який з 1982 р. почав офіційну співпрацю з регіональними владами [140].

У другій половині ХХ ст. практично всі західні країни здійснювали децентралізацію: сьогодні саме децентралізація перетворилася на сутнісну ознаку політичних режимів і в розвинених країнах, і в таких, що розвиваються, хоча п'ятдесят років тому більшість з них мала централізований устрій [163, с.477]. Основною метою такого процесу є наближення вироблення рішень ближче до людей з метою встановлення чесного, відповідального, некорумпованого та чутливого уряду [42].

Концепція децентралізації, щоб бути успішною, має ґрунтуватися, з одного боку, на принципах демократії, з іншого – на принципах належного врядування [163]. Децентралізація як така не несе загрози політичній єдності країни. У сучасній національній державі вона надає можливість кожній території визначити свою ідентичність. У контексті належного управління децентралізація більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки [163]. Послідовно здійснена децентралізація створює для кожного окремого регіону ексклюзивні умови для самостійного врядування на основі історичних традицій та особливостей соціально-економічного та суспільного розвитку.

У документах Програми розвитку ООН децентралізація розглядається як один із ключових елементів належного управління поряд із зростанням можливостей людей брати участь в ухваленні соціально-економічних і політичних рішень; сприянням розвитку спроможності населення; посиленням відповідальності уряду, прозорості та підзвітності [141, с.2]. Зокрема, на прикладі США також можна переконатись, що саме такі цілі є пріоритетними для розв'язання таких проблем державного управління, а саме: **співвідношення централізму та децентралізації, а також збалансування демократії й ефективності** [148, с. 252]. Крім того, запровадження останніми роками електронного врядування супроводжується остаточним переходом від моделі індустріалізованого уряду (централізованого, деперсоніфікованого, заснованого на правилах, ієрархічно організованого) до інформатизованого уряду (децентралізованого, персоніфікованого, орієнтованого на клієнта, горизонтально організованого) [145, с. 126].

На підтримку цієї позиції Крістофер Поллітт зазначив, що децентралізація відіграє головну роль у домінуючій ідеології державного управління нашого часу – у новому публічному менеджменті [162, с. 371-372]. На його думку, аргументи за і проти децентралізації й централізації настільки ж старі, як й дослідження державного управління. Велику Хартію Вольностей 1215 р. в Англії він інтерпретує як вимогу баронів до короля здійснити більшу

децентралізацію адміністративного управління. Через шість століть Адам Сміт та Джон Стюарт Мілль виступили палкими прихильниками децентралізації. З іншого боку, у середині XVIII ст. камералісти у Пруссії виступали за більш централізовану урядову владу, тоді як у США тривала дискусія щодо ролі федерального уряду, урядів штатів й локальних органів влади. У Франції, що є централізованою країною, та федеральній (децентралізованій) Німеччині теж не вщухали дискусії стосовно балансу між централізованою та децентралізованою владою [162, с. 371-37]. Серед батьків-засновників США О. Гамільтон наполягав на необхідності централізації влади та підкреслював, що консолідація не означає повної гомогенізації. Дж. Медісон напроти виступав за збереження окремими штатами у федеральній державі (він був прибічником сильного центрального уряду) своїх повноважень у відповідних сферах. Він зазначав також, що різні уряди мають контролювати один одного в той час, як кожен із них буде контролювати сам себе [162, с. 483].

У загальному плані сучасне державне управління характеризується децентралізацією та більшим делегуванням влади. Дослідники акцентують увагу на внутрішній складності феномену децентралізації, що поєднує в собі комплекс цілей, які орієнтовані на досягнення більшої ефективності, справедливості, кращого управління, підтримку політичної стабільності та зменшення бідності [143, с. 588].

8.3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці державного управління

На завершення неведемо етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах світу від завершення Середніх віків до нашого часу [41]: 1) друга половина XVIII – початок XIX ст. – епоха централізованих, (переважно) абсолютистських держав – характерним є поширення камералізму як початкової технології державного управління та відповідної академічної дисципліни в умовах «поліцейської» (бюрократичної) абсолютистської держави, що встановлювала жорсткий централізований

контроль за підданими; 2) кінець XIX – початок XX ст. – епоха завершення формування національних демократичних країн із бюрократично-централізованою типом державного устрою – характерним є утворення модерної системи державного управління, заснованої на раціональних принципах представницькій демократії, відділення політики від управління, централізму, бюрократичному типі організації урядової ієрархії (епоха традиційної «веберівської держави»); 3) 1950–1970-ті рр. – етап централізованої «соціальної держави» у період післявоєнної консолідації національних держав шляхом адміністративної централізації публічної влади; поширення кейнсіанства як економічної парадигми сильного центрального уряду, здатного здійснювати активну соціальну політику; 4) 1970–1980-ті рр. – початок епохи децентралізації влади – характеризується поступовим усвідомлення неефективності класичного типу централізованої «соціальної держави», пошуки оптимальних моделей децентралізації влади на засадах ринкових принципів Нового публічного менеджменту. Відбувається перехід до деволюції як нового якісного етапу здійснення публічної влади; 5) 1990-ті рр. – етап поширення децентралізації як установчого принципу демократичного управління – відбувається засвоєння принципів «належного управління» (good governance) у процесі становлення децентралізації як ключової умови демократичного управління, заснованого на громадській участі, прозорості та підзвітності влади, субсидіарності, економічній та соціальній ефективності; 6) від початку XXI ст. до теперішнього часу – сучасний етап зрілої децентралізації – відбувається перехід до «мережевої держави», заснованої на принципах електронного врядування, горизонтальної координації діяльності владних установ, передачі вагової частини публічних функцій недержавним та квазідержавним організаціям задля підвищення ефективності системи публічного управління в цілому. Відбувається перехід від адміністративної децентралізації та деволюції до децентралізації публічних функцій. Упроваджуються засади асиметричної децентралізації (Велика Британія, Іспанія, Італія тощо); 7) очікуване майбутнє – передбачається докорінна зміна

соціальної ролі демократичної держави у суспільному житті, поступовий перехід до широкого громадського самоврядування через засвоєння принципів децентралізації публічних функцій, посилення локальної демократії на засадах субсидіарності, завершення процесу передачі ключових владних повноважень у сфері публічних послуг до недержавних організацій.

Щодо України, то процес формування нормативно-правового забезпечення децентралізації влади в Україні після ухвалення Конституції України 1996 р., коли до національного законодавчого простору входять поняття «децентралізація» та «субсидіарність», пройшов такі **основні етапи** [41]: 1) 1997–2005 роки – етап, що характеризувався появою у національному законодавстві перших установчих нормативно-правових актів, що ініціювали процес децентралізації влади; 2) 2006–2009 роки – етап, який відзначався розробленням й ухваленням системних законів та концепцій, що конструювали сучасне бачення державної політики у сфері децентралізації; 3) 2010 р. – кінець 2013 р. – період пошуку шляхів узгодження національного бачення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та стандартів Ради Європи; 4) з 2014 р. – по теперішній час – початок практичного здійснення політики децентралізації, переважно у формі фінансової децентралізації та об'єднання територіальних громад; 5) перспективний етап – упровадження політики децентралізації після ухвалення Верховною Радою України змін до Конституції України стосовно реформування системи місцевого самоврядування та пов'язаних із ними законів, що відкриє новий період здійснення політики децентралізації на якісно більш високому європейському рівні.

8.4. Типи децентралізації влади в системі державного управління

Необхідно враховувати, що децентралізації має два основні типи. По-перше, **адміністративний тип**. Його ще називають бюрократичним, оскільки під ним мають на увазі функціонування окремих інститутів намісництва. Ці інституції, хоча і призначаються державою, певним чином діють незалежно (в

межах своєї власної компетенції). М.П.Драгоманов називав цей процес деконцентрацією влади.

По-друге, **демократичний тип** децентралізації. Для такого типу децентралізації необхідною є достатньо розгалужена система місцевого самоврядування. Тобто, державні справи на місцях вирішуються не зусиллями представників центральних органів влади, а тими особами, що обрані місцевим населенням, громадою.

Перший тип децентралізації є достатньо простим і характерний для складних державно-політичних утворень і особливо мультикультурних, де проживають представники різних націй і народностей. Крім того, така децентралізація сприяє певному полегшенню, спрощенню управління загальнодержавними справами.

Демократичний тип децентралізації притаманний суспільствам (країнам) із сталими правовими нормами і традиціями облаштування життя, стабільним (безкризовим) соціально-економічним розвитком, високим загальним рівнем політичної культури громадян.

Якщо спробувати «прирівняти» вказані типи децентралізації до сучасної України, то безперечно, що перший – простіший і вигідніший для влади, а другий – більш потрібний, необхідний для життя громадян. Більше того, перший тип децентралізації «вигідний» для України як держави, що радикально змінюється, формує власну політичну систему, й лише прямує до справжньої демократії.

Характерно, що у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (прийнята у 1985 р.) зазначається, що децентралізація в системі влади, владних повноважень – це децентралізація у прийнятті рішень. Це дає можливість значно послабити тиск, навантаження, що покладено на центр і, одночасно, розвиває ініціативу місцевих структур, органів влади.

Процес децентралізації визначальним чином залежить від характеру політичної системи конкретного суспільства. Тому питання децентралізації державної влади необхідно розглядати в двох основних аспектах: а) відносини

між державою і громадянським суспільством; б) відносини між органами влади держави і органами місцевого самоврядування.

Широкого розвитку такий процес набув після Другої світової війни. Він стосувався не лише федеративних держав, в яких децентралізація владних повноважень є основним фактором успішного функціонування країни, а й унітарних країн. Йдеться про так звані проміжні владні структури, які перебувають між центральною та місцевими ланками влади і які отримали назву регіональних [52]. По суті, децентралізація найчастіше визначається як спосіб організації державної влади, що має дві основні **форми**: а) **територіальна децентралізація (політична)**, яка характеризується наступними ознаками: офіційне визнання державою існування адміністративно-територіальних утворень, надання їм статусу юридичної особи, організація адміністративно-територіальних утворень на виборній основі, передання окремих повноважень держави на підставі закону відповідним децентралізованим органам влади; б) **децентралізація функціональна (технічна)**, яка визначається такими характеристиками: виокремлення із загального обсягу публічної діяльності певного її різновиду (наприклад, у Франції функціональна децентралізація проявляється у поділі означеного обсягу публічної діяльності за послугами, що надаються органами публічної адміністрації і називаються «децентралізація за послугами»), надання повноважень щодо управління таким видом діяльності окремій спеціалізованій установі (організації), надання статусу юридичної особи відповідним децентралізованим органам влади [52].

8.5. Сучасний етап децентралізації системи державного управління в Україні

Після позачергових парламентських виборів 2014 р. найбільш змістовним програмним документом щодо децентралізації з чітко задекларованими намірами стала Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». У розділі VII «Децентралізація та реформа місцевого

самоврядування» були перелічені організаційно-правові заходи, спрямовані на зміцнення системи органів місцевого самоврядування [126].

Коаліційна угода ґрунтувалася переважно на розпорядженні Кабінету Міністрів № 333-р від 1 квітня 2014 р. про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У процесі реалізації настанов даної Концепції Верховною Радою України схвалено близько 10 законодавчих актів, зокрема Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 [50], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [47], «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156 [48], внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі і в частині децентралізації влади.

Найбільш повний виклад офіційного бачення децентралізації влади надано у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. Децентралізація державних повноважень розглядається тут в межах етатистського підходу як основна складова державного управління регіональним розвитком, тобто як виключно державна ініціатива. Навіть субсидіарність вперше і востаннє для наявних офіційних документів прирівнюється до децентралізації владних повноважень, хоча зміст цих понять не зовсім збігається. Взагалі децентралізація трактується виключно як деконцентрація [98].

Затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року надало Уряду можливість залучити фінансування від Європейського Союзу з метою підтримки соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян всієї країни в межах спеціальної Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27 листопада 2014 р. В

Угоді окремо зазначено, що додаткове фінансування надається для реформ у сфері регіонального розвитку та децентралізації в Україні [127].

У січні 2015 р. в «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» офіційно визначено мету політики у сфері децентралізації, а саме – відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. За логікою цього документу децентралізація є ваговою складовою реформи державного управління, кінцевою метою якої визначено створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації.

Конституційний законопроект, внесений Президентом України 26 червня 2014 р., містив широке коло змін щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, зазначалось про необхідність розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів за принципом субсидіарності (ст. 140), а також вперше визначалися повноваження представників Президента України в регіонах і районах, які мали здійснювати нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади законодавству України в умовах ліквідації місцевих державних адміністрацій та передачі їх повноважень виконавчим комітетам відповідних рад (ст. 107¹). [107]. Після розгляду у профільному парламентському комітеті законопроект було відкликано. Деякі положення законопроекту було використано при розробці спеціального конституційного проекту закону, присвяченому децентралізації влади.

Зміни до Конституції України, підготовлені Конституційною Комісією одержали позитивну оцінку експертів Венеціанської Комісії Ради Європи, які запропонували практичні рекомендації щодо їх удосконалення. Після розгляду Президентом України 16 липня 2015 р. доопрацьований проект Закону України

про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№ 2217а від 01.07.2015 р.) Верховна Рада України спрямувала до Конституційного Суду України. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд визнав законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Основного закону. 31 серпня 2015 р. більшістю у 265 голосів народних депутатів законопроект було попередньо схвалено в українському парламенті.

За висновком профільного парламентського Комітету з питань правової політики та правосуддя, метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Основними положеннями законопроекту є запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада, з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування; передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення нових функцій органів місцевого самоврядування необхідними організаційними та фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із виключно контрольно-наглядовими і координаційними функціями [106].

9 грудня 2015 р. профільний парламентський комітет рекомендував поданий Президентом України законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) прийняти остаточно як закон. На жаль, наявність у проекті контроверсійного п. 18 «Перехідних положень»,

пов'язаного з Мінськими домовленостями, спричинила трагічні події під парламентом 31 серпня 2015 р., в день схвалення законопроекту, що фактично заблокувало на невизначений термін ухвалення цього документу. Повернення до ухвалення конституційного законопроекту можливе лише за поданням нового тексту законопроекту і повторної процедури розгляду відповідно до вимог Конституції України.

Розгляд пов'язаних законопроектів («Про органи самоорганізації населення (нова редакція)» та «Про адміністративно-територіальний устрій») у парламенті офіційно відтерміновано до набрання чинності Законом України про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [114].

Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [47], а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р.) [99]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Урядовим нормативно-правовим актом загального характеру щодо забезпечення децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування є розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», ухваленої 1 квітня 2014 р. [113]. Цим документом було передбачено законопроектну роботу щодо: посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання статутами територіальних громад питань визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення», «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг», «Про префектів»; супроводження у

Верховній Раді України проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальну варту», «Про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост», «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад»; підготовку проектів підзаконних нормативно-правових актів щодо внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей; внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг; затвердження концепції оптимізації системи територіальної організації влади та утворення нової територіальної основи для розміщення органів виконавчої влади та інших державних органів тощо [113].

Протягом 2017 р. було ухвалено два закони, що спрямовані на спрощення процедури утворення нових об'єднаних територіальних громад, їх добровільного об'єднання. В лютому 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», в якому передбачено зміни до низки статей вищезазначеного закону, зокрема щодо виборчого законодавства. Метою цього закону виступає формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання й забезпечення фінансування. Мова йде про уточнення параметрів, по досягненню яких територіальна громада вважатиметься спроможною. Відповідна громада має створюватись навколо центру, передбаченого Перспективним планом територіальних громад; в такій громаді має проживати за чисельністю – мінімум половина мешканців, визначеною у Перспективному плані. Вже після набуття зазначених ознак (параметрів) наступна громада може об'єднатися з такою громадою у спрощеному порядку [44].

У березні 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних

районів», у якому передбачено алгоритм створення об'єднаних громад, що включатимуть місцеві ради різних районів, або щодо об'єднання територіальних громад поблизу міст обласного значення. Із прийняттям цих змін Центральна виборча комісія набула підстав для призначення перших місцевих виборів у міжрайонних територіальних громадах [45]. Після цього у серпні 2017 р. Уряд України затвердив зміни щодо «Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), у яких передбачалось врегулювання питань добровільного приєднання до спроможної об'єднаної територіальної громади, а також об'єднання територіальних громад суміжного району [97].

Таким чином, на сьогодні реалізуються два напрями децентралізації: перший пов'язаний з процесом добровільного об'єднання територіальних громад; другий пов'язаний із створенням основ фінансової децентралізації відповідно до збільшених повноважень об'єднаних територіальних громад. При цьому процес об'єднання –внаслідок прийняття законодавчих й підзаконних нормативно-правових актів – набув нових якостей через суттєве спрощення процедур об'єднання, запровадження його організаційно-правового механізму щодо приєднання нових громад до існуючих, а також створення об'єднаних територіальних громад суміжних районів. Проте залишається головне питання – внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування.

Тема 9. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

- 9.1. Концепція нового державного менеджменту
- 9.2. Маркетизація системи державного управління
- 9.3. Реалізація маркетизації державного управління у зарубіжних практиках
- 9.4. Концепція нової веберівської держави

9.1. Концепція нового державного менеджменту

Першим кроком на шляху впровадження **сучасних засад державного управління** в Україні має стати формування політичних, економічних та інституційних умов модернізації, пов'язаних із готовністю населення до змін щодо переходу від традиційної вітчизняної системи державного управління до **класичної моделі публічного управління** європейського зразка у контексті трансформаційного процесу. Такий процес передбачає остаточне розмежування публічних й приватних інтересів в управлінському середовищі, політичних й виконавчих функцій органів влади. **Основою** класичної моделі публічного управління дослідники вважають ієрархічну структуру директивних органів та безпосередню підлеглість державних службовців керівним інстанціям [152, с. 81].

За останні кілька десятиліть реформування системи державного управління характеризувалось інноваціями організаційного характеру. Стали виразно помітними неоліберальні ідеї, зокрема, посилення застосування ринкових механізмів, перш за все у громадському секторі. Активно почала застосовуватись маркетизація як засіб удосконалення державного управління. Така тенденція стала характерною для країн, які прагнули оптимізації щодо витрат/результативності.

Новий державний менеджмент виступає однією з найзначущих парадигм в історії наукових знань з державного управління. Ця парадигма виникла у процесі переосмислення сутності й значення державно-управлінської

діяльності, заперечення принципів й методів традиційної бюрократичної моделі [144]. Концептуальна невідповідність останньої соціально-політичним та науково-технічним вимогам часу, генерування нових наукових підходів в різних галузях гуманітарного знання, зміна економічного контексту – створили основу для розробки актуальних державно-управлінських ідей, що знайшли своє оформлення у низці концепцій нового державного менеджменту.

Однією з ключових характеристик нового державного менеджменту є запозичення у практику публічної служби принципів і методик бізнесу. По суті, реформи державного управління передбачали адоптацію успішних управлінських практик підприємства до управлінської дійсності у суспільному сегменті. Новий державний менеджмент як комплекс з реформування публічного сектору виник у вестмінстерських державах у 1980-ті роки, а як наукова доктрина – оформився у 1990-тих роках. До ключових наукових передумов нового державного менеджменту можна віднести цілу низку економічних, політичних та управлінських теорій та концепцій. **Значний вплив на формування базових засад цієї парадигми здійснили:** менеджеріалізм як напрям у публічно-адміністративній галузі знання; теорії агентських відносин та трансакційних витрат в межах Нової інституційної економічної теорії; теорія суспільного вибору в контексті економічної політики. Ідеологічна складова нового державного менеджменту переважно сконструйована неолібералізмом.

Менеджеріалізм характеризується такими основними положеннями. По-перше, менеджмент розуміється як суто інструментальна діяльність, що наділена рядом принципів, які можуть застосовуватися як у публічній, так і приватній сферах. По-друге, управлінець має наділятися значною владою і свободою дій, але при цьому нести відповідальність за прийняті рішення та використані ресурси. Діяльність менеджера повинна відбуватися за спеціальних умов: належної мотиваційної системи для виконання управлінських функцій; перманентного моніторингу та однозначного ієрархічного контролю. По-третє, ключовим елементом менеджеріалізму постає повномірне покладання на стимули. Ґрунтовна структура стимулів може поліпшити діяльність як окремих

працівників, так і організації в цілому. Прикладами стимулів можуть бути винагорода за результатами виконання або ж укладання контрактів на визначений термін для вирішення конкретних завдань. В обох випадках фігурує фінансова мотивація. Загалом, констатується перевага фінансових спонук над нефінансовими. По-четверте, менеджеріалізм приділяє багато уваги визначенню та вимірюванню різних завдань в аспекті ефективності, оптимальної вартості та підзвітності. Тому акцентується увага на кількості робочих місць, плануванні та програмуванні робочого процесу, налаштуванні процесів та процедур, деталізована специфікація бажаних витрат та результатів.

Фундаментальними **принципами** нового державного менеджменту виступають: преференція незалежної публічної бюрократії над класичною; перевага приватних організацій над державними; перевага одноцільових організацій над мультицільовими; преференція свободи дій управлінця над суворими приписами; відбір державних службовців з управлінськими навичками, а не технічними вміннями; фіксована система винагород за результатами виконання; перевага робочих контрактів на визначений часовий термін над безстроковим перебуванням на посаді; перевага контролю на основі бізнесової методології над процедурним контролем; фокусування на результатах, а не намірах та процесі.

Теорія агентських відносин мала значний вплив на академічну науку у 1970-х роках. Її імперативи простежуються у політичній науці, соціології та державному управлінні. Ця теорія ґрунтується на формальному моделюванні **контрактних відносин** в рамках наступних **двох передумов**. По-перше, всі учасники контрактних відносин передбачаються абсолютно раціональними. Зокрема, вони мають параметричні знання щодо ситуації, в якій знаходяться (вони не знають, що станеться в майбутньому, але знають структуру проблем, які можуть виникнути), їх обчислювальні можливості не обмежені. Це дає змогу їм знаходити найбільш ефективні рішення. По-друге, учасники контрактних відносин володіють різною інформацією щодо ключових змінних. Інформація хоча і є повною, проте розподілена асиметрично між учасниками.

Початковим положенням цієї теорії є відносини, де одна сторона, (принципал або замовник) за певну винагороду доручає виконання роботи іншій стороні (агенту або виконавцю), делегуючи при цьому частину своїх прав щодо прийняття рішень; агент виконує цю роботу. Інтереси принципала і агента різні. Основним завданням агентської теорії є пошук й аналіз оптимальних схем винагороди, що включає: оцінку витрат, які виникають внаслідок асиметрії інформації в контрактах; пошук ефективних механізмів мінімізації таких витрат. При цьому уся політика може бути інтерпретована як ланцюг відносин принципал-агент, від громадянина до політика, бюрократичного керівника за управлінською ієрархією до бюрократів найнижчого рівня, які безпосередньо надають послуги громадянам [154, с. 754]. Теорія агентських відносин значно вплинула на формування принципів нового державного менеджменту, а також реалізацію адміністративних реформ у 1980-ті й 1990-ті роки в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку.

Теорія трансакційних витрат ґрунтується на дослідженнях Р. Коуза, Дж. Тіглера, О. Вільямсона, С. Чена. Сукупні витрати господарського процесу в економіці поділяються на виробничі витрати і власне трансакційні витрати, що представляють специфічну форму витрат взаємодії людей. Таким чином, трансакційні витрати є невід'ємним елементом господарської діяльності в суспільстві, а тому вони характерні для всіх типів господарських систем (як ринкових, так і неринкових). **Трансакційні витрати включають:** витрати пошуку ринкової інформації; витрати ведення переговорів, включаючи витрати часу і ресурсів в ході переговорного процесу, витрати специфікації умов контрактів і їх юридичного оформлення, а також збитки, понесені в результаті невдачі переговорів або затримки з досягненням ефективних угод; витрати контролю за дотриманням умов контракту; витрати забезпечення виконання контракту і відшкодування збитків у разі недотримання його умов; витрати, пов'язані з опортуністичною поведінкою; витрати специфікації і захисту прав власності. Ключовим завданням для теорії трансакційних витрат є скорочення

таких витрат на основі здійснення інституційних перетворень (за допомогою кооперації або об'єднання підприємств) [62].

Теорія трансакційних витрат мала **три ключові вектори впливу на концепцію** Нового державного менеджменту. По-перше, вона стимулювала переосмислення найкращих шляхів організації та придбання публічних послуг та забезпечила математичним каркасом для проведення аналізу кожної окремої ситуації. По-друге, вона спричинила спроби реінжинірингу наявних контрактаційних угод з метою посилити специфікацію та моніторинг контрактів. Це стосувалося не лише обумовленої контрактами взаємодії між державними агентствами та прибутковими й неприбутковими організаціями, а також охоплювало сферу контрактації в межах суто публічного сектору (між політичними виконавцями та їх бюрократичними агентами, між різними агентствами державного управління). Ця теорія допомогла у формуванні нового типу комунікації щодо публічних послуг між політичними та бюрократичними елітами, в результаті чого державні службовці отримали більше повноважень та винагород, але й більше відповідальності та менше гарантій. По-третє, теорія трансакційних витрат заклала фундамент для збереження певного набору публічних послуг виключно за агентствами державного управління, таким чином встановивши межі для контрактації, стримавши більш радикальні тенденції у реформах державного управління.

Теорія суспільного вибору мала суттєвий вплив на управлінську науку і практику державного управління багатьох країн. Провідним для даної теорії є припущення, що приватний інтерес є домінуючим у характері людської поведінки. Проте це не означає, що люди взагалі не переймаються проблемами інших. Вони ставлять свої інтереси попереду інших у випадку конфлікту останніх [150, с. 34]. Наукові роботи з теорії суспільного вибору сконцентровані переважно на аспекті вимог (преференції, поведінка виборців, груп інтересів), а не на аспекті постачання (виробництва управлінських результатів).

Найбільш визначну спробу сформувати бюрократичну модель з урахуванням положень цієї теорії зробив В. Нісканен, який дослідив можливі цілі бюрократів (зарплату, вплив, патронаж, публічну репутацію, привілеї організації, результати організації, легкість в управлінні агентством та легкість у запровадженні змін). Він зазначав, що всі перераховані цілі, окрім двох останніх, безпосередньо пов'язані з розміром бюджету. Тому, головним завданням бюрократів є збільшенні своїх бюджетів [155].

Новий державний менеджмент запозичив від теорії суспільного вибору такі положення: по-перше, реструктурувати великі мультицільові публічні організації у менші підрозділи, розділивши політику, регуляцію та виконання частково з метою мінімізувати обсяг політичної складової серед постачальників публічних послуг; по-друге, замінити унітарні купівельні агентства на окремих постачальників послуг, що діють у змагальних умовах; по-третє, корпоратизувати та приватизувати державні підприємства; по-четверте, встановити більш спірну організацію з дорадчого забезпечення міністрів; по-п'яте, посилити фінансову відповідальність і підзвітність урядів за їх економічне управління.

Неолібералізм являє собою напрям політичної та економічної філософії, що сформувався у 1930-тих роках та став ідеологією в кінці 1980-х – 1990-ті роки. Неолібералізм не відкидає державне втручання в економіку, проте залишає його функцію лише для встановлення принципів конкуренції та законів вільного ринку, розглядаючи вільний ринок і необмежену конкуренцію як основний засіб забезпечення прогресу й досягнення соціальної справедливості на основі економічного зростання (вимірюється валовим внутрішнім продуктом).

Фрідман М. у своїй роботі «Капіталізм і свобода» (1962) зазначав, що економічна свобода також є необхідною умовою для політичної свободи; централізований контроль господарської діяльності завжди супроводжувався політичними репресіями; добровільний характер всіх угод в межах нерегульованої ринкової економіки і широка різноманітність виступають у ролі

фундаментальних загроз репресивним політичним лідерам і значно зменшують можливості влади вдаватися до примусу; через ліквідацію централізованого контролю господарської діяльності, економічна влада є відокремленою від політичної влади, й за таких умов вони можуть бути протидією одна одній [130].

Соціальна **концепція неолібералізму** заснована на ринковій інтерпретації всіх типів громадських зв'язків. Кожна людина розглядається як вільний підприємець, який організовує власне життя як підприємство, а кожна соціальна інтеракція інтерпретується як контракт. Усі форми відносин розглядаються як види суб-ринкової конкуренції. Відповідно до теорії неолібералізму, нації і держави на світовому ринку також виступають в ролі підприємств. Однією з ключових ідей неолібералізму є встановлення верховенства права як інструменту законності для врегулювання конфліктів інтересів індивідів на ринку. Завдання правової держави полягає у підтримці цілісності та стабільності суспільства, що досягається шляхом захисту особистих прав і свобод. Неоліберальний суспільний порядок також ґрунтується на приватній власності. Остання у поєднанні з вільним ринком забезпечують механіку децентралізації ухвалення рішень. Неолібералізм найчастіше використовується для позначення ринкової політики реформ щодо усунення контролю над цінами, дерегулювання ринків капіталу, зниження торгових бар'єрів, а також зменшення державного впливу на економіку, особливо за рахунок приватизації і жорсткої економії.

Ідеологія неолібералізму знайшла прояв у таких принципах нового державного менеджменту: перевага деволюції функцій та управлінського контролю разом із поліпшенням механізмів звітності та моніторингу; політика розукрупнення, що передбачає сепарацію комерційних функцій від некомерційних, відокремлення політики, регуляції та забезпечення послуг; акцент на зменшенні витрат, ефективності та дисципліні у використанні ресурсів; перевага мультиресурсного постачання над одноресурсним в умовах більшої конкуренції у публічному секторі [96].

9.2. Маркетизація системи державного управління

Загалом **маркетизація** має дві основні **форми прояву**: приватизація та комплекс ринкових механізмів управління (аутсорсинг, внутрішні ринки, управлінські контракти, ринкове тестування тощо). **Приватизація** визнається дослідниками більш радикальною формою. Вона передбачає передачу державних об'єктів до приватного сектору. У деяких країнах державні підприємства продавалися через фондові біржі, в інших – шляхом викупу управління робітниками або ж купувалися приватними компаніями чи консорціумами. Амплітуда ж приватизацій була дуже широкою: від підприємств, пов'язаних із постачанням енергетичних, сміттєпереробних, телекомунікаційних послуг, до готелів та паркінгів. Деякі вчені (як було зазначено вище) мають дещо інше уявлення приватизації, розуміючи під останньою не продаж державної власності, а скорочення складу і обсягу державних функцій.

Друга форма маркетизації традиційно пов'язується із запровадженням до публічних послуг спонукальних до конкуренції, продуктивності та раціональності структур, зокрема, вибору споживача, аутсорсингу, квазіринків. У такому форматі маркетизація покликана не лише збільшити ефективність публічної служби, але й зробити її більш звітною перед споживачем, який отримує ширший вибір серед постачальників послуг. Основними прикладами маркетизації даного типу є аутсорсинг, внутрішні ринки, управлінські контракти, ринкове тестування.

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

одиниці та змагаються поміж собою. Управлінські контракти передбачають передачу керування певними об'єктами (аеропорт, конференц-центр тощо) приватним компаніям на основі особливих контрактних домовленостей.

Контрактація є широко вживаним ринковим механізмом. Ті функції з надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю. Ринкове тестування або як ще його називають організоване змагання виникає тоді, коли механізми управлінського забезпечення послуг визначаються через торги з порівнянням організацій приватного сектору.

Таким чином, через маркетизацію відбувається трансфер послуг до автономних чи напівавтономних агентств. Прибічники запровадження ринкових механізмів у практику державного управління надають низку **аргументів** на користь таких агентств. Останні мають можливість сконцентруватися виключно на ефективному забезпеченні якісних послуг, а не перейматися аналізом та оцінкою альтернативних політик. Відповідно, державні службовці отримують можливість зосередитися на виробленні політичних рішень, а не турбуватися про надання послуг споживачам. Окрім цього, коли держава має незалежні зв'язки з постачальниками послуг, вона більше націлена на запровадження стимулюючого виконання. Більше того, атмосфера змагання не лише позитивно позначається на якості послуг, що надаються приватними суб'єктами, але й змушує останніх задля отримання державного замовлення знижувати ціни, відтак, мати перевагу у порівнянні з конкурентами ще за одним критерієм.

Досліджуючи змагальний характер публічного сектору прийнято виділяти **два теоретичні підходи**, що знаходяться в основі практичних перетворень: 1) модель, побудовану на ідеології публічного вибору і покликану вирішувати труднощі, за якої процеси маркетизації сприймаються керованими проблемами ефективності та виконання; 2) макрофеноменологічну інституційну модель, за

якої інноваційні процеси пояснюються популярністю певних трендів та проблемами законності.

У перспективі вирішення проблем, наші очікування від наслідків конкурсних торгів пов'язуються з організаційною ефективністю, розумним рухом вперед. В основному ми очікуємо від суб'єктів конкурентних торгів кращого виконання. Монополія надання державних послуг має бути замінена конкуренцією між різними сервіс-провайдерами. Передбачається, що конкуренція змушуватиме сервіс-провайдерів знижувати вартість і збільшувати ефективність. Відповідна логіка дає підстави для висновку, що ті організації, які вдалися до інновацій раніше, працюватимуть краще, оскільки мали достатньо часу, щоб інтегрувати нововведення в організаційний процес.

З точки зору нової інституційної перспективи збільшення ефективності та інші критерії покращення не є достатніми умовами для запровадження змагальної системи. Рушійними важелями для дифузії нових організаційних практик є актуальні тенденції та законність. Оскільки на початкових етапах запровадження інновацій спостерігатиметься відмінність між теоретичними ідеями і прикладним застосуванням на різних управлінських рівнях. Лише уточнивши законодавство, легально закріпивши видозміни, можна вдаватися до практичних дій.

Завдяки маркетизації реформа державного управління має позитивні результати, адже відбувається розмежування функцій вироблення політики та її виконання, продукування й надання послуг та контролю реалізації цих процесів [67].

Світова економічна криза початку XXI століття виявилася потужним закликком до актуального як ніколи раніше скорочення державних витрат. Будь-які засоби, що спроможні зменшити податкове навантаження для населення беруться до розгляду. Аутсорсинг у державному управлінні сприймається авангардною ідеєю та життєздатним рішенням нагальної проблеми. Крім того, все більше державних установ розглядають аутсорсинг як засіб для отримання конкретної доданої вартості від послуг, які надаються громадянам.

9.3. Реалізація маркетинга державного управління у зарубіжних практиках

Велика Британія, США, Канада, Індія, Гонконг (особливий адміністративний район Китаю), Японія, Сінгапур демонструють сьогодні найвищий рівень залучення приватного сектору до вирішення широкого спектру державно-управлінських задач. Такого роду залучення, насамперед, пов'язано із виробленням рішень для таких сегментів державного управління як пенсійне та соціальне забезпечення, оподаткування, реєстрація активів, фінансова допомога безробітним тощо. Окрім того, тяжіння державних урядів до більшої технологічної ефективності також сприяє зростанню зацікавленості аутсорсингом.

Проте, аутсорсинг або залучення постачальників послуг з приватного сектору не є новою ідеєю для державних менеджерів. Уряди різних держав світу вже біля тридцяти років використовують відповідну практику для розв'язання різного роду оперативних потреб: від конструювання інфраструктури до консалтингових послуг. Це безпосередньо пов'язано із популяризацією концепції нового державного менеджменту, яка досягла успіху у процесі упорядкування державних функцій шляхом адаптації методів та найкращих практик, якими раніше послуговувалися виключно компанії та організації приватного сектору. Новий державний менеджмент наполягає на пріоритеті ефективності та економічності у витратах коштів платників податків. Першорядна важливість надається експертизі якості виконання державно-управлінських функцій з урахуванням нового сприйняття громадянина як споживача, що має отримати обслуговування на найвищому рівні компетентності та з найкращою результативністю. Новий державний менеджмент закликає до використання нових технологій для поліпшення часто повільних та бюрократичних протоколів державних установ. По суті, саме тут зароджується аутсорсинг у державному сегменті. Апеляція до структур приватного сектору є бізнес-моделлю, яку відстоюють представники концепції

нового державного менеджменту. Вона поєднує два елементи – технології та технічну експертизу – яких вкрай бракує державним агентствам.

Існує декілька основних сфер послуг, стосовно яких державні структуру заключають контракти із представниками приватного сектору. Управління фактичними даними (імена, соціальні статуси, номери медичних страховок, місця проживання тощо) потребує технологічності та автоматизації. Введення даних, підтримка баз даних, захист інформації – функції, що перебирають на себе постачальники з приватного сектору. Управління інфраструктурою (підтримка та управління численними мережами, системами безпеки, стандартизованими системами електронного листування тощо) делегується переважно приватним провайдерам інформаційно-технологічних послуг. Створення та управління заявами (портالي електронного урядування, пенсійні реєстри, автоматизовані онлайн заяви тощо) – елементи комп'ютерного забезпечення, що розробляється на замовлення уряду або інших державних установ сторонніми для державної системи провайдерами послуг. Також приватними постачальниками часто здійснюється функція підтримки споживачів. Вони отримують вхідні запити або у формі дзвінків, або ж у вигляді електронних форм, заповнених онлайн стосовно конкретних програм уряду чи якогось державного агентства, та відповідають на них.

Аутсорсинг у державному управлінні має як низку **переваг**, так і ряд **недоліків**. До плюсів залучення постачальників послуг із приватного сектору можна віднести: потенціал щодо зменшення витрат; зростання відповідальності провайдерів послуг через підвищення вимог в силу конкурентного характеру середовища та вимірювання продуктивності; більш якісне виконання управлінської роботи; доступ до новітніх знань та технологій; краще використання капіталу та оснащення; вища якість обслуговування; більша гнучкість у сфері послуг; розвиток місцевої промисловості. До негативних сторін можуть бути зараховані: зменшення відповідальності уряду за контрактні послуги; загроза конфіденційності персональної інформації; можливість змов на торгах та інші проблеми тендерів; втрата контролю над

контрактними послугами з боку уряду; витрати на аутсорсинг; економія уряду через втрати в інших сферах.

З урахуванням вище перерахованих переваг та недоліків, що веде за собою аутсорсинг у державному менеджменті, залучення представників приватного сектору до вирішення окремих завдань управління публічним сегментом може використовуватися як тимчасова модель для розв'язання конкретних нагальних проблем, однак баланс важелів впливу державних та приватних структур має бути пріоритетом на всіх етапах аутсорсингу задля запобігання виразному прояву його негативних аспектів і акцентуації на перевагах [67].

9.4. Концепція нової веберівської держави

Разом із тим, для України в умовах демократичних трансформацій більш корисними представляються не приписи «нового публічного менеджменту» й побудованого на його засадах «належного управління», а більш консервативна концепція «**нової веберівської держави**». концепцію якої було представлено у 2004 р. К. Поллітом і Г. Букертом для опису європейської практики модернізації державного управління, на відміну від «маркетизації» англосаксонської системи державного управління. За задумом авторів, модель «Нової веберівської держави» є прийнятною для реформування систем державного управління у постсоціалістичних [157, с. 119]. Метою формування моделі «нової веберівської держави» є модернізація традиційної бюрократії через її професіоналізацію, ефективність та приязність для громадян. При цьому така модель не передбачає відмови від стандартів ринкової економіки, які органічно додаються до її засадничих принципів. У порівнянні з усталеним сприйняттям «веберівської» держави (централізованої, раціонально і бюрократично організованої) нова **модель визначає**: 1) роль держави як головного посередника у розв'язанні нових проблем глобалізації, демографії, екології, технологічних змін; 2) роль представницьких органів влади (центральної, місцевих) як фактора легітимації державного апарату; 3) перехід від пріоритету внутрішніх бюрократичних норм до орієнтації на забезпечення

зовнішніх (поза адміністрацією) суспільних потреб із застосуванням ринкових механізмів; 4) роль державної служби з її особливим статусом, культурою та умовами проходження; 5) підвищення уваги до результатів діяльності [100].

Разом із тим, для України навіть «веберівська» держава як модель державного управління є більш передовою щодо традиційної моделі державного управління, успадкованої від радянського періоду. Крім того концепція «нової веберівської держави» покликана закріпити в українському суспільстві засади класичного ієрархічно структурованого державного управління та укоріненої системи відповідальності. Необхідно розуміти, що навряд чи колись відбудеться повернення до тієї бюрократичної моделі, як її уявляв М.Вебер, проте певні його ідеї залишатимуться актуальними і надалі [25].

Серед **аргументів** щодо оптимальності **упровадження в Україні моделі «нової веберівської держави»** дослідники наводять наступне: по-перше, наявність необхідного демократичний потенціал громадської ініціативи; по-друге, наявність традиції сильної державної влади, здатної самостійно виконувати функції суспільного цілепокладання та ухвалення відповідних органічних рішень; по-третє, спроможна забезпечити реалізацію державної політики на всіх рівнях управління в умовах відносної організаційної слабкості інституцій громадянського суспільства та ринкових структур; по-четверте, мають місце усталені корпоративні цінності й правила діяльності інституту державної служби; по-п'яте, має місце тенденція й політична воля щодо модернізації української системи державного управління відповідно до європейських практик й стандартів.

У свою чергу, **«новий державний менеджмент»** як більш модерний етап розвитку державного управління ґрунтується на таких передумовах, а саме: зменшення ролі традиційних державних інститутів (перш за все виконавчої) гілки влади, делегування їх функцій напівдержавним й недержавним інституціям (ринковим або громадським); потужне громадянське суспільство, здатне перебрати на себе виконавчі функції традиційних органів влади

управління; розвинена ринкова економіка, заснована на усталих правилах і стандартах підприємницької діяльності; правова система, що має гармонізувати суспільні відносини навколо названих вище передумов; суб'єктивна готовність та організаційна спроможність державних службовців не лише діяти за новими правилами і стандартами, але й вдосконалювати їх.

Тема 10. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

10.1. Загальні положення про державну службу в Україні

10.2. Правовий статус державного службовця

10.3. Управління державною службою

10.4. Загальні умови вступу на державну службу

10.5. Проходження державної служби

10.1. Загальні положення про державну службу в Україні

Державна служба є основою державного управління. У 2015 р. відповідно до вимог, які необхідно виконати Україні щодо угоди про асоціацію з ЄС було прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» №889. Закон набрав чинності 1 травня 2016 р. Новації в законі стосувались підвищення прозорості процедури призначення на посади державної служби, зміцнення її кадрового потенціалу, посилення соціально-економічних й правових гарантій державних службовців, вдосконалення механізму відповідальності державних службовців.

Відповідно до статті 1 цього закону, **державна служба визначається** як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів;

реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [46].

Принципами державної служби виступають наступні: по-перше, **верховенство права** – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; по-друге, **законність** – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; по-третє, **професіоналізм** – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; по-четверте, **патріотизм** – відданість та вірне служіння Українському народові; по-п'яте, **добročесність** – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; по-шосте, **ефективність** – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; по-сьоме, **забезпечення рівного доступу до державної служби** – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; по-восьме, **політична неупередженість** – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків; по-дев'яте, **прозорість** – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; по-десяте, **стабільність** – призначення державних службовців безстроково, крім

випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [46].

Відповідно до положень закону, **державним службовцем** є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Посади державної служби залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності поділяються на такі **категорії**:

- **категорія «А»** (вищий корпус державної служби), якій відповідають посади державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

- **категорія «Б»**, якій відповідають посади керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; керівників та заступників керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників

керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

- **категорія «В»**, якій відповідають інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

При цьому, кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності [46]. Станом на перше січня 2018 р. на державній службі працювало 207028 осіб, що на 27728 осіб менше, ніж у 2017 році (було 234756 державних службовців), у тому числі 587 осіб категорії «А», 63656 осіб категорії «Б», 177785 осіб категорії «В» [53].

10.2. Правовий статус державного службовця

Правовий статус державного службовця визначається його основними правами й обов'язками, відносинами підпорядкування державного службовця щодо виконання доручень, забезпеченням політичної неупередженості, механізмом захисту права на державну службу.

Основні права державного службовця включають (але не обмежуються цим переліком): повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну

оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону; отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [46].

Основними обов'язками державного службовця є (перелік не є вичерпним): дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватись принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; з повагою ставитися до державних символів України; обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу

інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [46].

Щодо відносини підпорядкування державного службовця та виконання доручень (наказів, розпоряджень). Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Державний службовець зобов'язаний виконувати доручення керівника, видані в межах його повноважень. Під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

Доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Доручення може бути письмовим або усним. Якщо державний службовець отримав доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника. Доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати його. Одночасно з виконанням такого доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного доручення.

Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати його в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк доручення вважається скасованим.

Щодо забезпеченням політичної неупередженості. Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець **не має права:** бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках. Так, відповідно до статті 44 Конституції України ніхто не може бути

примушений до участі або до неучасті у страйку. Разом із тим, у цій статті передбачено, що заборона страйку можлива лише на підставі закону [60]. Таким чином, заборона може стосуватись тієї сфери або виду діяльності, яка врегульована спеціальним законом, який може містити пряму заборону на страйк. При цьому необхідно зазначити, що відповідно до міжнародних стандартів захисту трудових прав, державні службовці мають право на страйк у мирний час. Їм гарантується право на страйк законодавством багатьох країн, серед яких Франція, Італія, Канада, Швеція, Греція. У заключних висновках Європейського комітету із соціальних прав 2010 року наголошується, що відповідно до пункту 4 статті 6 Європейської соціальної хартії ETS № 163, яка була ратифікована Україною 21 грудня 2006 року, державні службовці можуть користуватися правом на страйк [38].

Щодо механізму **захисту права на державну службу**. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються в однаковій кількості: представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії відповідно до вимог частини другої цієї статті письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії. У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до Нацдержслужби. Зазначена скарга може бути продана у довільній формі не пізніше одного місяця з моменту отримання письмової відповіді або передбаченого двадцятиденного строку для надання такої відповіді [85, с.120].

За результатами розгляду скарги Нацдержслужба надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень. Вимога обов'язкова для виконання. Проте це не виключає можливості її оскарження відповідним державним органом у суді.

Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до Нацдержслужби.

Нацдержслужба за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі. У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності. Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню. Строк проведення службового розслідування становить не більше одного місяця.

Крім того, заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим законом, безпосередньо до суду (не дотримуючись позасудової процедури) [85, с.123].

10.3. Управління державною службою

Система управління державною службою включає: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Нацдержслужбу); Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом.

Нацдержслужба забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Керівник Нацдержслужби призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому для призначення на посади державної служби категорії «А» строком на п'ять років з правом повторного призначення ще на один строк.

Повноваження Нацдержслужби: забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби; видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби; здійснює контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну службу; забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою; формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до

укладених державних контрактів; сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців; організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми; проводить у державних органах перевірки стану дотримання вимог Закону України «Про державну службу»; проводить службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог закону; вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»; забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів; направляє державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу; надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах; проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади; веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду; розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження; розглядає скарги державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. До складу Комісії входять: представник, визначений Верховною Радою України за поданням

комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; представник, визначений Президентом України; представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; керівник Нацдержслужби; керівник Національного агентства з питань запобігання корупції; по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; чотири представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінету Міністрів України вносяться Нацдержслужбою. Строк повноважень члена Комісії становить не більше чотирьох років. Членом Комісії може бути громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії.

Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби: погоджує розроблені Нацдержслужбою типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє

рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу; здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження; затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України [46].

10.4. Загальні умови вступу на державну службу

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

На державну службу **не може вступити особа**, яка: досягла шістдесятип'ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

На посаду державної служби категорії «А» або «Б» не може вступити особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу поділяються на загальні та спеціальні. Щодо **загальних** вимог:

- для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» або «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «Б» в іншому державному органі – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

- для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Щодо **спеціальних вимог** до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», то вони визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому Нацдержслужбою.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади [46].

Порядок проведення конкурсу визначає: умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

На посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

10.5. Проходження державної служби

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців. Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Присвоюються такі **ранги**: державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А» – 1, 2, 3 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б» – 3, 4, 5, 6 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В» – 6, 7, 8, 9 ранг. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної

оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду (Відповідно до статті 54 Кримінального кодексу України, у разі засудження за тяжкий або особливо тяжкий злочин).

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [46].

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть пріоритетні завдання науки державного управління.
2. Наведіть види об'єктів й суб'єктів державного управління.
3. Розкрийте поняття держави та її основні ознаки.
4. Як відбувається взаємодія політичної та адміністративної складових системи державного управління?
5. У чому полягає сутність принципу поділу влади?
6. Уточніть поняття регіону та основні функції регіонального управління.
7. У чому сутність державного планування?
8. Розкрийте сутність та критерії політичних режимів.
9. Яка відмінність між політичною й адміністративною компетенціями у структурі органів державного управління?
10. За якими рівнями поділяється державне управління?
11. Розкрийте сутність і наведіть класифікацію функцій державного управління.
12. Охарактеризуйте загальні (основні) та спеціальні (спеціалізовані) функції державного управління.
13. Розкрийте поняття та наведіть класифікацію методів державного управління.
14. Які сутнісні характеристики організаційної структури державного управління?
15. Охарактеризуйте форми державного устрою.
16. Які характерні ознаки авторитарного політичного режиму?
17. Як співвідносяться прерогативи глави держави і прем'єр-міністра у структурі виконавчої влади?
18. Назвіть прерогативи глави держави у формуванні органів державної влади.
19. Охарактеризуйте систему органів державної влади.

20. Розкрийте ознаки парламентської республіки.
21. Розкрийте поняття, склад і структуру парламенту, його повноваження.
22. Як співвідносяться державне управління і виконавча влада?
23. Види органів виконавчої влади та їх класифікація.
24. Поняття і роль судової влади у системі державного управління.
25. Сутність і види контролю у суспільстві.
26. Сутність і види контролю у системі управління.
27. Яка компетенція органів державного управління у сфері впливу на органи місцевого самоврядування?
28. Які основні прерогативи обласних і районних держадміністрацій?
29. Охарактеризуйте систему управління регіональним розвитком.
30. Горизонтальні та вертикальні взаємодії місцевої адміністрації.
31. Яка мета та цілі регіонального розвитку?
32. У чому полягає сутність концепції «нового регіоналізму»?
33. Регіональна діагностика та регіональне планування.
34. У чому полягає регіональне стратегічне управління?
35. Назвіть основні ознаки моделі державного управління перехідних суспільств.
36. Наведіть прояви централізації та децентралізації у структурній організації державного управління.
37. Сформулюйте функціональні відмінності Обласної державної адміністрації та Обласної ради.
38. Назвіть функції та повноваження Обласної державної адміністрації.
39. Як відбувається проходження державної служби та управління державною службою?
40. Назвіть функції й принципи державної служби в Україні.
41. Назвіть види категорій держслужбовців.
42. Яким чином здійснюється призначення держслужбовців на посаду в залежності від категорії?
43. Як забезпечується контроль у державному управлінні?

44. Наведіть чинники та критерії ефективності державного управління.
45. Яким чином забезпечується законність в державному управлінні?
46. Які існують заходи громадського контролю за діяльністю органів державного управління?
47. Наведіть показники економічної ефективності функціонування органу державної влади.
48. Які реформи не вдалося здійснити українській державній владі?
49. Розкрийте суть та основні напрями адміністративної реформи в Україні.
50. Які основні положення реформування системи державного управління України відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих в Європейському Союзі та країнах розвиненої демократії?
51. Розкрийте основні проблеми взаємовідносин гілок державної влади у сфері управління.
52. У чому полягає сутність класичної моделі «веберівської» держави?
53. Назвіть джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління.
54. Розкрийте сутність механізму державного управління.
55. Наведіть основні положення теорія просторової економічної рівноваги.
56. Розкрийте зміст державного механізму (державного апарату).
57. Охарактеризуйте основні етапи еволюції моделей держави.
58. Назвіть та охарактеризуйте форма державного правління.
59. Розкрийте ознаки органу державної влади.
60. Які повноваження має голова Верховної Ради України?
61. Назвіть основні функції судової влади.
62. Хто входить до складу Кабінету Міністрів України?
63. Які головні напрями урядової діяльності?
64. Охарактеризуйте повноваження інституту президентства в Україні.

65. Які основні повноваження Конституційного суду України та порядок його формування?

66. Які основні складові елементи інституціонального середовища регіонального управління?

67. Чим регулюються організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій?

68. Що складає юридичну основу європейської регіональної політики?

69. Розкрийте основні положення провідних теоретичних концепцій формування та розвитку місцевого самоврядування.

70. Розкрийте сутність принципів організації і здійснення місцевого самоврядування в Україні?

71. Наведіть основні форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад.

72. Назвіть принципи оцінювання ефективності діяльності органів влади.

73. Які основні параметри ефективності системи контролю?

74. Яке основне завдання системи державного контролю?

75. Розкрийте етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах світу.

76. Наведіть фундаментальні принципи нового державного менеджменту.

77. Охарактеризуйте основні форми прояву маркетинга системи державного управління.

78. Які основні переваги та недоліки аутсорсингу у державному управлінні?

79. Розкрийте основні права державного службовця в Україні.

80. Які основні повноваження Нацдержслужби?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. Професійна діяльність державних чиновників, спрямована на втілення рішень керівництва країни:

- 1.1. Адміністрування
- 1.2. Панування
- 1.3. Владарювання

2. Адміністративно-державне управління – це:

- 2.1. Управління підприємствами та організаціями, які належать державі, в інтересах цих підприємств та організацій
- 2.2. Управління підприємствами і організаціями, в яких є частка державного майна, в інтересах Фонду державного майна
- 2.3. Соціальна функція, спрямована на впорядкування розвитку держави в інтересах всього суспільства

3. Форма соціальних стосунків, яка характеризується спроможністю впливати на характер, напрям діяльності, поведінку людей за допомогою економічних, ідеологічних і організаційно-правових механізмів;

- 3.1. Влада
- 3.2. Лідерство
- 3.3. Панування

4. Сутністю влади є відношення:

- 4.1. Керівництва, підпорядкування
- 4.2. Керівництва, панування, підпорядкування
- 4.3. Панування та підпорядкування

5. Реальна здатність певної соціальної групи або індивіда проводити власну волю, яка визначається об'єктивними потребами та інтересами:

- 5.1. Господарська влада
- 5.2. Духовна влада
- 5.3. Політична влада

6. Головними засобами здійснення політичної влади є:

6.1. Політика, адміністративні акти, правові норми

6.2. Ідеологічний вплив. Економічне стимулювання

6.3. Примушування за допомогою спеціального репресивного апарату

7. Процес виникнення в результаті розшарування суспільства груп населення, які розрізняються своїм суспільним становищем:

7.1. Соціальне групування

7.2. Соціальне розшарування

7.3. Партиїне будівництво

8. Соціальне розшарування ґрунтується на:

8.1. Майновій диференціації

8.2. Інтелектуальній диференціації

8.3. Партиїній приналежності

9. Процес досягнення національних цілей і задач за допомогою державних організацій, до складу яких входять адміністративні служби виконавчих, законодавчих та судових органів – це:

9.1. Адміністративно-територіальне управління

9.2. Адміністративно-державне управління

9.2. Політико-правове управління

10. Наукове обґрунтування процесу досягнення оптимального державного управління шляхом його ефективної організації – це:

10.1. Завдання бюрократії

10.2. Діяльність уряду

10.3. Предмет адміністративно-державного управління

11. До основних функцій державного управління належать:

11.1. Функції верховної влади, економічні функції, соціальні функції

11.2. Економічні та соціальні функції

11.3. Соціально-політичні функції

12. До основних функцій верховної влади належать:

12.1. Оборона, підтримка і розвиток зовнішніх зв'язків, міліцейська служба

12.2. Судочинство, функціонування політичних та громадянських інституцій

12.3. Всі відповіді правильні

13. До економічних функцій держави належать:

13.1. Державні рішення у сфері грошового обігу, наукові економічні дослідження

13.2. Загальна координація економічної політики

13.3. Всі відповіді правильні

14. До соціальних функцій держави належать:

14.1. Все перераховане нижче

14.2. Діяльність у сфері соціального забезпечення та захисту

14.3. Діяльність у сфері духовних стосунків

15. Загальна структура органів державного управління складається:

15.1. Столичних та периферійних органів влади

15.2. Центральних та місцевих органів влади

15.3. Міністерств, відомств, державних адміністрацій

16. Структура державного управління складається з:

16.1. Двох гілок влади (центральної та місцевої)

16.2. Трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової)

16.3. Чотирьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової, мас-медіа)

17.1. Форма політичної організації суспільства – це:

17.1. Партія

17.2. Профспілка

17.3. Держава

18. Держава виконує:

18.1. Внутрішні та зовнішні функції

18.2. Партійні та господарські функції

18.3. Функції панування та підпорядкування

19. До зовнішніх функцій держави належать:

19.1. Забезпечення функціонування суспільства як цілісного організму

19.2. Переважне задоволення інтересів політично та економічно панівних соціальних систем

19.3. Захист територіальної цілісності та суверенітету держави, розвиток міжнародного співробітництва

20. До внутрішніх функцій держави належать:

20.1. Забезпечення функціонування суспільства як цілісного організму, переважне задоволення інтересів політично та економічно панівних соціальних систем

20.2. Захист територіальної цілісності та суверенітету держави

20.3. Розвиток міжнародного співробітництва та взаємодії з іншими країнами

21. Назвіть дату прийняття чинної конституції України:

21.1. 20 квітня 1978 р.

21.2. 28 червня 1996 р.

21.3. 24 серпня 1991 р.

22. Назвіть дату проголошення незалежності України:

22.1. 20 квітня 1978 р.

22.2. 28 червня 1996 р.

22.3. 24 серпня 1991 р.

23. Які із зазначених органів є органами державної влади:

23.1. Обласна рада та її голова

23.2. Міський голова, Міська рада

23.3. Президент України, Кабінет Міністрів України

24. Які із зазначених органів є органами місцевого самоврядування:

24.1. Обласна державна адміністрація та її голова

24.2. Міський голова, Міська рада

24.3. Президент України, Кабінет Міністрів України

25. За політичним устроєм Україна є:

25.1. республікою

25.1. монархією

25.1. конституційною монархією

26. В Україні існує політичний режим, який ґрунтується на:

26.1. ліберальних засадах

26.2. авторитарних засадах

26.3. демократичних засадах

27. За формою правління Україна є:

27.1. Президентською республікою

27.2. Парламентською республікою

27.3. Парламентською-президентською республікою

28. За формою державного устрою Україна - це

28.1. Унітарна держава

28.2. Федеративна держава

28.3. Конфедерація

29. Визначте статус парламенту України - Верховної Ради України:

29.1. Орган державної виконавчої влади

29.2. Єдиний орган законодавчої влади

29.3. Орган державної судової влади

30. Визначте статус Кабінету Міністрів України:

30.1. Вищий орган державної виконавчої влади

30.2. Єдиний орган законодавчої влади

30.3. Орган державної судової влади

31. Визначте статус Верховного суду:

31.1. Орган державної виконавчої влади

31.2. Єдиний орган законодавчої влади

31.3. Орган державної судової влади

32. Верховна Рада України є повноважною за умови обрання:

32.1. більше половини конституційного складу

32.2. не менше двох третин від конституційного складу

32.3. не менше 75 відсотків від конституційного складу

33. Народним депутатом України може бути обраний громадянин України;

33.1. Так

33.2. Ні

33.3. Громадянство не має значення при умові, що кандидат у депутати внесе завдаток у розмірі 500 тис. грн.

34. Народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг:

34.1. 16 років

34.2. 18 років

34.3. 21 рік

35. Які акти приймає Верховна Рада?

35.1. Закони, постанови

35.2. Укази, розпорядження

35.3. Накази, резолюції

36. До принципів організації й діяльності Верховної Ради України відносяться наступні:

36.1. Забезпечення гідних умов життя громадян України, якомога повнішої реалізації ними основних прав і свобод

36.2. Народовладдя. законність, виборність, колегіальність, гласність, професійні засади

36.3. Досягнення всіх складових національної безпеки України

37. Принцип організації й діяльності Верховної Ради України «народовладдя» означає, що:

37.1. Верховна Рада є одним з органів, через який народ здійснює свою владу

37.2. Народ за допомогою виступів та демонстрацій впливає на прийняття необхідного рішення Верховною Радою

37.3. В разі виникнення складних питань Верховна Рада звертається до народу, і приймає рішення виключно так, як скаже народ

38. Законність Верховної Ради України означає:

38.1. Верховна Рада є виборним органом. Усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

38.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

38.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

39. Виборність Верховної Ради означає:

39.1. Верховна Рада є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

39.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

39.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

40. Колегіальність Верховної Ради означає:

40.1. Верховна Рада є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

40.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

40.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

41. Гласність Верховної Ради означає:

41.1. Верховна Рада та всі її органи є відкритими для виборців

41.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

41.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

42. Законом передбачено, що Верховна Рада діє на:

42.1. Професійних засадах, депутати працюють на постійній основі

42.2. Депутати можуть займати посади у органах влади

42.3. Депутати можуть працювати у власному бізнесі

43. До Верховної Ради України обирається:

43.1. 300 депутатів

43.2. 450 депутатів

43.3. 500 депутатів

44. Депутати до Верховної Ради України обираються за:

44.1. Пропорційною системою

44.2. Мажоритарною системою

44.3. Змішаною системою

45.Вибори народних депутатів організовують і проводять органи публічної влади спеціальної компетенції:

45.1.Виборчі комісії

45.2. Депутатські групи та фракції

45.3. Спеціальні комісії Верховної Ради України

46. Закон виділяє наступні рівні виборчих комісій:

46.1. Центральна, державна та місцева комісії

46.2. Центральна, окружна та дільнична комісії

46.3. Державна, окружна та муніципальна комісії

47. Найбільш наближеною до населення є:

47.1.Цетральна виборча комісія

47.2.Окружна виборча комісія

47.3.Дільнична виборча комісія

48. За формами діяльності розрізняють наступні функції Верховної Ради:

48.1. Законодавчу, установчу, контрольну

48.2. Розпорядчу, координаційну, мотиваційну

48.3. Організаційну, розпорядчу, функцію планування

49. За об'єктами діяльності розрізняють наступні функції Верховної Ради:

49.1. Політичну, економічну, соціальну

49.2. Планування, організація роботи Уряду

49.3. Проведення розслідування резонансних справ

50. Прерогативою функцією Верховної Ради України є:

50.1. Контрольна функція

50.2. Законодавча

50.3. Виконавча

51. Влада – це:

51.1. Реальна можливість здійснювати свою волю у соціальному житті

51.2. Відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкорюються

51.3. Реальна можливість здійснювати свою волю у соціальному житті і відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкорюються, і здатність досягати поставленої мети

52. Методи управління – це:

52.1. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей

52.2. Сукупність загальних принципів та механізмів, з яких складається управління

52.3. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей і сукупність загальних принципів і механізмів, з яких складається управління

53. Механізм управління – це:

53.1. Сукупність загальних принципів управління

53.2. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей

53.3. Сукупність механізмів, з яких складається управління, а саме: структура, функції, фінанси тощо

54. Державне управління – це:

54.1 Вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер

54.2 Цілеспрямований вплив галузевих органів управління на діяльність підвідомчих підприємств

54.3. Цілеспрямований вплив органів влади місцевого і регіонального рівнів на підприємства і організації регіону

55. Управлінська стратегія – це:

55.1. Творчий акт суб'єкта управління з метою здійснення управлінського впливу щодо вирішення певної проблеми

55.2. Система концептуальних положень про найефективніші напрями розвитку регіональних систем, розв'язання великих територіальних проблем і розміщення продуктивних сил держави

55.3. Сукупність механізмів, з яких складається управління, а саме: структура, функції, фінанси тощо

55. Управління – це:

55.1. Форма державного устрою держави

55.2. Дія з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління, що спрямована на досягнення певної мети, результату

55.3. Комплексна оцінка стану справ держави, регіону, підприємства

56. Мета управління – це:

56.1. Визначений результат, на досягнення якого спрямовані засоби та методи суб'єкта

56.2. Цілеспрямований вплив управління

56.3. Законодавчо регламентована діяльність

57. До функцій управління належать:

57.1. Планування і організація

57.2. Мотивація і контроль

57.3. Все перелічене

58. Форма державного управління – це:

58.1. Особлива форма організації владних відносин в країні

58.2. Система організації, планування та використання фінансових ресурсів

58.3. Система організації колективних та індивідуальних звернень громадян до органів влади і посадових осіб

59. Державна політика – це:

59.1. Напрям дії або утримання від неї, визначена органами державної влади

59.2. Професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах влади

59.3. Все перелічене

60. Адміністративно-командне управління – це:

60.1. Використання особами, які наділені державно-владними чи адміністративно-розпорядчими повноваженнями своїх повноважень для досягнення політичних чи інших інтересів

60.2. Сукупність форм, методів і засобів управління суспільним життям

60.3. Найпоширеніша форма використання адмінресурсу

61. Виконавча влада – це:

61.1. Апарат, що забезпечує здійснення повноважень

61.2. Одна з трьох гілок державної влади, яка організовує управління

61.3. Органи, що забезпечують виконання повноважень місцевого самоврядування

62. Демократія – це:

62.1. Форма організації суспільства або політичного режиму

62.2. Різновид виборчої системи

62.3. Система місцевого самоврядування

63. Методологія управління – це:

63.1. Сукупність механізмів, з яких складається управління

63.2. Сукупність загальних принципів і методів, на основі яких розробляються державні завдання і забезпечується їх виконання

63.3. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських рішень

64. Місцеві державні адміністрації – це:

64.1. Політико-правовий інститут

64.2. Орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду міста

64.3. Місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів державної виконавчої влади

65. Місцеве самоврядування – це:

65.1. Місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів державної виконавчої влади

65.2. Політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами у відповідних територіальних одиницях

65.3. Податки і збори, що встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до ст. 143 Конституції України

66. Територіальна громада – це:

66.1. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста

66.2. Один із проявів масової суспільно-політичної свідомості

66.3. Об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних прав і свобод

67. Гарантії місцевого самоврядування – це:

67.1. Способи і засоби, що забезпечують повну і ефективну реалізацію права на місцеве самоврядування

67.2. Засіб науково - обґрунтованого передбачення ситуації

67.3. Процедура розв'язання певних проблем місцевого самоврядування

68. Завданнями органів місцевого самоврядування – є:

68.1. Вирішення частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення

68.2. Вирішення справ, пов'язаних з визначенням меж регіонів

68.3. Контроль за дотриманням конституційних вимог і чинного законодавства

69. Апарат місцевої державної адміністрації створюється для:

69.1. Правового забезпечення діяльності

69.2. Матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності

69.3.Правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності

70. Місцева влада – це:

70.1.Вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, що функціонують в межах певних адміністративно-територіальних одиниць

70.2.Розпорядчий орган місцевого самоврядування

70.3.Модель організації влади на рівні міста

71. Що складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування:

71.1.Рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів

71.2.Земля і природні ресурси

71.3.Все перелічене

ВИКОРИСТАНІ ТА РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : Підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.
2. Адубецька Н. Сутність та основні поняття причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління / Н.Адубецька // Публічне управління: теорія та практика. –2013. – №2(14). – С.39-43
3. Азаркин Н.М. Монтескьє: [монографія] / Н.М.Азаркин. – М.: Юрид. литер., 1988. – 128 с.
4. Алексеенко І.В. Трансформація інституту національної держави в умовах глобалізації: автор. дис. доктора політичних наук: спеціальність 23.00.02 / І.В. Алексеенко. – політичні інститути та процеси. – К., 2006. – 32 с.
5. Аристотель. Политика / Аристотель. Сочинения. В 4 т. Т. 4. / пер. с древнегреч. ; общ. ред. А.И. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – С. 375 – 644.
6. Бабінова О. Виконавчі критерії або критерії результативності як один із шляхів поліпшення діяльності територіальних органів влади: досвід Канади // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К.: ФСМСУ, 2002. – С. 230-236.
7. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О.О.Бабінова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Голов. ред. С.М.Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1(19). – С. 83-90
8. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: [Навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко. – К.: ВПЦ АМУ, 2010. – С. 71-73.
9. Бакуменко В.Д. Методологія системних досліджень в державному управлінні: [Навч. посіб.] / Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 115 с.

10. Балабаєва З. В. Управління регіональним розвитком: інституційно-організаційний аспект: Навчальний посібник / З. В. Балабаєва, Т. А. Берегой – Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2009. – 222 с. с. 10-11

11. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 720 с.

12. Вісящев В. А. Організаційний механізм державного управління програмами та проектами соціально-економічного та науково-технічного розвитку регіону / В. А. Вісящев, Є.Л. Морозов // Менеджер. – 2004. – №2. – С.25-29

13. Гайдаєнко Н.В. Система стримань і противаг в сучасних демократіях: автор. дис. канд. політ. наук: спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Н.В.Гайдаєнко. – Одеса, 2010. – 18 с.

14. Гегель Г. Философия права : пер. с нем. / Г. Гегель ; [ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсисянц ; авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсисянц] ; АН СССР, Ин-т философии. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

15. Головатий М.Ф. Місцеве самоврядування як важлива засада поділу влади, взаємодії людини і держави, розвитку сучасних демократичних процесів / М.Ф.Головатий, О.Ф.Каракасіди // Політікус. – Вип. 1. – С.41-48.

16. Головатий С. Щоб забезпечити майбутність народу... / С. Головатий // Історія української Конституції / Українська правнича фундація ; Анатолій Гнатович Слюсаренко (упоряд.), Микола Володимирович Томенко (упоряд.). – К. : Право, 1997. – 464 с.

17. Головка О.С. Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств / О.С. Головка // Аспекти публічного правління. – 2018. – №5, Т.6. – С.41-51.

18. Грицяк І.А. Правова та інституційні основи Європейського Союзу: [підручник] / І.А.Грицяк, В.В.Говоруха, В.Ю.Стрельцов. – Харків: Вид-во Хар РІ НАДУ, «Магістр», 2009. – 619 с.

19. Державне управління та державна служба: [словник-довідник] / уклад. О.Ю. Оболенський - К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

20. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов та ін.; ред. В.Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

21. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31, ст.429

22. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : матеріали XVIII міжнар. конгр. з підготов. вищих держ. службовців, (Київ, 15-17 черв. 2005 р.) / НАДУ України. – К. : К.І.С., 2005. – 293 с.

23. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.

24. Державне управління: [словник-довідник] / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар та ін. // За заг. ред. Князева В.М., Бакуменка В. Д. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

25. Дзюндзюк В. Б. Розвиток публічного управління в ххі сторіччі: тенденції та виклики / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – №1 (43). – С. 9-17.

26. Долежан В. Дія системи стримань і противаг у відносинах між законодавчою і президентською владами в Україні / В. В. Долежан // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення Незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – Київ: Інститут законодавства верховної Ради України, 2001. – 234 с.

27. Долішній М. І. Макрорегіоналізація України як основа здійснення регіональної політики / М. І. Долішній, В. К. Симоненко // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень ; відп. ред. М. І. Долішній. – Л. : 2001. – С. 24-36.

28. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети : [монографія] / М.І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

29. Драган І. Сучасний стан взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю / І. Драган // Держава та регіони. – 2007. – № 3. – С. 67–72.

30. Дымов К. Спасем «кельтского тигра»: [электронный ресурс] / К. Дымов // Пропаганда. Научно-популярный журнал. – Режим доступа: <http://propaganda-journal.net/3095.html>.

31. Економічна безпека: [навч. посіб.] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с.

32. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

33. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Міхненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

34. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

35. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред.колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

36. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]; Нац. акад. держ. .упр. при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011., Т.5. – 408 с.

37. Етнократологічний словник: Енцикл. – довід. слов. /за ред. О.В.Антонюка, М.Ф.Головатого та Г.В.Щокіна. К.: МАУП. – 2007. – 576 с.

38. Європейська соціальна хартія (переглянута), Страсбург, 3 травня 1996 року [електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062

39. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ntain.cgined=994-036>.

40. Європейська хартія регіональної демократії: Науково-практичний коментар / Т. М. Безверхнюк та ін.; Асоціація дослідників держ. управління. – Одеса: Хоббит плюс, 2008. – 186 с.

41. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ... кандидата наук держ. упр.: 25.00.01 / Забейворота Тетяна Валентинівна. – Харків, 2017. – 276 с.

42. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во «Магістр». – 2014. – Вип. 3. – С. 251 – 257.

43. Забейворота Т.В. Шляхи вдосконалення публічної влади на рівні адміністративного району в умовах децентралізації: [Електронний ресурс] / Т.В.Забейворота // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». – 2017. – Вип. 8. – Режим доступу : <http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14988191181600.pdf>.

44. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 25. – Ст. 716

45. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 17. – Ст. 203

46. Закон України «Про державну службу» №889 від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4, ст.43.

47. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (в редакції від 16 квітня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст.91

48. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 470.

49. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29, ст.389

50. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 60. – Ст. 1638

51. Занадворов В.С. Экономика города : [учеб. пособ.] / В.С. Занадворов, А.В. Занадворова. – М. : Магистр, 1997. – 273 с.

52. Засоби подолання кризових явищ у системі державного управління: світовий досвід і Україна: [наукова записка] / відп. ред. В.П.Горбатенко. – К.: Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2011. – 68 с.

53. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) та ін. Київ : НАДС, 2018. – 36 с.

54. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах: [монографія] / У. Изард. – М.: «Прогресс», 1966. – 673 с.

55. Іжа М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: [монографія] / М. Іжа. – Одеса: «Друкарський дім», 2011. – 368 с.

56. Каракасіді О.Ф. Місцеве самоврядування: історична генеза розвитку та місце в системі державотворчих процесів / О.Ф.Каракасіді // Науковий вісник інноваційних технологій. – 2018. - № 1(17). – С.122-130.

57. Карташов Є.Г. Проектний підхід в публічному управлінні: [навчальний посібник] / Є.Г.Карташов. – Київ: Освіта України, 2018. – 302 с.

58. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : [монографія] / В. Ю. Керецман. – К. : УАДУ, 2002. – 188 с.

59. Конституційне право України: [підручник] /[Кол. авт.: В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фріцький, О.В.Городецький, М.І.Корнієнко та ін..]; За ред.. д.ю.н. В.Ф.Погорілка - К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.

60. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141

61. Концепція управління економічною безпекою суб'єктів господарювання в контексті теорії сталого розвитку: [монографія] / В.В. Євдокимов, О.В. Олійник, Д.О. Грицишен. – Житомир: ЖДТУ, 2013. – 252 с.

62. Коцкулич Т. Трансакційні витрати: основні аспекти теорії трансакційних витрат як фактора оптимізації діяльності підприємств [Електронний ресурс] / Т. Коцкулич. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/8117-transakcyn-vitrati-osnovn-aspekti-teoryi-transakcynih-vitrat-yak-faktora-optimzacyi-dyalnost pdpriyemstv.html>.

63. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / Кравчук І.В., Парапан М.В. – К.: Видавничий дім «Слово», Центр європейського та порівняльного права, 2004. – 320 с.

64. Крутій О. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства: монографія / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. – 320 с.

65. Кувалдин В. Президентство и демократия / В. Кувалдин // Свободная мысль. – 1998. – № 2. – С. 8-13.

66. Лист Ф. Национальная система политической экономии: [електронний ресурс] / Ф. Лист. – Режим доступа: www.economics.kiev.ua.

67. Лі Жуйтін. Новий державний менеджмент: теоретичний та прикладний виміри / Жуйтін Лі // Вісник Київ. ун-ту. Серія : Державне управління. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2014. – Вип. 2(2). – С.54-58.

68. Локк Дж. Сочинения : В 3 т. Т.3./ пер. с англ. и латин.; ред. и сост. А.Л. Субботин. – М. : Мысль, 1988. – 670 с.

69. Маєв А. П. Державна регіональна політика в Україні: передумови цілі, законодавче забезпечення / А. П. Маєв // Державне управління та місцеве

самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. - Вип. 2(25). – С. 168-179.

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

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

72. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я.Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 253 с.

73. Мельничук Н. Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку / Н. Мельничук // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2011. – № 1. – С. 287-295.

74. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: [навчальний посібник] / О.М.Кондрашов, О.І.Дацій, І.О.Драган. – К.: ТОВ «ДКС центр», 2013. – 366 с.

75. Методологічні засади державної політики сталого регіонального розвитку: [монографія] / Т. О. Савостенко, В. І. Попруга, І. Е. Польська та ін.; за заг. ред. Т.О. Савостенко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 160 с.

76. Методологія наукових досліджень з державного управління : [хрестоматія] / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. – К. : НАДУ, 2014. – 180 с.

77. Миколаєць А.П. Державний контроль в Україні: теорія, методологія, механізми реалізації: [монографія] / А.П. Миколаєць. – Київ: МАУП, 2017. – 309 с.

78. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації: [монографія] / М. М. Миколайчук. – Київ: «К.І.С.». – 2009. – 228 с.

79. Мироненко П.В. Еволюція форми державного правління в умовах перехідного суспільно-політичного розвитку: автор. дис. доктора політич. наук: спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси / П.В.Мироненко. – К., 2014. – 32 с.

80. Мишин А.А. Конституция США: политико-правовой комментарий / А.А.Мишин, В.А.Власихин. – М.: Основы. – 1985. – 120 с.

81. Мільбрайт Г. Успішна економічна політика – німецький досвід. Соціальна ринкова економіка. Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ – Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit) GmbH. [Електронний ресурс] / Г. Мільбрайт – 1,12 Mb. – К., 2015. – 52 с.

82. Молодцов О. Поняття та сутність нової регіоналізації: [електронний ресурс] / О. Молодцов. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64ex.

83. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема: [електронний ресурс] / О.В. Молодцов. – Режим доступу http://www.municipal.gov.ua/data/loads/statta_molodts_seteva_paradigma.doc.

84. Надолішній П. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2(30). – С. 46-55.

85. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред.кол.: К.О.Ващенко, І.Б.Коліушко, В.П.Тимошук та ін. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 796 с.

86. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : [учеб. для вузов] / В.С. Нерсисянц ; Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ин-т. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 539 с.

87. Нили Э. Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им / Энди Нили, Крис Адамс, Майк Кеннерли ; пер. с англ. – Днепропетровск : Баланс-клуб, 2003. – 400 с.

88. Оприсяук М. Теорії регіональної економіки та їх вплив на розвиток сучасної регіоналістики / М.Оприсяук // Наукові записки. – 2006. – Вип. 16. – С.18-24.

89. Організація судової влади в Україні : [навчальний посібник] / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін. ; за ред. І.Є Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х. : Одиссей, 2007. – 328 с.

90. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі: [електронний ресурс] / Вікторія Панова. – Режим доступу : www.viche.info/journal/1022.

91. Пашкова Г.Г. Державне управління регіональним розвитком в Україні у контексті підвищення конкурентоспроможності: теоретичний аспект: дис. ... кандидата наук держ. упр.: 25.00.01 / Пашкова Ганна Геннадіївна. – Дніпро, 2016. – 233 с.

92. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – ст.112.

93. Політична енциклопедія / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса ; [Ю. Шаповал, Ю. Левенець та ін.]. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 807 с.

94. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [ред. Т. Верхейн] – М.: «Права человека», 2001. – 512 с.

95. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П.Горбатенко, за ред. Ю.С.Шемчушенка, В.Д.Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

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

97. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 30 серпня 2017р. № 662 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 72. – Ст. 2206

98. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до року» від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 70. – Ст. 1966

99. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. №214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

100. Приходченко Л. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій / Л. Приходченко, О. Лесик // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 118-122. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_2_27.

101. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л.Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с

102. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

103. Про затвердження Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504 – [чинний] / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] – 2007. – (Нормативно-правовий документ КМУ. Розпорядження). – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

104. Про затвердження методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 № 224. – [чинний] / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України [Електронний ресурс] – 2002. – (Нормативно-правовий документ Мінекономіки України. Наказ). – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.

105. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» від 31 березня 2016 р. № 4355. Картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610.

106. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 р. № 2217а. Картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

107. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. № 4178а. Картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

108. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади: Навчально-методичний посібник/ Ребкало В.А., Шкляр Л.Є. – К.: Вид-во НАДУ. – Міленіум, 2003. – 172 с.

109. Регіональна економіка : [підруч.] / за ред. Є. П. Качана. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с.

110. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с

111. Рист Ш. История экономических учений / Ш. Рист, Ш. Жид. – М. : Экономическое наследие, 1995. – 544 с.

112. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О. В. Берданова, В.М.Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; За ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

113. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р //

Офіційний вісник України. – 2016. – № 78. – Ст. 2607 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

114. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 8 квітня 2015 р. № 349-р // Урядовий кур'єр – 26.05.2015. – № 92 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/349-2015-%D1%80>.

115. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 83.

116. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: [науково-практичний посібник] / В.П. Рубцов. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с

117. Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения : Трактаты : пер. с фр. – К. : Дух і літера, 2000. – 344 с.

118. Словарь понятий и терминов регионального управления: [электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/ru/term_ru/termru_ogl.htm.

119. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» / Л.В.Сморгунов // Полис. – 2003. – № 4. – С.50-58

120. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління: [Електронне видання] / А. В. Соколов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua>

121. Солових В. П. Антикризове управління в системі політико-управлінських відносин / В. П.Солових // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – №1 (33). – С. 62–68.

122. Соловьев А.И. Политология: политическая теория, политические технологии: [учебник] / А.И.Соловьев. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 559 с.
123. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічного безпеки національної економіки: [Монографія] / М.В.Гаман, О.І.Даций, І.О.Драган. – Донецьк: ТОВ „Юго-Восток, Лтд”, 2008. – 281 с.
124. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О. Сушинський. Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 467 с.
125. Татаренко В.Б. Вплив процесу державотворення в Україні на розвиток судової влади / В.Б. Татаренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009 – Вип. 4(40) – С. 66-69.
126. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» / Верховна Рада України восьмого скликання. 27 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
127. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) від 27.11.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2016 р. – № 102. – Ст. 3574
128. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
129. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посібник / В.В.Утвенко. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». – 2015. – 234 с.
130. Фридман М. Капитализм и свобода [Электронный ресурс] / М. Фридман. – Режим доступа: <http://www.inliberty.ru/library/593-kapitalizm-inbspsvoboda.pdf>.
131. Шаповал В.М. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України / [Ред.Н.М. Маслакова]. – К.: Нац. ін-т стратег. досліджень, 1994. – 31 с.
132. Шаповал В.М. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України: [навчальний посібник] / В.М.Шаповал. – Львів: Наукові думка. – 1994. – 613 с.

133. Шатіло В. Інститут президентства в системі державної влади України: [монографія] / В. А. Шатіло. – Київ: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159с.

134. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейський досвід та орієнтири : [Монографія] / О.М.Кондрашов, О.І.Дацій, І.О.Драган. – Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. – 352 с.

135. Шульга І. Л. Місце та роль політико-управлінських відносин у системі державного управління / Шульга І. Л. // Наук. пр. Черномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили : наук.-метод. журн. Серія “Державне управління”. – 2012. – Вип. 193. – Т. 205. – С. 34–38.

136. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / под общ. ред. А. Батчикова. – М. : Фонд «За экон. Грамотность» ; Рос. экон. журн. : Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.

137. Яремко Л. Розвиток ідей локальної та територіальної економіки / Л. Яремко // Регіональна економіка. – 2005. – № 4. – С. 31-37

138. Яценко І.С. Ідейно-теоретичні засади реалізації принципу поділу влади на прикладі республіки польща: історико-правовий аналіз: дис. кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / І.С.Яценко. – К., 2018. – 243 с.

139. Academic Dictionaries and Encyclopedias: [Electronic resource] – Access mode: <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/281611>

140. Boggero Giovanni (Università degli Studi di Torino). Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. – Leiden, Netherlands; Boston : Brill, 2017. – 334 p.

141. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). October 1999. – 40 p. [Electronic resource]. – Mode of access : http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf.

142. Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices. Eds. G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli ; Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2007. – 326 p.

143. Derick W. Brinkerhoff and Ronald W. Johnson. Decentralized local governance in fragile states: learning from Iraq // International Review of Administrative Sciences. – 2009. – Vol. 75. – No 4. – P. 585-607. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852309349424>.

144. Dunleavy P. From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // Public Money & Management. – 1994. – № 4. – P. 9–16.

145. Encyclopedia of public administration and public policy / [edited by] David Schultz. – New York, NY : Facts On File, Inc., 2004, 526 p.

146. European Union Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. Info regio. Panorama #26, Juin 2008 // [Electronic resource] – Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf.

147. Eurostat / Your key to European statistics // European Commission: [Electronic resource] – Access mode: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NUTS_33&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&IntCurrentPage=1.

148. Handbook of public administration / Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald Miller (eds.). – 3rd ed. – Boca Raton : Taylor & Francis, 2007. – 1243 p.

149. Hodge G., Greve C. Public–Private Partnerships / G.Hodge, C.Greve // An International Performance Review, Public Administration Review. – 2007, Vol.67(3). – P. 545-558.

150. Horn M. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector / M. Horn. – Cambridge: Cambridge University Press, 1995. – 263 p.

151. International Encyclopedia of the Social Sciences. – 2nd edn. / William A. Darity Jr. (Editor in Chief). – 9 vols. – Detroit : Thomson Gale, 2008, Vol. 2., p. 250.

152. Katsamunskaja P. Classical and Modern Approaches to Public Administration // Economic Alternatives. – 2012. – No 1. – P. 74-81. [Electronic resource]. – Mode of access : <https://pdfs.semanticscholar.org/aaac/9d45571a9bc74ca08c467fb3fb9b8991b541.pdf>.

153. La politique régionale. Commission Européenne: [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/

154. Moe T. The New Economics of Organizations / T. Moe // American Journal of Political Science, 28 (4), 1984. – P. 739 – 777.

155. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government / W. Niskanen. – Chicago: Aldine Atherton, 1971. – 241 p.

156. Osborne S. (ed.). The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. – London and New York : Routledge/Taylor and Francis, 2010. – xv, 431 p. [Electronic resource]. – Mode of access : https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf.

157. Pollitt Christopher, Bouckaert Geert. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State ; Third Edition. – Oxford: Oxford University Press, 2011. – 367 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <https://ia600604.us.archive.org/20/items/ChristopherPollittGeertBouckaertPublicManagementReformAComparativeAnalysisNewPub/Christopher%20Pollitt,%20Geert%20Bouckaert->

Public%20Management%20Reform_%20A%20Comparative%20Analysis%20-%20New%20Public%20Management,%20Governance.pdf.

158. Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee. Decentralization, corruption and government accountability / International Handbook on the Economics of Corruption. – Ed. by Susan Rose-Ackerman. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 615 p. [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20International%20handbook%20on%20the%20economics%20of%20corruption.pdf.

159. Provisions and Instruments of Regional Policy. Europa.eu. [Electronic resource] – Access mode: <http://europa.eu/pol/reg>.

160. Revitalizing Public Administration as a Strategic Action for Sustainable Human Development: An Overview. Report of the Secretariat / Committee of Experts on Public Administration ; United Nations Economic and Social Council. E/C.16/2004/2. – New York, 29 March – 2 April 2004. – 26 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014549.pdf>.

161. Rouban L. The Administrative Modernisation Policy in France / L.Rouban // Public Management and Administrative Modernisation in Western Europe. – Cheltenham: Edward Elgar, 1997. – P. 141-156.

162. The Oxford Handbook of Public Management / ed. by Christopher Pollitt et al. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – 789 p.

163. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / José Manuel Ruano, Marius Profireoiu (eds.). – Palgrave Macmillan, 2017. – 512 p.

164. Toute l'Europe. Les politiques européennes [Electronic resource] – Access mode: <http://www.touteleurope.eu/fr/actions/economie/aide-au-developpement-des-regions.html>.

165. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Version consolidée en vigueur depuis le 1er décembre 2009 (traité de Lisbonne), modifiée par la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 (mécanisme de stabilité) [Electronic resource] – Access mode:

http://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9_sur_le_fonctionnement_de_l%E2%80%99Union_europ%C3%A9enne#Article_174.

166. Tri Widodo W. UTOMO. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States / Discussion Paper No. 174. – Nagoya : Graduate School of International Development, Nagoya University. – 2009. – 31 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>.

167. Weber M. Essays in sociology (1946) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://archive.org>

168. Woodrow T.W. The Study of Administration / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.commentary.com>.