

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

Майстро С.В.

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

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

ХАРКІВ – 2020

Рецензенти: д.держ.упр., професор, професор кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України,
Ю.О. Ульянченко
д.держ.упр., професор, завідувач кафедри менеджменту Національного університету цивільного захисту України,
В.О. Шведун

Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: конспект лекцій для здобувачів вищої освіти третього освітньо-наукового рівня «доктор філософії» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Укладач С.В. Майстро. – Х. : НУЦЗУ, 2020. – 55 с.

Курс лекцій є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» підготовки докторів філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

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

Курс лекцій орієнтовано на здобувачів вищої освіти третього освітньо-наукового рівня за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, студентів, магістрів та викладачів вищих навчальних закладів.

ВСТУП

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

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

ТЕМА 1. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Поняття та суть управлінського рішення

Сучасні умови розвитку України, яким притаманні поглиблення демократизації, спрямованість на європейську інтеграцію, інформатизація всіх сфер життєдіяльності людини, потребують існування ефективних та результативних механізмів державного управління. У будь-якій системі управління основним компонентом є управлінське рішення, від якого залежать структура, функції та результати роботи системи.

Управлінське рішення – це свідомий вольовий акт суб'єкта управління, прийнятий ним відповідно до закріпленої компетенції у процесі управлінської діяльності і спрямований на врегулювання підвідомчих відносин.

Управлінське рішення – основний інструмент дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на керований об'єкт.

Основні ознаки управлінських рішень:

- суб'єкт управління приймає рішення виходячи не з власних потреб, а в цілях врегулювання конкретної ситуації або проблеми;
- розробка, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється суб'єктами управління в межах закріпленої законом компетенції;
- для прийняття управлінського рішення необхідні наявність професіоналізму, спеціальних знань, компетентності;
- поділ праці полягає в тому, що вирішення виникаючих проблем, розробку та прийняття управлінських рішень здійснюють керуючі суб'єкти (керівники, менеджери), а їх реалізацію покладено на виконавчі структури.

Потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми (припис вищестоящего органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів

діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо) обставинами. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні та зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети.

До управлінських рішень висувають низку вимог, зокрема: всебічну обґрунтованість; своєчасність; необхідну повноту змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями. Урахування наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування та розвитку певних соціальних систем.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень, належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;

- чітке формулювання мети — для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену мету і досягнуті результати;

- обсяг і цінність інформації, на підставі якої приймають рішення;

- термін розроблення управлінського рішення;

- організаційні структури управління;

- форми і методи здійснення управлінської діяльності;

- методи і методики розроблення та реалізації управлінських рішень;

- суб'єктивність оцінювання варіанта вибору рішення;

- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);

- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Слід відзначити, що управлінські рішення мають свою специфіку:

- рішення та їх наслідки стосуються багатьох людей та можуть зберігати силу впливу на досить тривалий час;

– ухвалення рішень є особливою функцією керівника, який повинен її виконувати в процесі управлінської праці та нести відповідальність за наслідки рішень;

– рішення займає в процесі управління центральне місце.

Отже, від ефективності прийняття управлінських рішень органами публічної влади залежить забезпечення високих стандартів якості життя, надання якісних послуг, сталий розвиток громадянського суспільства та добробут держави в цілому.

1.2. Види управлінських рішень

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розроблення, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їхньої результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їхню певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати за:

- характером цілей;
- функціональним змістом;
- рівнями ієрархії систем управління;
- характером організації розробки;
- причинами виникнення;
- вихідними методами розроблення;
- організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути стратегічні, тактичні та оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяють на планові, організаційні, технологічні та прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розроблення вирізняють одноособові, колегіальні, колективні рішення.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на: ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають; рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні, пов'язані з включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів; ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності; епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розроблення управлінські рішення бувають: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів», стрічкових графіків, структурних схем); математичні, які передбачають формалізацію уявлень,

відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів; евристичні, що пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розроблення сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на: жорсткі, які однозначно задають подальший шлях їхнього втілення; орієнтовні, що визначають напрям розвитку системи; гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування та розвитку системи; нормативні, що задають параметри перебігу процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний із характером вирішуваних завдань – економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних тощо.

Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всебічно оцінити обставини, в яких приймають управлінські рішення.

1.3. Спосіб фіксації та форми реалізації управлінського рішення

Спосіб фіксації управлінського рішення може бути письмовий і усний. За регламентом керівники повинні в *письмовій формі* надавати найбільш відповідальні управлінські рішення для економічної й правової експертизи й надалі для виконання. *Усні* управлінські рішення теж мають правову силу, їх можна оскаржити в суді, якщо є принаймні два чоловіки, що чули це рішення, озвучене керівником.

При прийнятті управлінських рішень можуть використатися різні форми розробки: указ, закон, наказ, розпорядження, вказівка, акт, протокол, інструкція, договір, угода, план, контракт, оферта, акцепт, положення, правила.

Форми реалізації управлінського рішення — це ділова бесіда, приписання, переконання, роз'яснення, примус, наставляння, повідомлення, особистий приклад, навчання, порада, ділові ігри (тренінги), наради, засідання, звіт, ділове слово.

1.4. Процес підготовки управлінського рішення

Результативності, ефективності та якості управлінських рішень досягають лише за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань державного управління вимагає застосування *системного підходу до підготовки* й реалізації управлінських рішень, який передбачає:

- розгляд керованого об'єкта як системи;
- віднесення розглядуваної проблеми, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;

– типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у межах досліджуваної системи).

Загалом процес підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії:

1. Підготовка управлінського рішення. Етап передбачає: визначення мети (сукупності цілей); збирання й аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації та формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

2. Прийняття та реалізація управлінського рішення. Етап охоплює: прийняття рішення (вибір одного найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Безперечно, такий поділ є умовним. За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи, а саме: виявлення цілей, розроблення та прийняття рішень, організація виконання і контроль.

1.5. Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Процедура прийняття рішень передбачає висунення на передній план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дають оцінку альтернативних варіантів і добирають альтернативу з найсприятливішими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття та виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає розв'язання таких питань:

- на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- з ким погоджується рішення;

- які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- кого наділяють правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- яка форма звітності про виконання рішень;
- хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої мети.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна класифікувати у три групи — це евристичні, колективні, кількісні.

Доцільно підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень, як мозковий штурм (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) і Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основу кількісних методів прийняття рішень покладений вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації, рішення.

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні почасти пов'язується з таким явищем, як лобізм.

Лобізм — це діяльність соціальних груп, які обстоюють свої інтереси, тиск груп на органи влади та управління. Спектр форм і методів цивілізованої лобістської діяльності включає збирання інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

Дотримання вимог щодо технології прийняття та реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності й ефективності.

ТЕМА 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РАЦІОНАЛЬНОСТІ ПРИ ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1. Загальна ефективність публічного управління та адміністрування

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Урешті-решт йдеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

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

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом¹.

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної

життєдіяльності.

2.2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління та адміністрування

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і самоуправлінських структур. Ця ефективність має сукупний характер і не дає чіткого уявлення про внесок до неї кожного з названих компонентів.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління. Для цього служить група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси – ось питання, на які покликані дати відповідь ці критерії. Таких критеріїв можна виділити п'ять.

Перш за все це *цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи*, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно випливають з їх місця і ролі в суспільстві.

Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначаються шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти

ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є *витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій*. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників цілі) результату.

Як третій критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати *стиль функціонування державно-управлінської системи*, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

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

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

Взяті у взаємозв'язку критерії «цілі – час – стиль – складність – затрати» і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні досить повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

2.3. Ефективність діяльності публічно управлінських органів і посадових осіб

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить *критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу.* Ці критерії необхідні тому, що загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності. Другий критерій конкретної соціальної ефективності виражається *в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб.* Третім критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *реальність управлінських впливів.* Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим *зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т. д.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток* може виступати четвертим критерієм конкретної соціальної

ефективності державного управління. З указаним критерієм безпосередньо пов'язаний наступний, п'ятий, який полягає в *характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами*. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності. Шостим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави. Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами*, – сьомий критерій конкретної соціальної ефективності державного управління. Восьмим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *моральний*, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Системне використання названих критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів. Важливим засобом аналізу й оцінки ефективності державного управління завжди виступає громадська думка. Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Також важливе місце серед каналів аналізу й оцінки державного управління належить зверненням громадян.

ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття структури управління

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

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

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

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

Рівень (шабель) управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівнів управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації. Структури управління установ і підприємств будуються як багатоповерхові споруди з кількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість рівнів управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього структура може бути, наприклад,

двоступеневою, триступеневою тощо.

Важливим елементом структур управління є внутрішньо-структурні зв'язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За їхньою допомогою передається інформація поміж керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності. Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності.

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

3.2. Основи побудови організаційних структур публічного управління та адміністрування

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

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;

- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

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

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

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

3.3. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління та адміністрування

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

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

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи

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

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

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

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

3.4. Унітарна та федеративна організації публічного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного

управління виступає державний устрій. Форма державного устрою – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

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

Як форму державного устрою її характеризують такі ознаки:

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

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

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

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

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

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

Федеративну державу характеризують такі ознаки:

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

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

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

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

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

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

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

ТЕМА 4. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Реалізація концепції поділу влади в Україні

Поділ державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) відповідає класичній концепції Монтеस्क'є, сформульованій ще у XVIII ст. як засіб подолання абсолютизму у Франції. Згодом ця концепція знайшла практичне втілення в державній розбудові майже всіх сучасних нам держав. Еволюція поглядів на державу, її роль та призначення у суспільному розвитку привели до виокремлення у структурі влади, крім законодавчої, виконавчої та судової, ще

однієї особливої автономної ланки влади — місцевого самоврядування. Таким чином, система публічної влади в Україні схематично складається з трьох гілок державної влади (законодавча, виконавча і судова) та системи місцевого самоврядування. Окреме місце у цій системі займають інститути президентства та прокуратури. Відповідно до критерію поширення юрисдикції органів влади їх поділяють на центральні та місцеві. Єдність системи цих органів базується на принципах цілісності держави, розмежуванні предметів відання між органами державної влади і водночас на взаємозв'язку її органів один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто поміж ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок. Територія діяльності кожного місцевого органу влади визначається законодавством відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. В Україні на місцевому рівні є два типи органів влади – це державні і самоврядні.

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

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

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Із принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада не розглядається як орган вищого рівня що до інших органів державної влади та щодо органів місцевого самоврядування. Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється винятково через прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів

на території України.

Виконавча влада забезпечує безпосереднє управління справами держави. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований адміністративний апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виконавча влада, яка завжди розглядалась як вторинна щодо законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється на гілку влади, рівноцінну із законодавчою та судовою владами. Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Наступним організаційно-правовим рівнем органів виконавчої влади є місцеві органи виконавчої влади.

Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. До судової гілки влади як її самостійний суб'єкт входить Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади.

4.2. Поняття та система державних органів в Україні

Державним органам України притаманні певні характерні для них риси. Отже, будь-який орган репрезентує Україну як державу всередині країни і поза її кордонами. Державний орган утворюється в порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами країни. Залежно від власного правового статусу кожен із державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави. Ознакою державного органу є правові зв'язки, що об'єднують особовий склад органу держави в єдине ціле. Вони виражають: службову супідрядність поміж працівниками; покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність; призначення керівників нижчих державних органів

керівниками вищих органів. Характерною рисою державних органів є те, що орган держави, як відносно виокремлена частина однієї єдиної системи органів публічної влади, є певною мірою організованим колективом громадян України (Кабінет Міністрів України, парламент України) або однією особою, яка належить до громадян України (Президент України, Генеральний Прокурор України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини). Матеріальну основу організації та діяльності державного органу становлять кошти державного бюджету. Ознакою державних органів є також те, що кожен з них має притаманну лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою державного органу є територіальний масштаб, межі його діяльності. Нарешті, відповідному видові державних органів притаманні власні форми організації, методи діяльності. Кожен із державних органів має власне майно. І насамкінець, найголовніше: усі державні органи мають статус юридичної особи.

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

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

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

4.3. Компетенція органів державної влади.

В Україні застосована централізовано-сегментна система, яка виходить з принципу поділу влади, відповідного комплексу стримувань і противаг та

постулату, згідно з яким органами державної влади є лише головні центральні органи, які діють в масштабі всієї країни (глава держави, парламент, уряд), а також їхні представники на місцях (голови місцевих державних адміністрацій тощо). Представницькі ж органи на місцях розглядаються лише як органи місцевого самоврядування. Враховуються при цьому і такі принципи, як демократизм держави, верховенство права тощо.

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

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

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

ТЕМА 5. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ, ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, СУДИ ЯК ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

5.1. Інститут Президента України.

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

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

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

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

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

Президент має право видавати *укази й розпорядження*, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

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

- 1) подання Президентом заяви про складення із себе повноважень глави держави, тобто про відставку;
- 2) неможливості виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста Президента в порядку *імпичменту*, тобто на підставі сформульованого у прийнятому за спеціальною процедурою рішенні Верховної Ради обвинувачення Президента у вчиненні ним державної зради або іншого злочину;
- 4) смерті особи, яка перебувала на посту Президента.

5.2. Законодавча влада в Україні

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

Конституційний склад депутатів Верховної Ради України обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням строком на 5 років.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі: не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Їм гарантується депутатська недоторканість.

Верховна Рада України працює в сесійному порядку. Перша сесія кожного скликання збирається не пізніше ніж на 30-й день після дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів. *Чергові* сесії Верховної Ради України починають свою роботу в строки, встановлені Конституцією (першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року). *Позачергові* сесії можуть збиратися на таких підставах: а) на вимогу не менш як третини конституційного складу депутатів Верховної Ради; б) на вимогу Президента України. У цих випадках сесія Верховної Ради України скликається її Головою з обов'язковим зазначенням питань, що виносяться на розгляд. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

Повноваження Верховної Ради закріплені у ст. 85 Конституції України.

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

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

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

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

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

5.3. Судова влада в Україні

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

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

Завдання правосуддя:

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

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

порушників;

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

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

Згідно з Конституцією України (ст. 125), система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Згідно із Законом України «Про судоустрій України» систему судів загальної юрисдикції складають:

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

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

Конституційний Суд України складається з 18 суддів конституційного суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

До повноважень Конституційного Суду належать вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України. Конституційний Суд має також повноваження офіційно тлумачити Конституцію та закони України.

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

ТЕМА 6. ВИЩИЙ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

6.1. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади України

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

У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Серед законів, які регулюють діяльність Уряду України, слід виділити насамперед Закон «Про Кабінет Міністрів України».

Основними завданнями та функціями Уряду України, згідно зі ст. 116 Конституції України і ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» є: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України,

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

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

політики, цивільного захисту, національної безпеки і оборони.

На основі та на виконання Конституції, законів України й актів Президента України та в межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти. Акти Кабінету Міністрів, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, відповідно до ч. 3 ст. 117 Конституції, підлягають реєстрації у встановленому законом порядку.

Важливим елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є конституційний склад Уряду та порядок його формування. Ст. 114 Основного Закону встановлює, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Персональний склад Кабінету Міністрів України (кількість і перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра та Президента України – міністра оборони та міністра закордонних справ, одночасно з призначенням персонального складу Уряду в порядку, встановленому Законом «Про Кабінет Міністрів України». Урядовці не можуть суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Члени Кабінету Міністрів України також не мають права одночасно бути народними депутатами України.

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

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають

право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

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

6.2. Центральні органи виконавчої влади

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

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

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

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

Основними завданнями міністерства як органу, що формує та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання ввіреної йому сфери державної політики; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку цієї сфери; 3) інформування та надання

роз'яснень щодо здійснення державної політики у своїй сфері відання; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

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

6.3. Міністерства України, їх повноваження та функції.

Міністерства є єдиноначальними органами. Міністерство очолює міністр, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади з цих питань. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом «Про Кабінет Міністрів України». Частину своїх посадових повноважень міністр доручає своїм заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства, відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

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

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

Основними завданнями центрального органу виконавчої влади є реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також внесення пропозицій щодо її формування. Для реалізації цього завдання центральні органи виконавчої влади здійснюють такі функції та повноваження: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) керівництво об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади (державні служби, державні інспекції та державні агентства) здійснюють повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в областях, місті Києві, районах, районах у містах.

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

У процесі реалізації своєї компетенції міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі ті з них, що мають спеціальний статус,

широко взаємодіють з професійними спілками, організаціями роботодавців і громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. Об'єднання громадян можуть вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їх діяльності.

ТЕМА 7. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

7.1. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій

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

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

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

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

пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

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

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

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

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

7.2. Завдання, принципи та правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій

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

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

Правова основа діяльності місцевих державних адміністрацій має багаторівневий характер:

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

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

7.3. Структура місцевих державних адміністрацій

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

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

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

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

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

державних адміністрацій. Члени колегії затверджуються та звільняються від обов'язків головою місцевої державної адміністрації.

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

7.4. Порядок формування місцевих державних адміністрацій

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ТЕМА 8. АПАРАТ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ РОБОТУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА)

8.1. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади

Головним суб'єктом виконавчої влади, як вже зазначалося, є апарат державного управління. Він є складною системою спеціальних органів – органів

виконавчої влади (які називаються також органами державного управління), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, або адміністративної) діяльності.

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

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

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

– місцевий, або територіальний рівень, на якому діють органи виконавчої влади загальної компетенції (обласні, районні, Київська міська державні адміністрації) та органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади).

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

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

До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають

певні посади в органах виконавчої влади.

8.2. Організація апарату державного управління.

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

Вище були вказані основні види органів управління з точки зору структурної ієрархії апарату. Приналежність органів до певного структурного рівня фіксується терміном «організаційно-правовий рівень» апарату. Органи управління можуть також розрізнятися залежно: від характеру компетенції або змісту функцій – на органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції; від сфери дії – на органи управління економікою, соціально-культурним розвитком, у адміністративно-політичній сфері; від методів прийняття рішень – на колегіальні та єдиноначальні і т. ін. Отже, управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату.

Друга їх сторона має охоплювати, як це впливає з наведеного вище загальнопоширеного тлумачення поняття «організація системи», взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів.

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

Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто через численні стосунки його структурних

одиниць як між собою, так і з об'єктами зовнішнього суспільного середовища. Сукупність таких стосунків узагальнюється поняттям державно-управлінських відносин.

Самі нормативні моделі взаємовідносин в апараті управління не однозначні за внутрішнім змістом. Необхідно розрізняти у змісті кожної моделі як мінімум такі групи нормативно фіксованих схем. Перша – схеми зв'язків організаційного (лінійного чи функціонального) підпорядкування структурних одиниць. Друга – схеми розподілу між останніми цілей, завдань, функцій і повноважень (в тому числі обов'язків нести юридичну відповідальність за результати діяльності – ці обов'язки, на відміну від звичайних компетенційних, можна дещо умовно визначити як «реюрисдикційні»). Нарешті, третя – схеми інформаційних зв'язків між структурними одиницями, які притаманні управлінським процесам.

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

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

8.3. Компетенція органів виконавчої влади.

Кожний орган виконавчої влади наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах.

Компетенція є необхідною складовою правового положення (статусу) будь-якого державного органу. Слід відзначити, що поняття компетенції

державного органу має відповідну історію, краще сказати відповідний розвиток: через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав і обов'язків, або сукупності повноважень, прав і обов'язків, або сукупності прав і обов'язків і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків і просторових меж діяльності і об'єктів цієї діяльності.

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

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

Визначаються способи встановлення і зміни компетенції органів виконавчої влади, а саме:

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

управління.

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

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

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

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Державне управління: поняття і зміст.
2. Державне управління як велика складна система.
3. Системні характеристики державного управління.
4. Суб'єкт і об'єкт управління.
5. Поняття структури управління.
6. Характерні риси організаційної структури державного управління.
7. Основи побудови організаційних структур державного управління.
8. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління.
9. Унітарна та федеративна організації державного управління.
10. Інститут Президента в Україні та державне управління.
11. Сучасний статус і функції глави держави в Україні.
12. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади.
13. Організація виконавчої влади за Конституцією України
14. Поняття органів виконавчої влади.
15. Принципи побудови системи органів виконавчої влади.
16. Види та правовий статус органів виконавчої влади.
17. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, його структура і компетенція.
18. Відносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України.
19. Прем'єр-Міністр України: повноваження, компетенція.
20. Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції.
21. Міністерства України, їх повноваження та функції.
22. Державні Комітети України та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
23. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.
24. Централізація та децентралізація у структурній організації державною

управління.

25. Місцеві органи виконавчої влади.
26. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління.
27. Правовий статус, компетенція, основні завдання, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій.
28. Засади правосуддя в Україні.
29. Система судоустрою.
30. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади.
31. Повноваження та складові апарату органів публічного управління.
32. Організація апарату державного управління.
33. Діяльність апарату державного управління: складові змісту.
34. Сутність, предмет, методи і форми правового регулювання державного управління.
35. Законність у державному управлінні.
36. Дисципліна в державному управлінні.
37. Відповідальність у державному управлінні.
38. Характеристика нормативно-правової системи державного управління.
39. Основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління.
40. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.
41. Поняття і сутність управлінського рішення.
42. Типи управлінських рішень.
43. Суб'єкти підготовки рішень.
44. Основні види управлінських рішень.
45. Форма прийняття рішень як основа їх класифікації.
46. Процес підготовки управлінського рішення.
47. Акти управління - форма управлінської діяльності.
48. Види актів управління.
49. Класифікація форм управлінської діяльності.
50. Нормативно-правові акти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 3.
2. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. (зі змінами).
3. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII // Голос України від від 01.03.2014 № 39
4. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. // Голос України від 09.04.2011 р., №65.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р. // Урядовий кур'єр. -15 травня 1999р.(зі змінами).
6. Адміністративне право : підручник / НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого" ; за заг. ред.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
7. . Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
8. Алексеев А., Пигалов В. Деловое администрирование на практике. Инструментарий руководителя. – М.: Технологическая школа бизнеса, 1994.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997.
10. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981.
11. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна. – К.: АМУПП, 1997.
12. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебн. пособ. – М.: Логос, 1998.
13. Венделин А.Г. Подготовка и принятие управленческого решения. – М.: Экономика, 1977.
14. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х.: Нац. юрид. академія України, 1999.
15. Головаха Е.И., Бекешкина И.Э., Небоженко В.С. Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии. – К., 1992.
16. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А.Козбаненко. – М.: Статут, 2000.
17. Гурне Б. Державне управління. – К.: Основи, 1993.
18. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відпов. ред. – проф. Н.Р.Нижник. – К.: УАДУ, 1997.
19. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999.
20. Державне управління: теорія і практика / Загал. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998.
21. Дроньє А. Основні принципи успішного керівництва установою. Методичні рекомендації. – К., 1995.

22. Карданская Н.А. Основы принятия управленческих решений. – М.: Русская Деловая Литература, 1998.
23. Конституційне право України: підр. для студ. вищ. навч. закл./ За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
24. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: Деякі порівняльні практики. – Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 1999.
25. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Отв. ред. В.В.Цветков; АН УССР. Ин-т государства и права. – К.: Наук. думка, 1988.
26. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Том 1, 2. / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1981.
27. Малиновський В. Державне управління. – Луцьк: Вежа, 2000.
28. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. – М.: Экономика, 1983.
29. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К., 1995.
30. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.
31. Пірен М. Конфлікт і управлінські ролі: соціо-психологічний аналіз. – К.: УАДУ, 2000.
32. Райт Г. Державне управління. – К.: Основи, 1994.
33. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В. – К.: Оріяни, 1998.
34. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Заг. ред. В.М.Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 1999.
35. Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори ефективності: політико-правовий аспект. – Х.: Прапор, 1996.
36. Цыгичко В.Н. Руководителю – о принятии решения. – М.: ИНФРА-М, 1996.
37. Чукаева В.А. Государственное строительство и самоуправление на Украине. – Днепропетровск: Наука и образование, 1999.
38. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: Вища школа, 1997.
39. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: Програма Л., 1995.
40. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навчальний посібник. – Київ – Дніпропетровськ: УАДУ, 1996.
41. Эффективность государственной власти и управления в современной России – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1998.
42. Яцуба В. Організаційно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні // Вісник УАДУ. – 1997. – № 3.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
ТЕМА 1. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	4
ТЕМА 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РАЦІОНАЛЬНОСТІ ПРИ ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	11
ТЕМА 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	17
ТЕМА 4. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	22
ТЕМА 5. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ, ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, СУДИ ЯК ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	27
ТЕМА 6. ВИЩІЙ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....	32
ТЕМА 7. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	38
ТЕМА 8. АПАРАТ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ РОБОТУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА).....	45
КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ.....	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	53

Навчальне видання

МАЙСТРО СЕРГІЙ ВІКТОРОВИЧ

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

Конспект лекцій

Підписано до друку 28.08.2020 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Обл.-вид. арк. 1,9.
Гарнітура Таймс. Тираж _____ прим. Замовлення _____

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні
ФО-П Леонов Д.С.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80.