

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

Помаза-Пономаренко А. Л.

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

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

ХАРКІВ – 2020

Друкується за рішенням
Вченої ради ННВЦ НУЦЗ України
Протокол від 27 серпня 2020 р. № 1.

Рецензенти: д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління, адміністрування та права Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного *Ганна Володимирівна Ортіна;*

к.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова *Олег Вікторович Кравчук.*

Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування : конспект лекцій / Укладач А.Л. Помаза-Пономаренко. – Х. : НУЦЗУ, 2020. – 54 с.

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

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

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

© НУЦЗ України, 2020

ВСТУП

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

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

ТЕМА 1. СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Сутність і зміст публічного управління та адміністрування

Управління — це складова частина функціонування систем організації різної природи: біологічних, технічних, соціально-економічних. З огляду на це виокремлюють соціальне, технічне, публічне, державне та інші види управління. Воно передбачає здійснення цілеспрямованого, організуючого впливу *суб'єктом* (-ами) на певний *об'єкт* (-и) з метою забезпечення їх дієвого розвитку із використанням низки принципів, функцій, методів, інструментів, форм тощо.

Публічне управління – цілеспрямовуючий, організуючий і регулюючий вплив суб'єктів (державних і недержавних інституцій) на об'єкт (сфери суспільної життєдіяльності), який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (державного апарату, органів місцевого самоврядування, партій, спілок, асоціацій, фірм, громадських об'єднань та ін.), що пов'язаний із реалізацією влади та зумовлює зміну стану об'єкта, а також налагодження із ним зворотного зв'язку.

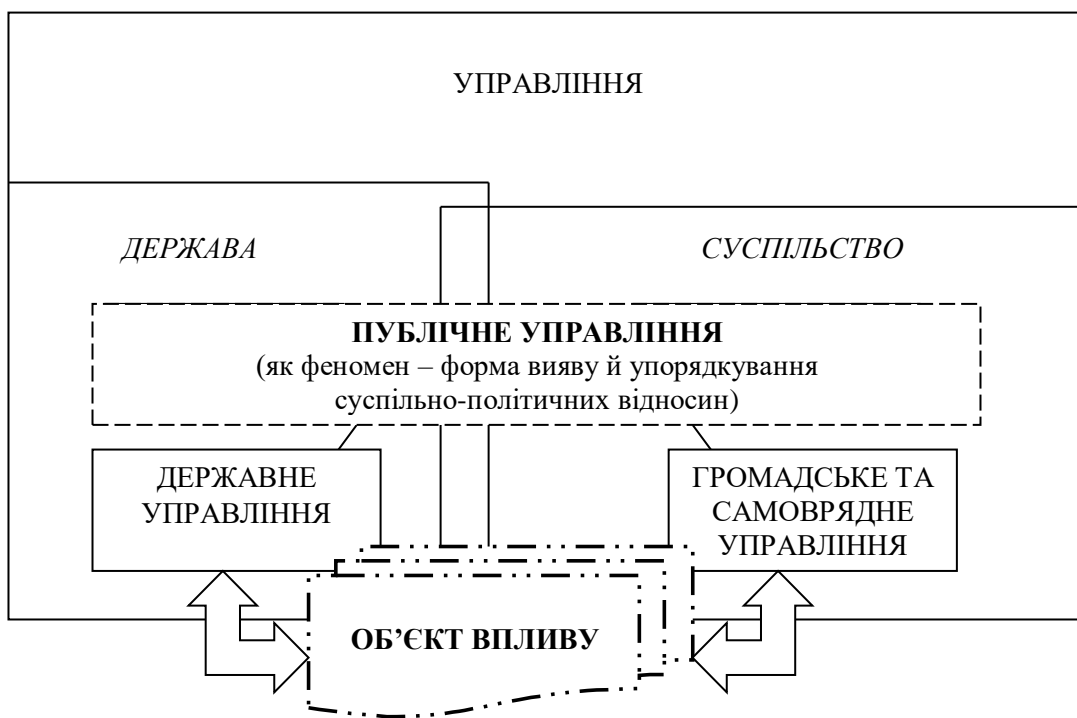


Рис. 1. Схематичне представлення місця публічного управління в системі управління

Oxford Wordpower Dictionary (1998 р.) пропонує таке тлумачення поняття «адміністрування» – це контроль як функція управління чимось (наприклад, системами, організацією або бізнесом). Власне кажучи, адміністрування, з одного боку, забезпечує надання суспільству адміністративних послуг у межах чинного законодавства, а з другого – реалізацію обраного типу державної політики.

Принципи публічного управління та адміністрування

Підґрунтя принципів публічного управління становлять основні принципи управління, На початку минулого сторіччя відомі фахівці М. Вебер, Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль, Г. Саймон визначили такі основні принципи управління: принцип самоорганізації, зворотного зв'язку, ресурсозбереження, оптимальності управління, соціальної відповідальності, цілепокладання тощо. У подальшому було сформульовано принципи публічного управління.

Принципи публічного управління – це керівні правила, вихідні положення, закріплені в нормативно-правових документах, визначення яких (принципів) дозволяє уникнути ситуацій недодержання законів і закономірностей.

Значна кількість принципів публічного управління вимагає окреслення підстав для їхньої систематизації, до яких відносять такі:

1) загальні закономірності, притаманні всій системі публічного управління;

2) закономірності окремих груп елементів публічного управління (цілі, функції, структура, процес тощо);

3) закономірності реалізації управлінських елементів, які мають місце в різних підсистемах публічного управління (територіальних, галузевих, функціональних та ін.), і особливо в різних аспектах спеціалізації публічно-управлінської діяльності.

Найпоширеніша підстава для класифікації принципів публічного управління – загальні закономірності, відносини та процеси, які притаманні всій системі державного управління та забезпечують міцність залежностей між державою та суспільством. З огляду на це розрізняють такі групи принципів публічного управління:

1) *загальносистемні* (принципи об'єктивності управління, демократизму, правової впорядкованості або законності, розподілу влади, публічності, поєднання централізації та децентралізації, системності, науковості тощо);

2) *структурні* (структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні та структурно-процесуальні);

3) *спеціалізовані* (принципи державної служби, роботи з управлінським персоналом, інформаційного забезпечення публічного управління, діяльності органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, прийняття управлінських рішень тощо). Вони не мають суперечити першим двом групам принципів, навпаки, сприяти зміцненню єдності публічного управління.

Отже, принципи публічного управління повинні охоплювати найбільш суттєві та стійкі відносини, процеси та взаємозв'язки, які зі свого боку мають бути притаманні такому управлінню як цілісному соціальному явищу, відображаючи його специфіку.

Суб'єкти й об'єкти публічного управління та адміністрування

Система – це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення.

Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з довкіллям.

З огляду на положення теорій систем і управління можна дати таке визначення поняттю *система публічного управління* – це всі необхідні алгоритми обробки суб'єктами впливу певної інформації та засобів їх реалізації, об'єднані для досягнення поставлених цілей управління щодо забезпечення розвитку його об'єкта (рис. 2).

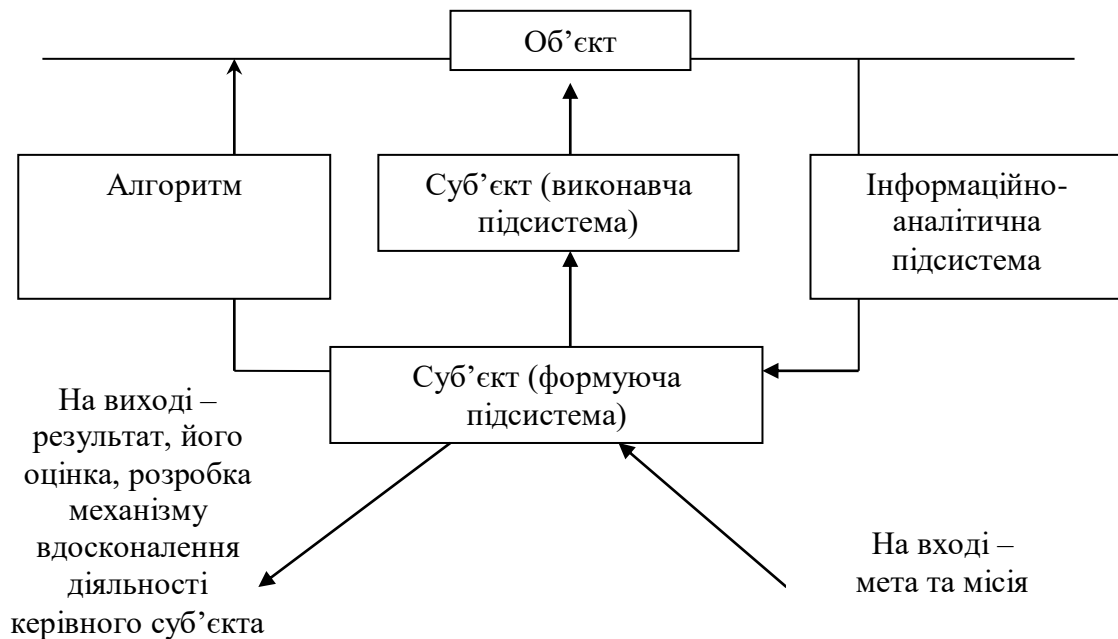


Рис. 2. Схема взаємодії суб'єктів й об'єкта публічного управління

В основі публічного управління знаходиться інформація про ситуацію, що склалася. Для цілеспрямованого функціонування системи формування управління повинно починатися з постановки цілі (чого слід прагнути) і визначення алгоритму управління (як досягти цілі).

Суб'єктами публічного управління є спеціально створені структури: державного апарату, органів місцевого самоврядування, партій, спілок, асоціацій, фірм, громадських об'єднань та ін.

Об'єктом публічного управління є сфери суспільної життєдіяльності (соціальна, економічна, інформаційна, безпекова, екологічна тощо).

Співвідношення публічного управління з державною владою

Виявлення змістовного взаємозв'язку понять державної влади і публічного управління є однією з ключових передумов правильного розуміння як самої державної влади, так і публічного управління.

Питання щодо співвідношення цих понять учені зводили до кількох узагальнених положень, а саме: публічне управління нерозривно пов'язане з державною владою і в усякому його акті ця влада виявляє своє буття, власне,

державна влада реалізується у формі публічного управління, що охоплює державне та самоврядне.

Державна влада й публічне управління є своєрідними характеристиками, що відображають «статичку» та «динаміку» єдиного феномена – управлінської сфери діяльності держави. При цьому публічне управління зумовлює «рух» держави та влади.

Об'єднавчим елементом для понять державної влади та публічного управління виступає *виконавська спрямованість*, яка полягає в такому:

- забезпеченні безпеки громадян, суспільства, держави;
- створенні умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя;
- створенні умов для добробуту громадян, суспільства, розвитку економіки держави тощо.

ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

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, у 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 щаблів) 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 (щабель) 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 багатопверхові 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.

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.

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 публічного управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «згори донизу» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в публічно-управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в публічному управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи такого 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 публічного управління 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, муніципалітетів, регіонів тощо) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) *децентралізація адміністративна* (іноді її називають деконцентрацією), 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.

У межах реалізації реформи децентралізації влади в Україні з метою забезпечення стабільного її соціально-економічного розвитку передбачено надання широких повноважень і необхідного портфелю ресурсів (насамперед, матеріально-фінансових коштів) органам місцевого самоврядування, щоб вони були спроможними вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність. Визначають такі етапи проведення реформи децентралізації влади:

1) під час нього схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, прийнято Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад» (2014–2019 рр.);

2) під час нього урядом України затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, прийнято постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» (2020–2021 рр.).

У теорії та практиці публічного управління обґрунтовують також прийняття законів «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум» тощо.

Унітарна та федеративна організації публічного управління та адміністрування

Визначальним фактором побудови організаційної структури публічного 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, що 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, що 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.

З точки зору організації публічної влади, унітарні держави можна розділити на децентралізовані і централізовані.

Федеративна держава – це союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного й 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).

Федерації утворюються двома способами «зверху» (федерації, що утворені на основі автономії суб'єктів федерації, але завдяки прийняттю законів, конституції, яка перетворює унітарну державу у федеральну, наприклад, Індія, Пакистан) і «знизу» (федерації виникають завдяки руху знизу – об'єднання суб'єктів у союз, наприклад, США, СРСР).

Характерно, що до федеративної форми устрою перейшли тільки конфедерації з багатонаціональним складом (США, Німеччина), а конфедерації з небагатонаціональним складом (Австро-Угорщина, Норвегія і Швеція, Сенегамбія (одна з останніх конфедерацій, період існування якої 1981-1988 рр.) і ряд інших) розпалися, так і не реорганізувавшись у федерації.

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

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

Реалізація концепції поділу влади в Україні

Влада – це форма соціально-політичних відносин, що характеризується здатністю та можливістю впливати на характер і напрям діяльності людей, соціальних груп за допомогою економічних, ідеологічних та організаційно-правових механізмів, а також за допомогою авторитету, традицій, примусу та інших засобів. Важливою рисою влади є її інституційний і функціональний характер, що передбачає її здійснення через органи й установи, об'єднані в єдину ієрархічну структуру. Розмежування сфер впливу між ними є отримало назву принцип поділу влади.

Застосування принципу поділу влади має свою національну специфіку, яка обумовлюється низкою факторів, а саме:

- формою правління;
- формою державного устрою;
- існуючими історичними, політичними й національними традиціями.

Поділ державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) відповідає класичній концепції Монтеск'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.

На практиці принцип поділу влади був запроваджений уперше згідно з Конституцією США (1787 р.).

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 (рис. 3).

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 владою. 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.

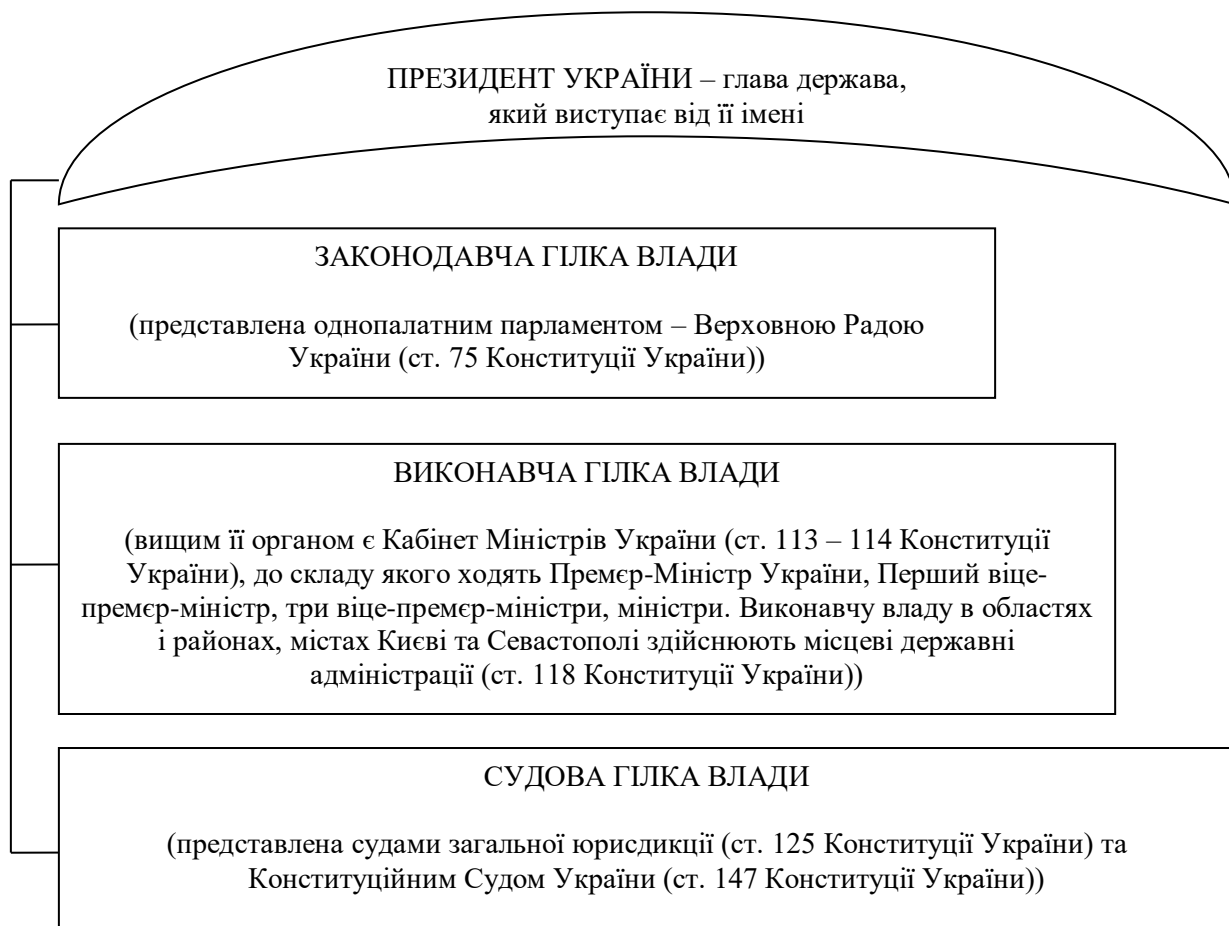


Рис. 3. Схематичне представлення розподілу та взаємодії гілок державної влади в Україні

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, установленому 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. 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.

Види державних органів в Україні

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

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

Компетенція органів державної влади

Компетенція органу державної влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття та правильне використання при розробці правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів державної влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів.

Компетенція має два значення, які міцно увійшли в обіг: а) коло питань, в яких певний державний орган або його посадові особи володіють знаннями; б) коло повноважень (прав і обов'язків відати чим-небудь).

Відповідно до першого значення *компетенція органу державної влади* представляє собою закріплене за ним коло завдань державного управління, виконання яких становить обов'язок органу.

Відповідно до другого значення *компетенція органів державної влади* (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість тощо) розглядається як сукупність установлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого державного органу або його посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо.

Компетенція є елементом правового статусу органів державної влади, і визначається шляхом вказівки на таке:

- 1) сферу суспільного життя, яка є об'єктом діяльності органу;
- 2) державну функцію, яку орган повинен здійснювати у певній галузі суспільного життя і яка проявляється в низці окремих питань, що підлягають віданню органу;
- 3) конкретні повноваження службовців, що є засобом успішного здійснення зазначеної функції у вказаній сфері суспільного життя.

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

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 *5 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. При цьому Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України (ст. 108) установлює, 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 Парламенту обвинувачення Президента у вчиненні ним державної зради або іншого злочинного правопорушення;
- 4) смерті особи, яка перебувала на посту Президента.

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.

Порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді встановлюються Регламентом Верховної Ради України. Відповідний Регламент був затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI.

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. Воно передбачає застосування 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.

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.

Структура судової влади в Україні

Згідно з Конституцією України (ст. 125), система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Згідно із ч. 3 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (від 07.07.2010 р. № 2453-VI) судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Систему судів загальної юрисдикції складають (ч. 2 ст. 17 цього ж Закону): 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) вищі спеціалізовані суди; 4) Верховний Суд України.

Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 18 цього ж Закону).

Суди загальної юрисдикції утворюються, у тому числі шляхом реорганізації, та ліквідовуються Президентом України на підставі пропозиції Державної судової адміністрації України. При цьому місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус такого суду визначаються з урахуванням також принципу інстанційності (ч. 1, 2 ст. 19 цього ж Закону).

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

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 України «Про Кабінет Міністрів України» (від 27.02.2014 р. № 794-VII).

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.

Центральні органи виконавчої влади

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

різних сегментах виконавчої влади.

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 та 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 – 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, наразі 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 напрямами здійснення державної політики.

Міністерства є єдиначальними 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 6. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Система й 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.

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.

Варто відзначити, що однією з тенденцій розвитку системи публічного управління України є її трансформація на регіональному (стратегічному) рівні, що передбачає створення префектур, агенцій регіонального розвитку тощо.

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 увільняються 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.

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.

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 роботи та методи діяльності місцевих державних адміністрацій

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

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

Організаційні форми діяльності місцевих держадміністрацій поділяються на основні та допоміжні. До основних організаційних форм належать персональна

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

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

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

Апарат публічного управління та адміністрування як система органів виконавчої влади

Як уже зазначалося, апарат публічного управління формують суб'єкти виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони є складною системою спеціальних органів, зокрема самоврядних органів і 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.

Органи місцевого самоврядування функціонують відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР). Відповідно до ст. 6 цього Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Такі громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, і утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Об'єднані громади повинні діяти відповідно до Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-VIII), «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-VII) тощо.

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

Необхідно розрізняти апарат публічного 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 публічного управління входять, з одного боку, державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади, а з другого – посадові особи органів місцевого самоврядування.

Організація апарату публічного управління та адміністрування

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 публічного управління з точки зору структурної ієрархії апарату. Приналежність органів до певного структурного рівня фіксується терміном «організаційно-правовий рівень» апарату. Органи публічного 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 та 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 публічного 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 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 публічного управління.

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

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. Як зазначалося вище, поняття компетенції, у т.ч. державного органу, має відповідну історію: через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав й обов'язків, або сукупності повноважень, прав і обов'язків, або сукупності прав та обов'язків і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків і просторових меж діяльності й об'єктів цієї діяльності.

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

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

- установлення 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 й 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.

ТЕМА 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Поняття та предмет правового регулювання

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

Ознаки правового регулювання:

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

Предмет правового регулювання – це конкретні вольові суспільні відносини, що регулюються правом чи об'єктивно потребують правового регулювання.

Властивості предмету правового регулювання:

– суспільні відносини мають вольовий характер, тобто право регламентує лише свідомі та вольові дії людей (психічно хворі, обмежені в дієздатності особи, люди під гіпнозом не можуть усвідомлювати свої дії, а тому їх поведінка не може регулюватися нормами права);

– право регулює лише ті суспільні відносини, що об'єктивно потребують регуляції та можуть бути об'єктом такого регулювання;

– право регулює найбільш важливі суспільні відносини, що мають значення для всіх суб'єктів правовідносин.

Правове регулювання охоплює:

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

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

Методи правового регулювання

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

У науковій літературі виділяють такі основні методи правового регулювання:

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

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

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

Способи правового регулювання:

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

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

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

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

Форми правового регулювання

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

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

Види типів правового регулювання:

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

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

Принципи законності в публічному управлінні та адмініструванні

Законність – це конституційний принцип і розглядається як основоположний принцип державного управління, адже визначає рівень демократичності суспільства. Він означає, що закони які реалізуються в процесі державного управління, повинні відповідати праву з точки зору загальної та рівної для всіх свободи та справедливості й оберігати громадян від проявів будь-якого свавілля (держави, фізичних і юридичних осіб). Такий принцип передбачає гарантування державою втілення в життя концепту – «дозволено те, що не заборонено законом» (громадянами) і «можна лише те, що дозволено законом» (органами державної влади). Власне, має відбуватися домінування права над владою, контролювання здійснення функцій державного управління та встановлення законного режиму діяльності органів державної влади. Для цього законність має відповідати певним властивостям (бути однаково зрозумілою та здійснюваною, універсальною, гарантованою, постійною, забезпечувати рівність у правовідносинах сторін тощо).

Принцип законності слід відрізнити від *принципу легітимності*, яка, на відміну від законності, – ємніша категорія, і передбачає, з одного боку, правове закріплення правил поведінки, процес виправдання держави, а з іншого боку,

громадське й особисте визнання та додержання правових норм. Зв'язок принципу легітимності з владою свідчить про те, що він пронизує всі інститути державно-правової надбудови й сфери їх функціонування в соціумі. Це відбувається за рахунок визначення нормативно-правовими актами організаційної системи, функцій, прав та обов'язків державних і самоврядних органів. Принцип легітимності кореспондується з багатьма іншими, оскільки виконання функції нормотворчості, а також охорона закріплених принципів – прерогатива тільки держави.

Дисципліна в публічному управлінні та адмініструванні

У тісному зв'язку з дотриманням законності є *дисципліна*. У публічному управлінні та адмініструванні вона представляє собою свідоме дотримання усіма службовцями, державними органами встановленого державного порядку діяльності, точне і неухильне виконання ними своїх обов'язків.

Зв'язок законності з дисципліною полягає в тому, що вона лежить в основі цієї дисципліни.

Зміцнення законності об'єктивно веде до посилення дисципліни, і навпаки, послаблення державної дисципліни, відсутність належного порядку, створює ґрунт для порушень принципу дотримання законності.

Дисципліна полягає у виконанні правил, становлених уповноваженими органами держави, законних наказів і розпоряджень компетентних посадових осіб. Складовими частинами єдиної державної дисципліни є: 1) планова дисципліна; 2) договірна дисципліна; 3) трудова дисципліна; 4) фінансова дисципліна.

Дотримання законності і державна дисципліна забезпечується різноманітною діяльністю державних органів громадських організацій. Ця діяльність здійснюється різними засобами. Такими засобами є:

- 1) суспільно-політичні (преса, телебачення, радіо, правова пропаганда);
- 2) державно-правові (контроль, нагляд, перевірка виконання).

З метою забезпечення точного дотримання законності і дисципліни в Україні створений і діє особливий державно-правовий механізм, який складається з двох основних елементів:

- 1) організаційно-структурних формувань;
- 2) організаційно-правових методів їх діяльності.

Організаційно-структурні формування – це ті державні органи і громадські організації, на які покладений обов'язок з підтримання і зміцнення законності в нашій державі. Щодо організаційно-правових методів діяльності формувань, то вони викладені вище.

Відповідальність в публічному управлінні та адмініструванні

Чинне законодавство не містить визначення відповідальності, усі дефініції поняття мають дослідницький характер: *юридична відповідальність* – це передбачені законом заходи державно-владного примусу, у результаті застосування яких правопорушник зазнає негативних наслідків особистого, майнового та/або організаційного характеру.

Юридична відповідальність має такі ознаки:

– пов'язана з державним примусом, реалізується уповноваженими органами

держави (судовими, виконавчими тощо) у відповідності з санкціями норм права, які передбачають вид та міру відповідальності;

– настає тільки за вчинення конкретного правопорушення за наявності в діях особи складу правопорушення;

– тягне застосування до правопорушника санкцій особистого (позбавлення волі, заборона займати певні посади), майнового (штраф, конфіскація майна) та/або організаційного (зупинення дії ліцензії, ліквідація суб'єкта господарювання за рішенням суду) характеру;

– здійснюється в ході правозастосовної діяльності за дотримання процедурно-процесуального порядку і форми відповідно до закону (ЦПК України, КПК України, ГПК України, КпАП України, КАС України).

У теорії та практиці правового регулювання й управління сформувалася точка зору, яка базується на тому, що юридична відповідальність настає лише за наявності необхідних підстав і відсутності тих підстав, які її виключають. Юридична відповідальність настає за наявності таких підстав:

1) юридичних, до яких відносять наявність норм, які визначають діяння правопорушенням, заходи примусу, суб'єктів відповідальності;

2) фактичних, до яких належать юридичні факти, пов'язані з правопорушенням. Фактичною підставою юридичної відповідальності є наявність складу реального правопорушення;

3) процесуальних, до них включено наявність правозастосовного акту – рішення компетентного органу, яким передбачено вид і міра юридичної відповідальності (вирок суду, наказ роботодавця та ін.).

Виключають відповідальність обставини, чітко передбачені законом і які являють собою виключення з правил, зокрема: необхідна оборона, крайня необхідність, неосудність особи та ін.

Залежно від галузевої структури права розрізняють такі види юридичної відповідальності:

- конституційна;
- кримінальна;
- адміністративна;
- дисциплінарна;
- матеріальна;
- цивільно-правова.

Юридична відповідальність базується на вихідних вимогах, які визначають правову природу явища – принципах, до яких слід віднести: законність; справедливість; доцільність; неминучість; відповідальність лише за такі діяння, які визнані протиправними.

Сутність та призначення юридичної відповідальності визначають її функції:

- правопоновлююча (компенсаційна);
- виховна;
- каральна (штрафна).

Таким чином, об'єктивною передумовою нормального функціонування громадянського суспільства є правомірна поведінка його громадян, яка забезпечує свободу й урегульованість суспільних відносин. Правопорушення посягає на суспільний порядок і тому держава для охорони свого сталого розвитку вимушена застосовувати юридичну відповідальність, яка є важливим засобом захисту прав та інтересів особи, суспільства та держави.

ТЕМА 9. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ

Поняття та сутність управлінського рішення

Сучасні умови розвитку України, яким притаманні поглиблення демократизації, спрямованість на європейську й євроантлантичну інтеграцію, інформатизація та цифровізація всіх сфер життєдіяльності людини, потребують існування ефективних і результативних механізмів державного управління. У будь-якій системі управління, у т.ч. публічній, основним компонентом є управлінське рішення, від якого залежать структура, функції та результати роботи цієї 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 є основним інструментом 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 в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо) обставинами. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні та зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети.

До управлінських рішень висувають низку вимог, зокрема: всебічну обґрунтованість; своєчасність; необхідну повноту змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями. 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.

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-цілевих 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.

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.

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.

Технологія процедури прийняття рішень у системі публічного управління та адміністрування

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 публічному управлінні почасту 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 10. УПРАВЛІНСЬКІ АКТИ І ПРОЦЕДУРИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Поняття, ознаки та юридичне значення актів публічного управління та адміністрування

Встановлення та застосування норм права у процесі державного управління здійснюється державними органами через видання актів державного управління.

Акти державного публічного управління – це владні, прийняті згідно з вимогами законів приписи державно-владного характеру, видані у відповідних формах у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими органами або посадовими особами.

Слід зазначити, що в науковій літературі акти публічного управління, по-перше, розглядаються в якості дії, по-друге, як документ, по-третє, як форма виконавчо-розпорядчої діяльності – це останнє розуміння акта найбільш розповсюджене. Однак варто мати на увазі, що формою діяльності є не сам акт, а його видання. Установлюючи норму чи застосовуючи її, орган управління щось приписує (дотримуватися правил, зарахувати на роботу тощо), причому завжди у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження та ін.).

Основними ознаками юридичного акта публічного управління, зокрема, державного управління, є:

– акт управління має юридичну силу, державно-владний характер і обов'язковий до виконання чи дотримання тим об'єктом виконавчо-розпорядчої діяльності, кому він адресований;

– вони видаються в односторонньому порядку, виходять від компетентного органу держави або посадової особи - суб'єкта державного управління;

– акт управління або встановлює обов'язкові правила поведінки, або регулює конкретні управлінські відносини, тобто тягне за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин;

– акти управління приймаються суб'єктом управління тільки з тих питань, які належать до його компетенції, і в порядку, визначеному законодавством;

– акти управління видаються на основі і для виконання закону, тобто вони є підзаконними. Закон має вищу юридичну силу, порівняно з юридичними актами управління;

– акти управління є підставою для виникнення інших правовідносин.

Юридичне значення актів публічного управління полягає в тому що:

– акти управління встановлюють, змінюють, або скасовують норми права;

– покладають конкретні обов'язки на об'єкти управління, або наділяють їх певними правами;

– виступають як юридичні факти, тобто для виникнення, зміни, або припинення правовідносин у сфері державного управління;

– можуть бути підставою для видання інших юридичних актів;

– можуть служити доказом для суду та підставою порушення судової справи;

– можуть бути умовою чинності інших правових актів.

Види актів публічного управління від інших правових актів

З метою глибшого вивчення актів публічного управління їх класифікують за такими критеріями:

– юридичними властивостями;

– дією в просторі і часі;

– в залежності від суб'єктів прийняття;

– юридичною формою вираження.

За юридичними властивостями акти публічного управління поділяються на:

– нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування);

– індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ)

– змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи).

За дією в просторі акти публічного управління поділяються на такі види:

– акти, що діють у межах певної території (області, міста, району тощо);

– акти, дія яких поширюється на певну сферу, галузь чи підгалузь;

– акти локального характеру, дія яких поширюється на частину певної території чи колективу.

За дією в часі акти публічного управління розмежовуються на такі, що мають:

– обмежений терміни застосування;

– необмежений терміни застосування.

Якщо акт прийнятий на певний термін, то його дія припиняється в установленій нормою строк. Якщо такі терміни не визначені, то дія зазначених актів поширюється до прийняття нового акту з цих питань.

У залежності від суб'єктів прийняття серед актів публічного управління виділяють:

- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади;
- акти, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Форма актів публічного управління залежить від повноважень суб'єкта, що їх приймає. З урахуванням цього вони поділяються на такі види:

- Укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції, розпорядження міністрів;
- рішення місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування;
- положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Вимоги, що ставляться до правових актів публічного управління/ Наслідки невиконання цих вимог

До чинних актів публічного управління висувають певні вимоги.

По-перше, акти публічного управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і економічних потреб. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими й ефективними.

По-друге, акти публічного управління повинні відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

- нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України й мають відповідати їй;
- органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;
- акти повинні відповідати меті, приписам і вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого вони прийняті;
- акти мають видавати в установлених порядку та формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта публічного управління, тобто відповідність його приписів, форми та порядку видання обов'язковим вимогам Конституції та іншим нормам чинного законодавства України.

По-третє, акти публічного управління повинні відповідати організаційно-технічним вимогам:

- щодо мови акту (чіткість, лаконічність, доступність, грамотність, конкретність, зрозумілість для виконавців);
- щодо форми акту (письмовий або усний).

Письмові акти повинні відповідати певним організаційно-технічним вимогам, а саме: ставити перед виконавцями завдання, сформульовані не в загальних фразах, а конкретно. Це передача підлеглим можливих настанов стосовно засобу виконання завдання, створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання.

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо вони визначені в Конституції України, положеннях, кодексах, статутах, правилах, інструкціях.

–обов'язкова наявність реквізитів: назва органу, що видав; дата і місце його прийняття; вказівки на виконавців (адресатів) і авторів акта (адресантів); територія, на яку поширюється дія акту; перелік встановлених зобов'язань; дані про відповідальність за невиконання документу; перелік державних органів, що здійснюють контроль за виконанням акту; санкція; термін вступу в силу; підписи осіб від органу, що прийняв акт; штампи, печатки;

–своєчасність доведення до зацікавлених осіб;

–реєстрація (якщо потрібно) в Міністерстві юстиції України.

Акти обов'язкові для виконання всіма, кому їх адресовано, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, які ставлять до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти публічного управління – це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною.

Заперечні акти публічного управління – це такі, що містять певні недоліки, проте останні не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації заперечні акти підлягають виконанню, на відміну від нікчемних актів.

Варто відзначити, що акти публічного управління діють у вимірах *простору, часу та за колом осіб*.

За територією дії акти виконавчої влади поділяють на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Так, акти Кабінету Міністрів України поширюють свою дію на всю територію України, якщо інше не обумовлено в самому акті. Аналогічно вирішуються питання дії актів управління відповідних державних адміністрацій. Щодо актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їх дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Окремі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов'язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їх підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров'я, освіти, фінансів, внутрішніх справ, Служби безпеки України.

Дія актів управління за колом осіб має за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказують перелік суб'єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України тощо).

Дія правових актів управління в часі є складнішою, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

- 1) закінчення строку, на який було прийнято акт;
- 2) припинення дії акта в зв'язку з виконанням його приписів;
- 3) прийняття нового акта з даного питання;
- 4) з часу скасування нормативного акта.

ТЕМА 11. ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

Метод управління за цілями. Контроль менеджменту

Функції публічного управління – відносно відокремлені в процесі поділу управлінської праці види публічно-управлінської діяльності, що відрізняються специфічними формами та методами впливу на керовані об'єкти чи процеси.

У цих функціях виявляються сутність і зміст публічного управління. Вони перебувають у діалектичному зв'язку, а також є об'єктивною складовою управління як цілого, прояв якої є формою прояву цілого. Зокрема, принципи та цілі публічного управління відповідають на питання «що робити?», а функції державного управління «як робити?». У цьому виявляється системний підхід до формування поняття та структури принципів і функцій публічного управління.

Функції публічного управління, насамперед, класифікують за критерієм характером і обсягом впливу на:

1. *Основні* (загальні) функції – види діяльності, що беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського процесу. Вони поділяють зміст управлінської діяльності на види робіт за ознакою послідовності виконання за часом для досягнення наперед визначеної мети:

- планування (прогнозування, планування);
- організація (організація, координація, регулювання);
- мотивація;
- контроль (облік, аналіз, контроль).

Ця послідовність являє собою замкнутий цикл.

2. *Конкретні* (спеціальні) – функції, що виникають внаслідок горизонтального поділу праці, визначають його спрямованість на конкретний об'єкт управління та повністю залежать від керуючої структури. Це діяльність з державного управління суспільними процесами, відповідними галузями та сферами життєдіяльності, на певному рівні управління в конкретних ситуаціях.

Як зазначалося вище, відповідно до Oxford Wordpower Dictionary (1998 р.) контроль – визначальна ознака адміністрування. Свідченням урахування цього положення в Україні є прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики України», у якому визначається необхідність створення агенцій регіонального розвитку, покликаних забезпечувати такий розвиток шляхом виконання, насамперед, контрольних функцій (ст. 19). Крім того, розробляються й інші документи, які уточнюють правовий режим функціонування префектур із їх контрольними повноваженнями тощо.

У процедурі контролю виділяють три основних етапи, так би мовити управління за цілями:

- установлення стандартів (цілей, що мають вимір);
- зіставлення з ними реальних результатів;
- вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей.

За сучасною концепцією контроль у системі публічного управління має здійснюватися протягом усього процесу такого управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це дозволяє своєчасно попередити суттєве відхилення.

Методи публічного управління – це способи та прийоми аналізу й

оцінювання управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм, впливу на свідомість та поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Вони застосовуються в процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку та мають відповідати таким вимогам:

- володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;

- бути різноманітними та пристосованими для використання в управлінні;

- бути реальними та гнучкими.

Методи публічного управління зазвичай класифікують за двома основними групами:

- перша група – до неї входять методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

- друга група – її формують методи забезпечення реалізації цілей і функцій публічного управління.

На початку 90-х рр. ХХ ст. Р. Каплан і Д. Нортон запропонували новий підхід до оцінювання результатів діяльності інституцій, зокрема тих, що підпадають під дію менеджменту, який дає змогу подолати обмеженість традиційних методів.

Процес управління за цілями складається з таких взаємозалежних етапів: 1) розроблення чітких, коротких формулювань цілей; 2) розроблення реалістичних планів їх досягнення; 3) систематичний контроль, вимірювання та оцінювання роботи і результатів; 4) коригувальні заходи для досягнення запланованих результатів.

Можливі такі причини невдачі застосування методу управління за цілями:

- відсутність зацікавленості і підтримки вищого керівництва;

- відхилення від концепції програми;

- труднощі при формуванні цілей;

- збільшення канцелярської роботи;

- дефіцит часу;

- відсутність відповідної кваліфікації у працівників;

- відсутність індивідуальних стимулів;

- негативний вплив зовнішнього середовища;

- слабка інтеграція з іншими елементами організації;

- застосування непотрібних змін;

- неможливість об'єднатись навколо конкретної ідеї;

- вплив конфліктів, стресів, організаційних змін.

Разом із тим метод управління за цілями дасть змогу покращити процес публічного управління та підвищити його результативність.

Перевагами цього методу є можливість:

- залучення керівників усіх рівнів до процесу розроблення цілей;

- стимулювання процесів зворотного зв'язку;

- поєднання завдань, що стоять перед кожним управлінцем, із загальними цілями організації;

- підвищення ефективності роботи за рахунок того, що кожен керівник має чітке уявлення про свої цілі та цілі організації загалом;

- посилення мотивації до роботи як результат особистої участі усіх керівників у розроблення та узгодженні цілей;

- удосконалення системи контролю й оцінювання роботи кожного

працівника відповідно до отриманих результатів;
– зменшення негативного впливу контролю на роботу працівників та ін.

Основні види контролю

Функція контролю є невід'ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам і рівням влади та окремим органам державного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль.

Зовнішній контроль займає значне місце в системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомі такі його форми:

1. Конституційний.
2. Парламентський.
3. Судовий.
4. Державний.
5. Фінансовий.
6. Громадський.
7. Прокурорський нагляд.

Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного ставлення до неї керівників органів публічної влади.

У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємного контролю:

– у системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю;

– у системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю;

– на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю;

– на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Крім того, виділяють такі види контролю в системі публічного управління:

– попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів);

– поточний (у процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів);

– заключний (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів).

Контроль менеджменту

Контроль менеджменту (англ. management control) – різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації.

Контроль менеджменту часто ототожнюється з терміном «внутрішній контроль» та містить методи і засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління, обліку та аудиту й забезпечують постійний зворотний зв'язок із керівництвом організації.

Система такого контролю охоплює дії керівництва, технології, методи,

процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення основних завдань організації. Більшість діючих на сьогодні систем контролю менеджменту складаються з комбінацій таких різновидів контролю:

- контролю до-аудиту (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документа (акта) з усіма зацікавленими сторонами до його прийняття;

- спільних аудиторських контролів (поточний контроль), коли, наприклад, перевіряються фінансові витрати та своєчасність виконання запланованих робіт;

- контролю після-аудиту (заклучний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати й ефективність виконаних завдань і витрат.

При характеристиці ролі контролю менеджменту в організаційній структурі він, як правило, поділяється на загальні категорії: *функціонального* (управлінського), *адміністративного* та *фінансового* (бухгалтерського) контролю.

Функціональний контроль пов'язаний з основною діяльністю організації, її політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації.

Адміністративний контроль включає процедури і документацію стосовно процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності службовці для досягнення завдань організації.

Фінансовий контроль пов'язаний із процедурами і веденням фінансової документації.

Для ефективного функціонування контролю менеджменту повинен відповідати трьом основним критеріям:

- бути належним (належний контроль у належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень);

- послідовно здійснюватися згідно з планом (використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатися за будь-яких умов);

- бути економічно виправданим (витрати на здійснення контролю не повинні перевищувати отримані результати).

При оцінюванні ефективності контролю менеджменту завжди необхідно пам'ятати, що його структура залежить від людського фактора, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки у поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і в персоналу.

Організаційні зміни й ставлення керівництва також можуть відчутно впливати на ефективність цієї структури. Таким чином, керівництву необхідно постійно перевіряти та удосконалювати контроль, повідомляти персонал про зміни та показувати власний приклад дотримання вимог контролю. Головне призначення контролю – у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення, а також у своєчасному вжитті заходів щодо їх усунення. У процесі контролю початкові цілі організації можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень. За допомогою контролю не тільки виявляються відхилення від завдань, сформульованих у рішеннях, а й визначаються причини цих відхилень. Виділяються й інші функції контролю за виконанням прийнятих рішень:

- *діагностична*. Спочатку необхідно чітко уявити собі справжній стан справ, тобто поставити діагноз. Зворотний зв'язок при контролі за виконанням

поставлених завдань дозволяє керівнику не випускати з рук справу, дає йому можливість впливати на хід роботи;

– *орієнтуюча*. Виявляється в тому, що ті питання, які найчастіше контролюються начальником, набувають особливого значення у свідомості виконавців, спрямовують їх зусилля, в першу чергу, на об'єкт підвищеної уваги керівника. Питання, що випадають з поля зору керівника, найчастіше не вирішуються підлеглими;

– *стимулююча*. Націлена на виконання і залучення у процес праці всіх невикористаних резервів;

– *коригуюча*. Пов'язана з тими уточненнями, що вносяться до рішень на основі матеріалів контролю;

– *педагогічна*. Контроль, якщо він побудований уміло, спонукає виконавців до сумлінної праці. У практиці управління організацією застосовуються попередній, поточний та наступний різновиди контролю. Попередній контроль передуює прийняттю остаточного рішення. Його мета – дати більш глибоке обґрунтування прийнятого рішення. Поточний контроль забезпечує внесення коректив у процес виконання прийнятих рішень. Наступний контроль необхідний для перевірки ефективності прийняття рішень.

Контроль менеджменту є об'єктивною необхідністю, тому що навіть найбільш оптимальні плани організації не можуть бути реалізовані, якщо їх не довести до виконавців і за їх виконанням не налагодити постійний контроль.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Публічне управління та адміністрування: поняття і зміст.
2. Публічне управління як велика складна система.
3. Системні характеристики Публічного управління.
4. Суб'єкт і об'єкт публічного управління.
5. Поняття структури публічного управління.
6. Характерні риси організаційної структури публічного управління.
7. Основи побудови організаційних структур публічного управління.
8. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління.
9. Унітарна та федеративна організації публічного управління.
10. Інститут Президента в Україні та публічне управління.
11. Сучасний статус і функції глави держави в Україні.
12. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади.
13. Організація виконавчої влади за Конституцією України
14. Поняття органів виконавчої влади.
15. Принципи побудови системи органів виконавчої влади.
16. Види та правовий статус органів виконавчої влади.
17. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, його структура і компетенція.
18. Відносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України.
19. Прем'єр-Міністр України: повноваження, компетенція.
20. Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції.
21. Міністерства України, їх повноваження та функції.
22. Державні Комітети України та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
23. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.
24. Централізація та децентралізація у структурній організації публічного управління.
25. Місцеві органи виконавчої влади.
26. Місцеві державні адміністрації в системі публічного управління.
27. Правовий статус, компетенція, основні завдання, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій.
28. Органи місцевого самоврядування в системі публічного управління.
29. Засади правосуддя в Україні.
30. Система судоустрою.
31. Апарат публічного управління як система органів виконавчої влади.
32. Повноваження та складові апарату органів публічного управління.
33. Організація апарату державного управління.
34. Діяльність апарату державного управління: складові змісту.
35. Сутність, предмет, методи і форми правового регулювання публічного управління.
36. Законність у публічному управлінні.
37. Дисципліна в публічному управлінні.
38. Відповідальність у публічному управлінні.
39. Характеристика нормативно-правової системи публічного управління.

40. Основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління.
41. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.
42. Поняття і сутність управлінського рішення.
43. Типи управлінських рішень.
44. Суб'єкти підготовки рішень.
45. Основні види управлінських рішень.
46. Форма прийняття рішень як основа їх класифікації.
47. Процес підготовки управлінського рішення.
48. Акти публічного управління як форма управлінської діяльності.
49. Види актів управління.
50. Класифікація форм управлінської діяльності.
51. Нормативно-правові акти.
52. Основні види контролю.
53. Контроль менеджменту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. Москва: Омега-Л, 2010.
2. Бжезинський З. Демократія перед лицем глобалізації: Виступ на колоквиумі Кастельгандольфо улітку 1998 р. «І»: електрон. видання. 2000. № 19. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n19texts/bzezinsk.htm>.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007.
4. Государственное и муниципальное управление : учебник. Г. И. Пещеров. Москва: Изд-во МГОУ, 2011.
5. Гурне Б. Державне управління : наук.-попул. вид.; пер. з фр. В. Шовкун ; Ін-т держ. упр. та самоврядування при Каб. Міністрів України. Київ: Основи, 1993.
6. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 3.
7. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. *Голос України* від від 01.03.2014. № 39.
9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. *Голос України* від 09.04.2011 р. №65.
10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. *Урядовий кур'єр* від 15 травня 1999 р.
11. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев: Наукова думка, 1990.
12. 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. Харків: Право, 2013. 656 с.
13. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
14. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. Москва. 1996.
15. Алексеев А., Пигалов В. Деловое администрирование на практике. Инструментарий руководителя. Москва: Технологическая школа бизнеса, 1994.
16. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997.
17. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. Молсква: Политиздат, 1981.
18. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна. Київ: АМУПП, 1997.
19. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебн. пособ. Москва: Логос, 1998.
20. Венделин А.Г. Подготовка и принятие управленческого решения. Москва: Экономика, 1977.
21. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Нац. юрид. академія України, 1999.

22. Головаха Е.И., Бекешкина И.Э., Небоженко В.С. Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии. Київ. 1992.
23. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. Под ред. В.А.Козбаненко. Москва: Статут, 2000.
24. Гурне Б. Державне управління. Київ: Основи, 1993.
25. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; За ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003.
26. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посіб. В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009.
27. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія. Відпов. ред. проф. Н.Р.Нижник. Київ: УАДУ, 1997.
28. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія. Кол. авт.; За заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. Хмельницький: Поділля, 1999.
29. Державне управління: теорія і практика. Загал. ред. Авер'янова В.Б. Київ: Юрінком Інтер, 1998.
30. Древаль Ю. Поняття в науці державного управління. *Вісн. НАДУ*. 2009. № 2.
31. Дроньє А. Основні принципи успішного керівництва установою. Методичні рекомендації. Київ, 1995.
32. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. : Теорія державного управління. Київ: НАДУ, 2011.
33. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління. Київ: НАДУ, 2011.
34. Карданская Н.А. Основы принятия управленческих решений. Москва: Русская Деловая Литература, 1998.
35. Конституційне право України: підр. для студ. вищ. навч. закл. За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2008.
36. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.] ; за ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. Харків: Право, 2003.
37. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: Деякі порівняльні практики. Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 1999.
38. 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. Київ: Наук. думка, 1988.
39. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Том 1, 2. / Пер. с англ. Москва: Прогресс, 1981.
40. Малиновський В. Державне управління. Луцьк: Вежа, 2000.
41. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. Москва: Экономика, 1983.
42. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Київ. 1995.
43. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998.
44. Пірен М. Конфлікт і управлінські ролі: соціо-психологічний аналіз.

Київ: УАДУ, 2000.

45. Помаза-Пономаренко А.Л. Механізм зміцнення соціальної безпеки регіонів України в умовах інституціоналізації та децентралізації влади. *Публічне адміністрування та національна безпека*: електр. наук. жур. 2020. № 8 (16). URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/administration2020/8/6274>.

46. Помаза-Пономаренко А.Л. Правове забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2020. 190 с.

47. Помаза-Пономаренко А.Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електр. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39.

48. Процюк І. В. Поділ державної влади в президентсько-парламентській республіці. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 23.

49. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. [В.Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.]; за заг. ред. д.філос.н проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012.

50. Райт Г. Державне управління. Київ: Основи, 1994.

51. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В. Київ: Оріяни, 1998.

52. Супруненко В.І. Феномен держави: теоретико-правові засади формування та розвитку: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006.

53. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики. Заг. ред. В.М.Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 1999.

54. Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори ефективності: політико-правовий аспект. Харків: Прапор, 1996.

55. Цыгичко В.Н. Руководителю – о принятии решения. Москва: ИНФРА-М, 1996.

56. Чукаева В.А. Государственное строительство и самоуправление на Украине. Днепропетровск: Наука и образование, 1999.

57. Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. нац. ун-т. ім. Т. Шевченка. Київ. 2005.

58. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ: Вища школа, 1997.

59. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. Київ: Програма Л., 1995.

60. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навчальний посібник. – Київ – Дніпропетровськ: УАДУ, 1996.

61. Эффективность государственной власти и управления в современной России – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1998.

62. Яцуба В. Організаційно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні. *Вісник УАДУ*. 1997. № 3.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
ТЕМА 1. СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	4
ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	7
ТЕМА 3. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	11
ТЕМА 4. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ, ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, СУДИ ТА ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	15
ТЕМА 5. ВИЩИЙ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....	19
ТЕМА 6. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	22
ТЕМА 7. АПАРАТ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЄ РОБОТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА).....	27
ТЕМА 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	30
ТЕМА 9. УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ.....	35
ТЕМА 10. УПРАВЛІНСЬКІ АКТИ І ПРОЦЕДУРИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	39
ТЕМА 11. ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....	43
КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ.....	48
ЛІТЕРАТУРА.....	50

Навчальне видання

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

АЛІНА ЛЕОНІДІВНА

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

Конспект лекцій

Підписано до друку 27.08.2020 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.