

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА МЕТАЛУРГІЙНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**

**О. Ю. БОБРОВСЬКА, В. К. ЛЕБЕДЄВА,
О. Ю. МАТВЕЄВА, Т. О. САВОСТЕНКО**

**ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ
УПРАВЛІННЯ**

Затверджено Вченою радою НМетАУ
як навчальний посібник
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»
Протокол № ** від **

УДК 332.14 (477.75)

Державне та регіональне управління: Навчальний посібник, призначений для студентів, які навчаються за програмою підготовки бакалаврів за спеціальністю 073 «Менеджмент» / Укл.: О. Ю. Бобровська, В. К. Лебедева, О. Ю. Матвеева, Т. О. Савостенко. – Дніпро: НМетАУ, 2018. – 192 с.

Викладені основні положення дисципліни «Державне та регіональне управління». Подані характеристики основ теорії державного управління, історичних форм державного та регіонального управління, системи органів державної влади в Україні, територіальних засад регіональної економіки, державної регіональної політики, механізму господарського управління регіоном, взаємодії органів публічної влади, центральних та регіональних органів управління. Призначений для студентів спеціальності 073 «Менеджмент».

Рис. 8. Табл. 5. Бібліогр.: 127 найм.

Друкується за авторською редакцією.

Відповідальний за випуск В. М. Тарасевич, д-р екон. наук, проф.

Рецензенти: Ю. І. Пилипенко, д-р екон. наук, проф. (ДВНЗ «НГУ»)
Ю. Є. Петруня, д-р екон. наук, проф. (УМСФ)

© Національна металургійна академія
України, 2018

© Бобровська О. Ю., Лебедева В. К.,
Матвеева О. Ю., Савостенко Т. О.

З М І С Т

Вступ	5
Розділ 1. Основи теорії державного управління	6
1.1. Основні теорії державного управління.....	6
1.2. Державне та регіональне управління у системі суспільних наук. Поняття, система та завдання державного і регіонального управління.....	14
1.3. Методи державного та регіонального управління.....	16
1.4. Соціальна природа поняття «державне управління», його мета та зміст. Об'єкт та предмет державного управління.....	20
Розділ 2. Історичні форми державного та регіонального управління	28
2.1. Унітарна держава та автономія.....	28
2.2. Імперія: сутність та основні риси.....	30
2.3. Федеративна держава та конфедерація.....	31
Розділ 3. Державна влада та державне управління	34
3.1. Сутність та основні риси сучасної держави як суб'єкта управління суспільними процесами.....	34
3.2. Категорія влади. Державна влада як складова державно-владного механізму.....	37
3.3. Державне управління як система, що розвивається. Рівні державного управління.....	41
Розділ 4. Система органів державної влади в Україні	64
4.1. Історичний досвід державного управління в Україні.....	64
4.2. Конституційна модель розподілу влади в Україні.....	67
4.3. Законодавчі та виконавчі органи державної влади в Україні..	69
Розділ 5. Територіальні засади регіонального управління	86
5.1. Суспільно-географічне районування.....	86
5.2. Адміністративно-територіальний устрій України.....	90
5.3. Типологізація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.....	93
Розділ 6. Виробництво на території регіону	104
6.1. Галузеве розміщення виробництва та виробнича інфраструктура регіону.....	104

6.2. Формування регіональних міжгалузевих комплексів.....	106
6.3. Оцінювання господарського використання територій.....	106
Розділ 7. Державна регіональна політика.....	109
7.1. Об'єкти, суб'єкти та предмет державної регіональної політики.....	109
7.2. Цілі та принципи державної регіональної політики.....	117
Розділ 8. Загальні засади формування механізму господарського управління регіоном.....	128
8.1. Механізм регулювання регіонального розвитку.....	128
8.2. Особливості ринкового механізму регіонального розвитку....	134
8.3. Фінансовий механізм державного регулювання регіонального розвитку.....	136
Розділ 9. Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні.....	139
9.1. Роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління.....	139
9.2. Фінансова система місцевого самоврядування.....	147
9.3. Теорія організації місцевої влади.....	150
Розділ 10. Взаємодія органів публічної влади, центральних та регіональних органів управління.....	155
10.1. Теоретичні засади взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування...	156
10.2. Основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян.....	158
10.3. Взаємовідносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України, судовими органами, органами внутрішніх справ та прокуратури.....	162
10.4. Державні та адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання.....	172
Рекомендована література.....	182

ВСТУП

Навчальна дисципліна «Державне та регіональне управління» є нормативною і входить до циклу дисциплін професійної та практичної підготовки бакалаврів, що навчаються за спеціальністю 073 «Менеджмент».

Мета – формування системи знань та вмінь щодо методології, методики та організаційних основ державного та регіонального управління.

У результаті вивчення дисципліни студент повинен **знати**:

- основні поняття, мету та завдання державного та регіонального управління;
- історичні форми державного та регіонального управління;
- територіальні засади регіональної економіки;
- основи державної регіональної політики;
- загальні засади формування механізму господарського управління регіоном;
- принципи взаємодії публічної влади, центральних та регіональних органів управління;

уміти:

- виявляти необхідні сфери та напрямки державного та регіонального управління;
- здійснювати соціально-економічну діагностику регіонів;
- визначати показники фінансової автономії регіонів;
- обґрунтовувати критерії визначення регіональних структурних та інвестиційних пріоритетів;
- формувати умови залучення іноземного капіталу в спеціальні економічні зони.

Навчальний посібник «Державне та регіональне управління» підготовлений авторським колективом у складі: д-ра наук з держ. упр., доцента Боровської О. Ю. (р. 7, 9); канд. екон. наук, доцента Лебедевої В. К. (р. 2, 6, 8); канд. наук з держ. упр. Матвеевої О. Ю. (р. 10); канд. екон. наук, доцента Савостенко Т.О. (р. 1, 4, 5, 8, 10).

РОЗДІЛ 1

ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Основні теорії державного управління.

1.2. Державне та регіональне управління у системі суспільних наук.

Поняття, система та завдання державного і регіонального управління.

1.3. Методи державного та регіонального управління.

1.4. Соціальна природа поняття «державне управління», його мета та зміст. Об'єкт та предмет державного управління.

1.1. Основні теорії державного управління

Формування теорії управління як *галузі науки*, визначення відповідних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувалися протягом тривалого періоду і знайшли підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

Державне управління стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності. М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

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

– *підхід з погляду наукового управління* – школа наукового управління (1885–1920);

– *адміністративний підхід* – класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950);

– *підхід з погляду людських відносин* – школа людських відносин (1930–1950);

– *підхід з погляду поведінки* – біхевіористична школа (1950 – донині);

– *підхід з погляду кількісних методів* – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);

– підхід з погляду «чутливої» адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

Школа наукового управління (Ф. У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф. Тейлора. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки. Єдиною метою діяльності людини він вважав прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці. Інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон посилив увагу до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції

досліджень у галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

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

З погляду управління державою «**класична**» **школа** сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Теорія бюрократії. Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864–1924). На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і

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

Школа людських відносин (М. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників. Теорія людських відносин розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

Англійський вчений Мері Паркер Фоллет одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності.

З появою *теорії людських відносин* з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб. Значний внесок у дослідження мотивації зробив Д. Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно з цією теорією особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у

результаті життєвого досвіду.OBOB'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, управління без лідерства або без контролю.

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

Найвідомішу модифікацію *теорії Маслоу* запропонував К. Алдерфер, і називалася вона теорією ЖВЗ. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших.

Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Це платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою. Ця теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках.

Теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби. 1. Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями. 2. Приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими. 3. Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе

відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Процесуальні теорії мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків.

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення.

Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається теорією сподівання. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду.

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

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

Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

У такому ж напрямі сформовано в 1993–1995 рр. рекомендації Комісії віце-президента США А. Гора з її гаслом «створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще».

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

Системний підхід дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем.

Для управління інтерес становлять соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише ймовірно.

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

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

Європейська школа. Підхід до визначення галузі державного управління та його змісту в ній дуже точний. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підгалузь права.

Особливістю, що виражає сутність європейської школи, є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління» був Александр Франсуа Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла в 1845 р. У своїх поглядах він протиставив науку державного управління

адміністративному праву. За німецького підходу завдання і функції державного управління також впливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Майер у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (тобто держави, в якій править закон), яка визнає ідею верховенства права і в якій належним чином впорядковано адміністративне право, яке визначає зміст і межі державного управління.

Американська школа. Дещо інакший американський підхід до державного управління. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління.

Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад.

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

Отже, **державне управління** – явище універсальне і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу певної країни, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів.

1.2. Державне та регіональне управління у системі суспільних наук. Поняття, система та завдання державного і регіонального управління

Державне управління у системі суспільних наук – це також система заходів задля здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем національного розвитку.

Дисципліна «Державне та регіональне управління» узагальнює і систематизує знання, вироблені адміністративно-управлінською наукою з метою впровадження їх у процес управлінської праці. Його вивчення сприяє процесу форму Державне управління тлумачиться у широкому і вузькому сенсі. У першому випадку - управління всім суспільством, реалізація державної влади вищого рівня (горизонталь державної влади) з усіма трьома гілками влади. У другому випадку – управління справами держави, реалізація державно-адміністративної, виконавчої влади від центру - до влади на місцях, тобто державно-адміністративна вертикаль влади. Таким чином, керуюча система включає в себе в якості компонентів (підсистем) відносно самостійні соціальні системи: систему державного управління справами суспільства в цілому; систему адміністративного управління справами держави.

Сучасна суспільна система використовує державне управління як необхідний регулятор економічного і соціального розвитку, що включає використання як адміністративно-планових, так і ринкових важелів. Досягнення інформатики та обчислювальної техніки надають можливість для прогнозування в національному та міжнародному масштабах, оперативного реагування на зміну ринкової кон'юнктури і прийняття управлінських рішень.

Хоча держава є формою вираження в концентрованому вигляді економічних потреб більшості суспільства, система державного управління розглядає суспільні відносини в різних сферах діяльності: економіці, політиці, духовному житті та ін. Об'єктом вивчення є не окремо взяті суспільні процеси, а системи діяльності, в яких з виробництвом органічно поєднуються відтворення, інновації, соціальне обслуговування і інші функції.

Безпосередньо державне управління виявляється в практичній діяльності державних органів з реалізації політики держави, забезпечення його інтересів. Воно спрямоване на поліпшення використання природних, трудових,

матеріальних ресурсів, керівництва галузями народного господарства і соціальної сферою, охорони прав і законних інтересів громадян, громадського порядку. При цьому виконуються функції організації, планування, координації, аналізу, контролю та інші; застосовуються методи як переконання, стимулювання, так і примусу, покарання.

Система державного управління як наукова дисципліна спирається на відповідні закономірності, принципи, правила, які є основою методології державного управління. Методологія, в свою чергу, зумовлює методи управління, тобто прийоми, способи вирішення управлінських завдань.

Система державного управління ґрунтується на законах суспільного розвитку, перш за все економічних. Об'єктивні закони не залежать від свідомості і волі людей. Але об'єктивність суспільних законів не означає їх фатальність, а люди не безсилі перед ними. Закони можуть виявлятися в одних умовах стихійно, а в інших – через свідомо організовану діяльність людей, які пізнали об'єктивну необхідність своїх дій.

Якщо закон непізнаним і незрозумілим, то люди його дотримуються інтуїтивно, сліпо, ціною проб і помилок. Пізнані закони вони використовують у своїх інтересах. Отже, діяльність визначається не тільки закономірністю, але й суб'єктивним фактором – свідомістю людини, що обумовлює можливість впливу на його поведінку через систему державного управління. Держава має на це право, тому що його інститути здатні повніше пізнати механізм дії законів, ніж окремо взята особистість, і воно діє на основі договору з товариством, Конституції країни.

В рамках даного курсу в якості завдань державного і регіонального управління як навчальної дисципліни розглядається поняття «управління» на різних рівнях, виявляються особливості державного та регіонального управління. Вивчаються теоретичні основи побудови структури державного управління. Розглядається сучасна система державного управління в Україні, організація державної влади і управління. Аналізуються такі основні напрямки діяльності держави, як розробка і реалізація державної політики. Також вивчаються основи державного управління в провідних зарубіжних країнах з різними формами правління. Відповідно до цього основні завдання дисципліни можна згрупувати за такими змістовними блоками:

- визначити сутність держави на сучасному етапі, розглянути поняття і зміст державного й регіонального управління;
- проаналізувати цілі, функції, принципи державного й регіонального управління;
- розглянути організаційну і функціональну структуру органів державної й місцевої влади та перспективи її реформування;
- розкрити сутність і зміст місцевого самоврядування та його місце в державно-управлінських процесах;
- проаналізувати ефективність державної служби в Україні як соціального і правового інституту;
- навчитися розуміти і усвідомлювати проблеми державного управління у процесі формування громадянського суспільства і розбудови демократичної, правової, соціальної держави.

1.3. Методи державного та регіонального управління

Метод у широкому філософському значенні визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. Найбільш загальним, пов'язаним із суттю управлінської діяльності, є підхід, який базується на виявленні об'єктивних закономірностей. У цьому випадку метод може бути визначеним як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання.

Методи державного управління численні та різноманітні, що пояснюється багатоманітністю управлінських функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуальні риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища – методів управління.

Управлінська діяльність передбачає існування спеціальних методів, а відповідно, і своєї теорії, методології управління як особливого виду методології пізнання. Під методами розуміються засоби досягнення поставлених цілей. Метод управління – це спосіб, прийом впливу суб'єкта на поведінку об'єкта управління для досягнення поставленої мети. Головна мета

такого впливу активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб.

Методи являють собою важливу складову процесу державного управління. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління.

Методи державного управління – складна система способів і прийомів, які якісно розрізняються між собою.

Адміністративні методи (інша назва організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати у певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи носять непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат.

Деякі дослідники додають до названих груп ще соціальні чи соціально-психологічні методи управління. Ці методи, в свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи).

Крім вищезазначених факторів, формування і застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Тому, залежно від цих та інших складових, обґрунтованими класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються:

За змістом їх розглядають з позицій відображення вимог законів управління, специфіки управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, правові, соціально-психологічні.

За спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень;

різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників.

За організаційними формами методи управління реалізуються у різних видах: тип впливу (акт, норма); спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, довготермінові та короткотермінові).

За характером розрізняють прямий чи непрямий управлінський вплив. Прямий вплив (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо) передбачає його конкретний результат. Непрямий – створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.

Управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує притаманні іншим наукам методи: аналіз, прогнозування, порівняння, планування, моделювання, статистичне та економіко-математичне програмування тощо.

Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми дослідження, що розробляються і застосовуються адміністративно-управлінською наукою. Значна їх частина використовується в інших наукових дисциплінах. До спеціальних методів, які, однак, мають широке розповсюдження, відносяться: аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування; організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програмування, аналіз входів та виходів, статистика та теорія ймовірностей та ін.

Багатогранність методів управлінської діяльності спонукає до виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи: загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу; спеціальні принципи застосування методів на певних стадіях управлінського процесу.

Загальні принципи використання методів: принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.); принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням; принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності у використанні методів (вимагає вирішення проблеми з мінімально можливими організаційними ресурсами). Спеціальні принципи використання методів. Стосовно методів впливу (етап реалізації управлінського рішення) це можуть бути: принцип переваги організації та переконання над

примусом; принцип збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон); принцип персоналізації відповідальності та персоніфікації покарання та ін.

Для систематизації методів за стадіями управлінської діяльності правомірно розрізняти такі етапи:

- 1) збір і обробка управлінської інформації;
- 2) вироблення управлінського рішення;
- 3) виконання управлінського рішення;
- 4) контроль (нагляд), перевірка виконання рішення.

Перша, інформаційна стадія реалізується, в основному, за допомогою сучасної комп'ютерної техніки. Під час здійснення цієї стадії застосовуються спеціальні (специфічні) методи збору і обробки управлінської інформації.

Центральна стадія управлінського процесу вироблення управлінського рішення. Для цього застосовується великий арсенал добре розроблених методів та моделей. Назвемо головні з них: індивідуальний, груповий чи командний підходи до розв'язання проблеми і виконання рішення.

При виконанні рішення в основному застосовуються організаційно-розпорядчі методи у комплексі з іншими формами, засобами і методами роботи. Особливу роль на цьому етапі відіграє виконавська дисципліна, дотримання законності. Ось чому тут виділяється правовий метод, який передбачає достатньо високий рівень правової культури державних службовців. Важливим засобом управління є також метод нормативно-правового регулювання, оскільки органи державного управління призначені реалізовувати виконавчу і розпорядчу діяльність у відповідності з чинним законодавством.

У процесі вирішення багатопланових завдань, що стоять перед державними службовцями, велика роль надається інтенсивній комунікації. Комунікація як один із основних методів державного управління здійснюється як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як у середині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособова комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення).

1.4. Соціальна природа поняття «державне управління», його мета та зміст. Об'єкт та предмет державного управління

Соціальна природа поняття «державне управління» пояснюється його сутністю, що формує предмет та об'єкт державного управління як науки. Об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, тобто діяльність органів виконавчої влади.

Самостійний предмет державного управління умовно можна скласти з трьох частин. Першу становлять проблеми взаємодії різноманітних сторін управління, які вивчаються іншими науками, виходячи з їхнього предмета дослідження. Досліджуючи ці взаємодії, виявляючи їх закономірності, наука державного управління досягає більш точного і глибокого пізнання адміністративної реальності. Другу частину становлять питання, які або зовсім не вивчаються існуючими науками, або досліджуються в обмежених рамках, оскільки більш глибоке їх дослідження не може бути досягнуте методами, притаманними даним галузям науки. Третя частина – це проблеми, які не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому мають суттєве значення для вдосконалення державного управління. Це: питання наукової організації праці в сфері виконавчої влади, запровадження в роботі управлінського апарату сучасних інформаційних технологій та технічних засобів, питання оптимізації апарату державного управління та управлінських функцій тощо.

Можна визначити, що основними напрямками досліджень науки державного управління є такі:

- організація державного управління на різних рівнях – центральному, регіональному та місцевому (розробка загальної теорії апарату державного управління, проблем централізації і децентралізації, управлінських функцій, координації державного управління як цілісної системи);

- проблема добору і підготовки управлінських кадрів – дослідження питань оптимальної структури штатного складу державних службовців, управління персоналом у державних органах, професійно-кваліфікаційні вимоги до державних службовців, а також проблем лідерства і боротьби з бюрократизмом;

– техніка державного управління, зокрема, розробка теорії прийняття державно-управлінських рішень, політичного прогнозування, методів державного управління, технології зв'язків з громадськістю.

Відповідно, в центрі її уваги перебувають такі наукові поняття і категорії: функції, принципи, організаційна структура, методи і форми діяльності апарату державного управління, державна служба, а предметом науки державного управління є організація, форми і закономірності функціонування системи органів виконавчої влади.

Отже, наукова галузь «Державне управління» має своє чітко окреслене об'єктно-предметне поле досліджень, а саме – один з основних видів діяльності держави – здійснення виконавчої влади. Воно синтезує соціально-політичний, історичний, юридичний, соціологічний, економічний, психологічний підходи, не обмежуючись і не зливаючись при цьому з жодним із них.

Державне управління – наука, що існує у поєднанні теоретичного (фундаментальні дослідження) і практичного (прикладні дослідження) аспектів. Теорія державного управління вивчає різні види управлінської діяльності – від оптимізації праці державних службовців до розробки концептуальних напрямів модернізації апарату державного управління. Поєднання в науково-дослідницькій технології адміністративно-управлінського досвіду з теорією і практикою державотворення сприяє ефективності виконавчої влади. Адже її головною ціллю є одержання й теоретична систематизація нових знань (фундаментальних і прикладних) про діяльність органів виконавчої влади, державних службовців, знаходження шляхів підвищення ефективності державного управління, оптимізації управлінських функцій, вдосконалення методів державного управління. Разом з тим прикладні дослідження спрямовані на практичне застосування отриманих фундаментальних результатів для вирішення конкретних завдань у сфері державного управління.

Науку державного управління визначають як суспільну, соціальну науку про раціональну організацію апарату управління і найбільш ефективні засоби, форми і методи його роботи, які дозволяють досягати максимальних результатів за найменших затрат сил і ресурсів.

Державне управління як наука і як навчальна дисципліна має свої особливості. Як галузь науки воно охоплює теоретичні дослідження проблем організації, становлення й розвитку державного управління, зокрема побудови

й оптимального функціонування системи органів виконавчої влади. Як навчальна дисципліна – дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації державного апарату і державної служби, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин.

Отже, державне управління як наука має загальний характер, свій об'єкт і предмет, систему понять і категорій, сформульовані проблеми і гіпотези, специфічні та універсальні закони розвитку. Слід зазначити, що при визначенні управлінської науки ми не повинні відмежовуватися від сучасних досягнень світової управлінської думки. Хоча, з іншого боку, щодо ряду ключових проблем теорії управління, вітчизняна управлінська наука повинна здійснювати наукові розробки, які б за досконалістю вигідно відрізнялися від досліджень інших адміністративних шкіл та сприяли формуванню національної теорії державного управління. Необхідно творчо підходити до світового досвіду, адже недоцільно сліпо переносити на сучасний український ґрунт застарілі та чужі знання, управлінську культуру, не враховуючи особливостей конкретно-історичного стану суспільства та національного менталітету.

Таким чином, предметом державного управління є соціально-економічна система держави, всі процеси, які з нею пов'язані, а об'єктом – територія держави.

Поділ єдиного процесу управління на відносно відокремлені, але, в той же час, нерозривно пов'язані функції необхідно при описі системи управління як інтегрованого процесу, спрямованого на досягнення чітко визначеної мети.

Функції керуючої системи як такої, визначає лише кілька основних видів функцій:

- планування;
- організація;
- регулювання /стимулювання / мотивація;
- контроль / зв'язок.

Планування – процес підготовки на перспективу рішень про те, що повинно бути зроблено, як, коли, які і скільки ресурсів має бути використано. Функція планування відповідає на три питання: Де система управління знаходиться у даний час? Куди вона хоче рухатися? Як збирається зробити це?

Організація містить декілька етапів:

– структурна організація (включає структуру повноважень і структуру комунікацій органів управління);

– організація управлінського процесу (включає організацію роботи органів виконавчої влади, роботи в часі, роботи в просторі).

Регулювання (що передбачає стимулювання і мотивацію) спрямоване на максимальне задоволення потреби соціальної системи в організації в обмін на її ефективну роботу. Етапи:

1. визначення соціально-економічної потреби;
2. надання можливості задовольнити ці потреби;

Контроль та зв'язок – процес забезпечення того, що управлінська система дійсно досягла своєї мети. Етапи:

1. встановлення стандартів;
2. вимір того, що було фактично досягнуто і порівняння досягнутого з наміченими стандартами.

Формування моделей державного управління має стародавню історію. Адміністрація, як зазначає Гледен, виникає тоді, коли виникає уряд. Спочатку, за думкою Гледена, з'являється лідер (ініціатор), який об'єднує людей і створює певні правила суспільного буття, а потім з'являється адміністратор, який надає суспільним відносинам стабільності та упорядкованості через управлінську діяльність.

В основі формування ранніх адміністративних систем мало місце два підходи. Перший – **формування адміністративного офісу на засадах відношення до володаря**. Ці адміністративні системи були «особистісні», тобто заснованими на лояльності до специфічного індивіда (королю або міністру). Це було пов'язано з тим фактом, що при створенні адміністративного офісу владні особи у першу чергу зверталися до своїх друзів або родичів з пропозицією зайняття місце в офісі. Тому що владарі шукали не професіоналів, які здатні виконувати певні функції, а людей які віддано будуть їм служити. Як приклад, слово «міністр», яке у сучасності трактується як «керівник певного підрозділу державної адміністрації та член уряду» виникло від латинського «Minister» – слуга.

Другий підхід пов'язаний з так званими посадами, що отримувалися завдяки певній платі за право її займати. Так у середні віки в Англії існувала

традиція надання монархом місця на митниці особам, які могли сплатити за це запропоноване місце.

Цілком логічно було те, що особи, які посідали ці посади прагнули повернути сплачені гроші і звичайно ж, отримати прибуток. Наприклад, у ранньому колоніальному Сіднеї, митний чиновник особисто отримував п'ять процентів від усього зібраного ним мита. Державна служба розглядалася як нормальний спосіб молодим особам знайти роботу, яка надавала певний прибуток. Проте, мова не йшла про фахову компетентність і високу обізнаність претендента. Першим кроком у подоланні негараздів такої системи адміністрування було запровадження нових принципів організації державної служби. Її теоретичні основи пов'язують з В. Вілсоном (США), який першим визначив державне управління як окремий вид діяльності та теорією бюрократії М. Вебера (Німеччина). Ця модель вважається традиційною і була домінуючою у більшості демократичних країн світу до 70-х років ХХ ст., а в деяких країнах залишається актуальною і до сьогодні.

Самий важливий теоретичний принцип традиційної моделі державного управління є ідея раціональної бюрократії М. Вебера. Він запропонував шість **принципів сучасної системи бюрократії**, що базуються саме на ідеї легального способу панування, а саме:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархічності, який встановлює підлеглість в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.
3. Діяльність управлінця регламентуються чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).
4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.
5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.
6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правилах та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації.

Отже, **бюрократична модель** організації державного управління передбачає такі принципи організації державної установи. По-перше, уряд має бути організований ієрархічно. По-друге, уряд надає послуги та здійснює свою діяльність виключно через бюрократію. По-третє, мають бути чітко

відмежовані адміністративні та політичні питання. Всі принципи складають основу традиційної моделі державного управління і мають свою історію виникнення та вплив на сучасні форми та методи державного управління.

Класичну **(бюрократичну) модель державного управління**, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х років ХХ ст., було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. ХХ ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довкіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ. Зусилля «просунути постбюрократичні» форми зосередилися на відкритті можливостей керівництва з боку громадськості державними адміністраціями, поза традиційними контрольними установами, і зміні відносин між соціальними установами. Переорієнтація від бюрократичного адміністрування та керування до конкурентних ринків і мережі політики участі була діагностована дослідниками, або передбачена, і перетворення інтерпретувалися як «неминуча зміна» до більш розвинутої адміністрації з конвергенцією адміністративних форм, якщо не глобально, то, принаймні, серед розвинених країн. Модель публічного менеджменту або за Т. Пітерсом «ринкова модель» зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є домінуючою й досі.

Основна проблема, що постала у науковій та практичній царині державного управління, стало знаходження балансу між централізованим управлінням і свободою дій на місцях. Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «нового публічного менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління, а саме:

- розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;
- розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;
- керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;

– перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;

- запобігати виникненню проблем;
- заробляти більше, ніж витратити;
- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;
- надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

У науковій практиці на сьогодні сформувалося декілька принципових концепцій урядування, а саме: корпоративне урядування, належне урядування та публічне урядування. Спробуємо їх розглянути.

Корпоративне урядування пов'язано з внутрішніми системами і процесами, які забезпечують направленість діяльності та звітність для будь-якої організації. У державному управлінні це найчастіше пов'язується з відносинами між політиками та/або лідерами громадських організацій і керівниками державних установ, завданням яких є реалізація політики. Корпоративне урядування описує всі впливи на інституційні процеси.

Наступна концепція – належне урядування (Good Governance). Більшість сучасних західних учених складовими називає такі:

- конституційний лад;
- демократичні вибори;
- повага до прав людини;
- влада закону (правопорядок);
- політична відкритість;
- стабільність і зрозумілість законів;
- терпимість, справедливість;
- громадська участь;
- суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей;
- незалежність судів;
- прозорість діяльності влади;

- відсутність корупції;
- активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації;
- компетентність органів влади;
- політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на заслугах);
- підзвітність влади суспільству із загальнонагомих питань.

І остання концепція врядування – публічне урядування. Публічне урядування можна розбити на п'ять окремих напрямків:

1. Соціально-політичне урядування, пов'язане з установленими відносинами у суспільстві. Стверджується, що ці відносини і взаємодії повинні бути зрозумілими для вироблення та реалізації державної політики. За такого підходу уряд більше придатний для вироблення та реалізації державної політиці, тому що йому доводиться покладатися на інших представників громадськості для легітимізації своєї діяльності і більшого впливу в певній галузі.

2. Державно-політичне урядування – концентрує увагу на проблемах взаємодії політичної еліти та системи державного управління у процесі управління суспільними процесами.

3. Адміністративне урядування – пов'язане з ефективним застосуванням державного управління та його репозиціонуванням, щоб охопити складність сучасних проблем суспільства. Наприклад використовується поняття урядування для загальної практики реалізації політики та надання державноуправлінських послуг, з одного боку, а також воно використовується як універсальний термін, щоб спробувати створити цілісну теорію реалізації державної політики та надання державних послуг.

4. Контрактне урядування – пов'язане з дослідженням внутрішньої роботи державних установ нового публічного управління, зокрема запровадження договірних відносин при наданні державних послуг.

5. Сітьове урядування – концентрує увагу на самоорганізуючихся міжорганізаційних сітках, які без участі уряду надають державні послуги. На відміну від державно-політичного урядування, цей підхід концентрує увагу на тих суспільних утвореннях, які реалізують державну політику і надають державні послуги.

Таким чином, існує **чотири моделі державного управління**:

- патронатно-патриархальна,
- класична (бюрократична) модель,
- модель нового публічного менеджменту,
- модель урядування.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні підходи в розвитку теорії та практики управління.
2. Що є завданнями дисципліни «Державне та регіональне управління»?
3. Охарактеризуйте економічні методи державного управління.
4. Що є предметом державного управління?
5. Проаналізуйте основні моделі державного управління.

РОЗДІЛ 2

ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

- 2.1. Унітарна держава та автономія.*
- 2.2. Імперія: сутність та основні риси.*
- 2.3. Федеративна держава та конфедерація.*

2.1. Унітарна держава та автономія

Класичними формами державного устрою вважаються унітарна держава та федеративна держава. Імперія та конфедерація виступають специфічними формами державного устрою, похідними від класичних. Від перших століть нашої ери до кінця XVIII століття унітарна держава була панівною формою державного ладу. Виникнення США пов'язують з початком федералістської революції, в результаті якої федеративна держава також стала поширеною формою державного устрою. Разом з тим, більшість сучасних держав за своїм ладом являються унітарними.

Унітарна держава (від лат. *Unitas* – єдність, однорідність) – це форма державного устрою, яка передбачає пріоритет суверенітету єдиної держави над адміністративно-територіальними одиницями, на які вона поділяється.

Складові унітарної держави мають статус одиниць адміністративно-територіального поділу, який, як правило, не враховує етнонаціональний склад населення. В унітарній державі територія та статус адміністративно-територіальних одиниць можуть змінюватися за рішенням центральних органів державної влади без узгодження з населенням.

До основних ознак унітарної держави належать: єдина конституція; вертикально-ієрархічна модель влади; єдиний керуючий центр; єдина система права; єдине громадянство; єдина державна мова з можливістю використання в окремих регіонах інших офіційних мов.

Унітарна держава як форма державного устрою має як переваги, так і недоліки. До переваг унітарної держави можна віднести економічність організації державного управління, оперативність прийняття рішень; простота контролю за виконанням прийнятих рішень; усталеність в екстремальних умовах.

Разом з тим, унітарна держава може нести в собі негативний потенціал авторитаризму, ігнорування специфічних особливостей етносів та спільнот, малоініціативність регіональних структур влади.

Унітарна держава має два різновиди: централізована унітарна держава та децентралізована унітарна держава. **Централізована унітарна держава** – це держава, в якій підпорядкованість регіональних органів центральним органам державної влади здійснюється шляхом призначення регіональних посадових осіб центром. Централізованими унітарними державами являються, наприклад, Норвегія, Швеція, Фінляндія. **Децентралізована унітарна держава** – це держава, в якій регіональні органи влади формуються незалежно від центру і діють самостійно під наглядом державного центрального апарату. Децентралізованими унітарними державами являються, наприклад, Великобританія, Нова Зеландія, Японія. Конституцією України закріплено статус України як централізованої унітарної держави.

Унітарна держава може утворити автономію у своєму складі. **Автономія** (від грец. *Autonomos* – *autos* – сам, *nomos* – закон) – це надання певним

регіонам держави прав на самоврядування в адміністративній сфері. Як правило, автономія надається етнопонаціональним спільнотам і вважається однією з форм самовизначення народу, передбаченою міжнародним правом. Характерними ознаками автономії являються:

- дія на території автономії як загальнодержавних законів, так і законів автономії з певного кола питань;
- формування незалежно від центральних державних органів власного автономного уряду та парламенту.

Існування інституту автономії є проявом демократизації суспільства і формою вирішення етнопонаціональних проблем й запобігання міжнаціональним конфліктам. В західній літературі процес децентралізації та автономізації унітарної держави кваліфікується як початок її федералізації, а саму унітарну державу з автономними утвореннями визначають як унітарну державу з елементами федералізму.

Автономія має певні ознаки державного утворення (конституція, державна символіка, уряд, парламент), але не визнається ним, оскільки статус автономії розробляє і встановлює центр. Юридичні закони, встановлені автономними органами влади, можуть бути скасовані, якщо протирічать загальнодержавним законам.

2.2. Імперія: сутність та основні риси

Імперія (від лат. Imperium – влада, сильний, могутній) – це форма державного устрою, яка передбачає об'єднання національно-територіальних або адміністративно-територіальних утворень під жорсткою централізованою владою.

Імперія має риси, спільні з унітарною державою, специфічні риси та певні риси федералізму. Як унітарна держава, так і імперія, мають єдиний управлінський центр, управлінську вертикаль та єдину систему права. До специфічних рис імперії належать такі: наявність колоній або напівколоній; панування єдиної державної ідеології; існування величезної військової, політичної, економічної та адміністративної бюрократії; континентальний або світовий масштаб; концентрація в метрополії матеріальних та нематеріальних

ресурсів імперії; експансіонізм. Елементи федералізму в імперії проявляються в її полі етнічному складі населення, етнонаціональному територіальному поділу, існуванні державних утворень подвійного громадянства.

Імперії створювались приєднанням нових територій на добровільній основі або внаслідок загарбницьких війн. У сучасному світі імперій немає. Міждержавні утворення сформовані на основі федеративних або конфедеративних принципів.

2.3. Федеративна держава та конфедерація

Федеративна держава (від лат. Foedus – домовленість) – це стійка нецентралізована форма державного устрою, за якої декілька держав (суб'єктів федерації), не втрачаючи державного суверенітету, об'єднані в одній державі на засадах спільно виробленої конституції та низки домовленостей.

Поширення федеративного державного устрою у світі отримало назву «**федералістської революції**». Цей термін з'явився в політології на початку 80-х років ХХ століття і характеризував тип соціальної революції, яка приводить до якісних змін в етнополітичній свідомості народів і державному устрої.

Виділяють такі історичні етапи федералістської революції:

1. Початок федералістської революції з боку колоній, зокрема США, які у 1776 році стали першою федеративною державою.
2. Розширення федералізму з ХVІІІ до 40-х років ХХ ст., коли федераціями стали Мексика, Венесуела, Аргентина, Канада, Бразилія та Австралія.
3. Поглиблення федералізму у 40-80-х роках ХХ ст., коли формуються різні типи федеральних відносин.
4. Підйом федералізму з середини 80-х років ХХ ст., який мав такі прояви: перший в історії прецедент реформаторського шляху створення федерації у Бельгії (1986 р.); децентралізація влади в унітарних державах – Франції та Італії; набуття федеративних ознак Європейським Союзом, зокрема, Шенгенська угода, впровадження євро тощо.

Федеративні держави можуть будуватися за територіальним принципом, як Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччини та Канада,

або за етнотериторіальним принципом, як Бельгія, Індія, Російська Федерація. Суб'єкти федерації у різних країнах мають різні назви: республіки, штати, кантони, провінції, землі.

Федеративна держава має такі основні ознаки:

- єдина територія, збройні сили, грошова система;
- конституція з чіткою регламентацією розподілу влади;
- двопалатний парламент, у якому одна палата представляє весь народ, а друга – суб'єкти федерації;
- право суб'єктів федерації брати участь у процесі внесення змін до загальнодержавного законодавства та змінювати своє законодавство без узгодження з федеральними органами;
- нецентралізована розподілена влада;
- функціонування двох і більше державних та офіційних мов.

До переваг федерації належать її відкритий характер, гнучкість та правовий демократичний характер. Разом з тим, при федеративному устрою можуть виникнути такі проблеми:

- ускладнення системи управління, потенційна загроза конфлікту владних структур федерального рівня і суб'єктів федерації;
- необхідність постійного пошуку компромісів щодо досягнення та збереження злагоди, що може заважати оперативному прийняттю рішень;
- проблеми, пов'язані з інтеграційно-диференційним характером федерації, а саме: з дезінтеграцією в процесі перетворення унітарної держави на федеративну та з інтеграцією в процесі створення федеративної держави з декількох суверенних держав.

На сьогодні у світі близько сорока федеративних держав та держав з елементами федералізму, що становить близько 24% від загальної кількості держав з населенням близько 70% всього населення Землі.

Конфедерація (від лат. *Confederatio* – союз, об'єднання) – це союз декількох держав, об'єднаних угодою про взаємні гарантії, який характеризується збереженням повної юридичної й політичної незалежності всіх його членів.

Розрізняють три типи конфедерації: співдружність, асоціація та ліга. **Співдружність** – це об'єднання самостійних держав, які проводять власну політику і співробітничать у сфері захисту спільних інтересів. Прикладом може служити Європейський Союз. **Асоціація** – добровільне об'єднання маленької держави з великою. Асоціація може існувати в таких трьох формах: асоційовані держави, федерасі та кондомініум. **Асоційовані держави** – це асоціація, в якій можливе одностороннє рішення про вихід з асоціації. Наприклад, Франція та Монако є асоційованими державами. **Федерасі** – це асоціація, в якій будь-які зміни відбуваються зі згоди двох сторін. Таку асоціацію складають Португалія та Мадейра. **Кондомініум** – це асоціація, в якій однією територією управляють дві або більше держави. Наприклад, долина Андорри управляється одночасно Іспанією та Францією. **Ліга** – це об'єднання політично незалежних держав, яке створюється для досягнення специфічних цілей. Наприклад, НАТО.

Конфедерація характеризується такими основними рисами:

- формування законодавчого органу у рівноправних представників держав;
- приймання закону тільки в разі його прийняття кожною державою;
- колегіальні виконавчі органи;
- формування фінансових ресурсів з обов'язкових і добровільних внесків держав;
- формальне перебування збройних сил під спільним командуванням при наявності в кожній державі своєї армії;
- координація зовнішньої політики при можливості самостійної дії окремих держав при вирішенні другорядних питань.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Що таке унітарна держава?
2. Поясніть різницю між централізованою та децентралізованою унітарною державою.
3. Охарактеризуйте специфічні риси імперії.
4. Які основні ознаки має федеративна держава?
5. Охарактеризуйте різні типи конфедерації.

РОЗДІЛ 3

ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

3.1. Сутність та основні риси сучасної держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

3.2. Категорія влади. Державна влада як складова державно-владного механізму.

3.3. Державне управління як система, що розвивається. Рівні державного управління

3.1. Сутність та основні риси сучасної держави як суб'єкта управління суспільними процесами

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, як «держава». **Держава** – здійснюваний за допомогою офіційних органів політико-територіальний спосіб організації публічної влади, покликаний керувати суспільними процесами, шляхом надання своїм велінням загальнообов'язкового характеру та можливістю реалізації цих велінь через примус.

Функції держави – це основні напрямки діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі.

За соціальним значенням державної діяльності функції держави поділяються на: основні, що характеризують призначення держави, найбільш загальні, найважливіші напрямки її діяльності на певному етапі розвитку.

Вони здійснюються не окремими державними органами, а, різною мірою, багатьма ланками державного апарату; додаткові (допоміжні), що є складовими елементами основних функцій, але самі по собі не розкривають сутності держави.

За сферами діяльності держави її основні функції поділяються на: внутрішні функції, що здійснюються в межах даної держави і в яких виявляється її внутрішня політика. Внутрішні функції держави здійснюються в наступних сферах: політичній; закріплення, забезпечення та охорона прав і свобод людини; екологічній; економічній; культурній; соціальній; підтримки порядку; зовнішні функції, що забезпечують здійснення її зовнішньої політики.

За часом здійснення, або за тривалістю у часі їхнього здійснення державні функції поділяються на: постійні, що здійснюються протягом всього часу існування держави; тимчасові функції, що здійснюються протягом певного періоду існування держави чи пов'язані з певним фактом.

В цілому ж функції держави можна поєднати за такими п'ятьма напрямками.

1. Забезпечення економіки необхідною кількістю грошей. У цій сфері держава є монополістом і протистоїть великій кількості покупців, які формують попит на гроші. З метою задоволення цього попиту держава здійснює грошово-кредитну політику.

2. Формування правових засад господарювання. З цією метою держава визначає правовий статус окремих форм власності, узаконює існування різних видів господарської діяльності, регулює відносини між виробниками і покупцями товарів, регламентує здійснення окремими підприємствами зовнішньоекономічної діяльності, визначає обов'язки підприємств перед державою і т. д. Спираючись на економічне законодавство, держава виконує роль арбітра у сфері господарських відносин, виявляє випадки незаконної діяльності та вживає відповідних заходів до порушників.

3. Усунення вад ринкового саморегулювання. Неспроможність ринку забезпечити ефективний за Парето розподіл ресурсів компенсується державним «втручанням» в економіку. З цією метою держава здійснює захист конкуренції, забезпечує людей суспільними товарами, реагує на можливість виникнення екстерналій, бере участь у розв'язанні проблем неповноти ринків, формує інформаційну інфраструктуру ринку, здійснює стабілізаційну політику.

3.1. Для захисту конкуренції та обмеження монополістичних тенденцій держава здійснює антимонопольну політику. Вона реалізується на підставі антимонопольного законодавства.

3.2. Забезпечення людей чистими і змішаними суспільними товарами є однією з найважливіших функцій держави. Суспільні товари мають дві властивості: несуперництво у споживанні та загальнодоступність. Різним суспільним товарам ці властивості притаманні у неоднаковій мірі. Ті, що мають ці властивості у вищій мірі, називаються чистими суспільними товарами. Ті, що в них хоча б одна з властивостей виражена в помірному ступені, називаються змішаними суспільними товарами. Товари, що не мають цих властивостей, називаються приватними товарами. Виробництво чистих суспільних товарів є

монополією держави. Сфера виробництва змішаних суспільних товарів є ареною конкуренції суспільного та приватного секторів. На відміну від інших суб'єктів економічних відносин держава має законне право вилучати доходи через оподаткування. Отже, відшкодування витрат на виробництво суспільних товарів здійснюється за рахунок податків.

3.3. Держава реагує на можливість виникнення екстерналій. За ефективного функціонування ринку виробник використовує ресурси, відшкодовуючи витрати в розмірі їхньої вартості, а споживач повинен повністю оплачувати вартість купленого товару. Такий порядок є необхідною умовою оптимального за Парето розподілу ресурсів. Порушення принципу «за все треба платити» породжує негативні й позитивні зовнішні ефекти (екстерналії). Суб'єкт ринку, який породжує негативні екстерналії, перекладає частку витрат на інших, а той, який створює позитивні екстерналії, бере на себе частку витрат з реалізації чужих інтересів. Усунення державою цієї вади ринкового саморегулювання здійснюється через чітку регламентацію прав і обов'язків економічних суб'єктів. Це досягається за допомогою законотворчої і контролюючої діяльності держави.

3.4. Держава бере активну участь у розв'язанні проблем неповноти ринків. Для цього вона здійснює координацію дій потенційних виробників і споживачів. Найпоширенішими формами такої координації є заходи макроекономічних планів, державні цільові комплексні програми.

3.5. Формування інформаційної інфраструктури ринку є звичною практикою для індустріально розвинутих країн. Останнє викликане тим, що недостатність інформації лімітує можливості ефективного використання ресурсів, зумовлює неоптимальну поведінку продавців і покупців, заважає укладанню довгострокових угод.

3.6. Держава здійснює стабілізаційну політику. В основу стабілізаційної функції держави покладається та обставина, що рівень виробництва залежить від рівня сукупних витрат. Витрати приватного сектору можуть бути недостатніми для досягнення повної зайнятості або надмірними. У першому випадку виникає надмірне безробіття, у другому – інфляційне зростання. У першому випадку держава може застосувати стимулюючу політику, у другому – стримувальну. Основними засобами виконання державою стабілізаційної функції є фіскальна та грошово-кредитна політика.

4. Перерозподіл доходів. Економіка, оптимальна за Парето, констатує стан, за якого ресурси суспільства розподілено найефективніше. Але ефективний розподіл ресурсів ще не означає найефективнішого розподілу доходів членів суспільства. Конкурентні ринки здатні породжувати нерівномірність розподілу доходів і навіть цілковитий брак коштів для існування в непрацездатних членів суспільства. Для зменшення нерівності в доходах держава здійснює перерозподіл їх через різноманітні соціальні програми.

5. Забезпечення людей обов'язковими товарами. Товари (правила поведінки), які держава зобов'язує людей використовувати (додержуватися), називаються обов'язковими товарами. Важливим аргументом на користь державного «втручання» в економіку є відома істина: людина здатна діяти всупереч власним інтересам. Погляди, згідно з якими державне «втручання» необхідне, оскільки державі найліпше відомо, що саме є корисним для людини, називаються патерналістськими.

Реалізація економічних функцій держави здійснюється через механізм бюджетного, фіскального, грошово-кредитного, структурного, інвестиційного, цінового, соціального, зовнішньоекономічного та інших напрямів соціально-економічної політики.

3.2. Категорія влади. Державна влада як складова державно-владного механізму

Категорія влади є складним за своєю сутністю поняттям, що відображає зміст відносин, що виникають на вертикалі державно влади, Сучасна держава має досить складну структуру, важливим елементом якої є система державних органів влади. Первинним компонентом державного механізму є окремий державний орган, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції.

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

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

Поділ функцій влади відображає: з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого – організаційний устрій держави як сукупність різних

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

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

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

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

Конституційного Суду України, як й інших вищих органів державної влади.

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

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

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

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

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

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

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

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

Чинна Конституція України визначає Верховну Раду України як єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади у складі народних депутатів України. Основними галузевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради. Верховна Рада для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів.

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

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

– виконавчу діяльність – здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади;

– розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада, як гілка державної влади, організує, планує, координує, спрямовує й контролює зовнішню і внутрішню політику держави, в межах і на підставі законів здійснює управління соціальними та економічними процесами, справляючи системний вплив держави на всі сторони суспільної життєдіяльності людей.

Органи виконавчої влади в Україні - це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

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

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

За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі: 1) Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих органів виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

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

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

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

органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів.

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах: принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності та ін.

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

Для виконання покладеної на неї функції судова влада наділена владними повноваженнями і засобами примусу до виконання прийнятих нею рішень. Зокрема, конституційною засадою судочинства є обов'язковість виконання рішення суду, що вимагає від державних органів, посадових осіб, усіх громадян неухильного підкорення велінню судової влади.

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

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

3.3. Державне управління як система, що розвивається. Рівні державного управління

Державне управління є динамічною системою, що постійно розвивається. Рівні державного управління: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях.

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

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

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

- місцевий, або територіальний рівень, на якому діють: органи виконавчої влади загальної компетенції;

- органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади).

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

Необхідно розрізняти апарат державного управління у зазначеному розумінні, тобто як систему органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, компетенцію. До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади.

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

предмет, розглянутий в його русі та розвитку, в усіх його зв'язках та відносинах, в його внутрішній суперечності та складності.

Таким чином, *ієрархічну вертикаль виконавчої влади* утворюють органи вже згадуваних раніше трьох організаційно-правових рівнів. Кожний з цих рівнів представлений наступними органами:

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) рівень центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними комітетами, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) рівень місцевих органів виконавчої влади – а) місцевими органами загальної компетенції: обласні, Київська міська, районні державні адміністрації; б) місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям.

Між органами цих рівнів взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між: органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації і т. ін.

Найагрегованішим об'єктом державного та регіонального управління є **економічна система держави, її регіонів**, тобто об'єкти державного регулювання економіки і макроекономіки є тими самими. Об'єктами державного та регіонального управління виступають також: економічні підсистеми (економіка регіонів, народногосподарських комплексів, галузей; сектори економіки; стадії відтворення); соціально-економічні процеси (економічні цикли, демографія, зайнятість, інфляція, науково-технічний прогрес, екологія, кон'юнктура тощо); відносини (кредитні, фінансові, зовнішньоекономічні тощо); ринки (товарів, послуг, інвестицій, цінних паперів, валюти, фондів, капіталів тощо).

Складність утілення зазначених об'єктів у чіткі організаційні форми зумовлює, як правило, опосередкований вплив держави на функціонування та розвиток підсистем, процесів, відносин, ринків і т. п. Безпосереднім об'єктом державного регулювання є діяльність підприємств (установ, закладів, організацій), державних органів, домашніх господарств.

З практичного погляду державного та регіонального управління – це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної політики. Вважається, що первинним суб'єктом державного регулювання є людина (громадянин). У демократичному суспільстві громадянин (споживач) висловлює та захищає свої інтереси як виборець за допомогою механізму голосування. Але виборці безпосередньо обирають не напрями соціально-економічної політики або методи та засоби державного та регіонального управління, а лише склад органів державної влади.

Отже, *суб'єктом державного регулювання* економіки стає держава в особі державних органів (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій).

Для розв'язання складних соціально-економічних проблем, усебічного врахування приватних, колективних і суспільних інтересів і формування продуманих рішень держава може залучати наукові установи, політичні партії, громадські та релігійні організації.

Реалізація соціально-економічної політики, вибір методів і засобів державного та регіонального управління залежать від діяльності державного апарату з урахуванням вад держави. Вад держави – це її нездатність забезпечити ефективний вплив на розподіл обмежених ресурсів і невідповідність політики розподілу обмежених ресурсів поширеним у суспільстві уявленням про справедливість.

Принципи державного управління – це основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом. Вони поділяються на:

- соціально-політичні;
- організаційні принципи.

Соціально-політичні принципи державного управління, по-перше, відображають політичну лінію держави з питань організації і діяльності органів виконавчої влади. По-друге, фіксуються як юридичні правила, дотримання яких необхідне для правильного і ефективного функціонування всіх ланок системи державного управління. По-третє, визначають і закріплюють найбільш суттєві сторони організації і діяльності апарату управління, його взаємовідносини з

різними об'єктами державного управління. По-четверте, вони є спільними для всіх галузей і сфер державного управління, для всіх його суб'єктів і об'єктів.

Систему соціально-політичних принципів складають:

- широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства;
- централізм в управлінні;
- рівноправність націй;
- дотримання законності;
- позапартійність.

Коротко охарактеризуємо *соціально-політичні принципи державного управління*.

1. Широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства.

Це є один із найважливіших конституційних принципів державного управління. Він закріплений у ст. ст. 5, 38, 40, 55 Конституції України. Народ здійснює владу безпосередню і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, - записано в Конституції України (ст. 5 КУ).

Участь громадян в державному управлінні здійснюється в різних формах. Так, громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 КУ). Так, наприклад, на всенародному референдумі вирішувалося питання проголошення незалежності України.

У Конституції України закріплено право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, в тому числі і з питань вдосконалення їх діяльності, і ті зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 КУ).

Конституцією України закріплено право кожного громадянина оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб державних і громадських органів (ст. 55 КУ).

Участь громадськості в державному управлінні підвищує його результативність, допомагає виявляти і усувати недоліки в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, стимулює соціальну активність громадян, їх зацікавленість в успішному вирішенні державних справ.

В умовах формування і розвитку демократичної і правової держави склалися і розвиваються різні форми участі громадян в діяльності органів виконавчої влади держави. Вище наведені індивідуальні форми участі громадян в державному управлінні. Водночас, все більшого значення набувають колективні форми участі громадян в управлінні. Конституцією України закріплено право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Ніхто не може бути обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій чи громадських організацій (ст. 36 КУ).

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, чинять вплив на політику держави, беруть участь у виборах, формуванні органів державної влади і управління.

Важлива роль в управлінні державними справами належить професійним спілкам та трудовим колективам, які, переважно, формують економічну політику держави на конкретних підприємствах. І, що основне, трудові колективи - це як барометр, який визначає ефективність діяльності органів виконавчої влади держави.

2. Централізм в управлінні.

Централізм в управлінні передбачає, що організація і діяльність виконавчих органів держави будується на засадах виборності органів державної влади, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищих органів для нижчих, відповідальності кожного державного органу і посадової особи за доручену справу. За своєю суттю, централізм в управлінні передбачає, з одного боку, необхідну централізацію керівництва з тим, щоб не допустити відомчих і територіальних тенденцій, а з іншого – розвиток демократичних засад управління і, насамперед, ініціативи на місцях.

Цей принцип забезпечує підпорядкування загальнодержавним інтересам діяльності всіх ланок апарату державного управління. Водночас, централізм, у сучасному розумінні цього слова, передбачає можливість індивідуального вибору оптимальних способів і методів досягнення єдиної спільної мети кожним суб'єктом державного управління.

Принцип централізму в державному управлінні передбачає також поєднання колегіальності і єдиноначальництва. Колегіальність означає

колективне обговорення і вирішення найважливіших питань державного управління, а єдиноначальництво – вирішення їх безпосередньо керівником.

У системі державного управління, з одного боку, створюються колегіальні або єдиноначальні органи, з іншого – використовуються методи колективного вирішення питань управління або одноособового розпорядництва. При цьому, в колегіальних органах можливе одноособове вирішення певних питань, а в єдиноначальних органах широко використовуються колегіальні форми роботи при прийнятті рішень (наприклад, колегії створюються в усіх міністерствах, які є єдиноначальними органами).

Колегіальні форми вирішення питань використовуються при обговоренні і вирішенні основних питань централізованого керівництва господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами, при здійсненні загальнодержавної, міжгалузевої, галузевої і територіальної координації.

3. Рівноправність громадян в державному управлінні

Організація і діяльність органів виконавчої влади держави базується на рівноправності усіх без винятку громадян України незалежно від їх раси чи національності. Цей принцип закріплений в ст. 21,24,36,38 Конституції України.

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст.ст. 21, 24 КУ).

Принцип рівноправності громадян в державному управлінні проявляється у рівному праві всіх громадян України, незалежно від національності і раси на державну службу, займати будь-яку посаду в апараті органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у праві автономних формувань мати свої органи державного управління.

4. Законність в державному управлінні

Суть цього принципу полягає в тому, що держава, її органи та посадові особи діють на основі дотримання законності, забезпечують охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Державні органи і громадські організації, їх посадові особи зобов'язані дотримуватись Конституції і законів України. Органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 КУ).

Принцип дотримання законності в державному управлінні полягає в тому, що організація і діяльність апарату управління і посадових осіб регулюється нормами права. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 КУ). Дотримання законності - невід'ємна риса державного управління.

Суть дотримання законності полягає в однаковому розумінні і точному дотриманні законів усіма державними органами і громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

Законність в державному управлінні передбачає:

- наявність ефективної системи законодавства, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність;
- свідоме, точне, творче і однакове виконання законів усіма суб'єктами державного управління;
- вчинення державними органами, їх посадовими особами дій, які відповідають волі держави, вираженій в законах та інших підзаконних актах;
- прийняття управлінських рішень в межах компетенції, у встановленому порядку і в належній формі;
- побудова взаємовідносин органів виконавчої влади держави з громадськими організаціями і громадянами на підставі і в межах закону;
- обов'язок громадян, інших суб'єктів держави дотримуватися Конституції і законів України;
- невіддільність реалізації громадянами прав і свобод від виконання ними своїх обов'язків;
- ефективне функціонування системи контролю і нагляду за дотриманням законів держави.

5. Позапартійність

Принцип позапартійності в державному управлінні полягає в тому, що не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (ст. 21,24 КУ).

Принцип позапартійності полягає також у тому, що окремим категоріям державних службовців заборонено членство в політичних партіях (наприклад, працівникам органів внутрішніх справ, військовослужбовцям та ін.). Такі заходи є, передусім, запорукою дотримання принципу об'єктивності та неупередженості у процесі діяльності органу, а також превентивним фактором у недопущенні абсолютного домінування певної політичної сили у спосіб масового лобіювання її інтересів репрезентаторами останньої у державно-владних інстанціях.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і повинні народжуватись «знизу» – йти від потреб і інтересів людей, об'єднаних у державу. Внутрішній стан суспільства й наявні в ньому проблеми є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління. Ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб і інтересів розвитку суспільства.

Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм – об'єктивна основа й ідеальне вираження – веде до того, що кожна мета може мати різне співвідношення між дійсним і ідеальним. Залежно від джерела виникнення і змісту, складності й логічної послідовності основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

- суспільно-політичні, які охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують і затверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних і інших цілей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – з підключенням духовного потенціалу суспільства до реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей.

Ці цілі певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є більше низьким рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

– діяльнісно-праксеологічними, які передбачають розподіл і регуляцію діяльності за конкретними структурами механізму держави й державного апарату;

– організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудова відповідних функціональних і організаційних структур;

– виробничими, які полягають у створенні й підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їхній реалізації;

– інформаційними, які забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, реалізації цілей й оцінювання досягнення цілей необхідною, достовірною, достатньою й адекватною інформацією;

– роз'яснювальними, які вимагають відпрацьовування знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

Цілі державного управління також поділяють на: стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; тактичні; оперативні. Цілі державного управління, представлені у вигляді «дерева», повинні відповідати таким вимогам:

– бути об'єктивно обумовленими і обґрунтованими, виходити з об'єктивної закономірності й тенденцій суспільного розвитку і діяльності людей;

– бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

– бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального й духовного розвитку суспільства;

– бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні і оперативні, загальні й часткові, головні і допоміжні, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні і т.п.;

– бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуальної, так і з матеріальної сторони, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі. Особливої уваги заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. При

неадекватності других першим, цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають життєвий сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, що породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.

Функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють *складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління.*

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі».

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато **чинників**, а саме:

- сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, у тому числі соціальна спрямованість держави;
- стан розвитку громадянського суспільства;
- форма державного устрою;
- форма правління;
- розвиток місцевого самоврядування;
- рівень самоуправління об'єктів управління;
- рівень централізації й децентралізації.

Тому є реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, – з іншого. З метою забезпечення результативності й ефективності функціональної структури

державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний аспект системного підходу.

Це надасть змогу посилити об'єктивізацію функцій управління, тобто прив'язку до управлінських потреб та інтересів об'єктів управління; чітко окреслити перелік управлінських функцій, закріплених за кожним рівнем органів влади чи органів місцевого самоврядування, виходячи з того, що кожен вищий рівень має брати на себе реалізацію тільки тих управлінських функцій органів, які не в змозі здійснити нижчі за організаційно-правовим статусом.

Використання системно-функціонального аспекту системного підходу покликане забезпечити належне юридичне оформлення управлінських функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідне їх закріплення в компетенційних актах цих органів. У свою чергу, це сприятиме вдосконаленню правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і поліпшенню їх управлінської діяльності, оскільки, правове закріплення (узгодження по вертикалі й горизонталі) управлінських функцій органів у їх компетенції дає можливість конкретизувати зміст управлінських впливів різних органів із врахуванням характеру їх взаємозв'язків з об'єктами управління та іншими органами.

Системно-функціональний аспект системного підходу дає змогу розкрити і такий аспект функціональної структури державного управління, як обґрунтування типових моделей реалізації управлінських функцій для різних ланок організаційної структури державного управління. Адже, якими б специфічними не були об'єкти управління або їх територіальні й галузеві підсистеми, у них можна виділити певний набір потреб в управлінських впливах, якому має відповідати і набір управлінських функцій органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Правильно підібрана комбінація управлінських функцій зазначених органів, зумовлена цілями управління, значно сприяє підвищенню результативності та ефективності державного управління.

Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

Цілі реалізуються через *функції*. Розрізняють «*функції державного управління*» і «*управлінські функції органів державної влади*».

Функції державного управління – це специфічні за предметом, змістом й засобами забезпечення цілісні керуючі впливи держави. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу й роль, то функції державного управління вказують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управлінські впливи окремих органів державної влади, які вони мають право й зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку зі специфікою їхніх параметрів розділяються на види.

Так, за критерієм змісту, характеру й обсягу впливу функції державного управління розділяють на загальні й спеціальні.

Загальними є функції управління, які відображають сутнісні моменти державного управління, його об'єктивно необхідні взаємозв'язки й мають місце практично в будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади з об'єктами управління. За характером й послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль.

Спеціальні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлених розмаїтістю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління й визначаються в основному запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо). Ці функції – основні, тому що для їхньої реалізації утворюються системи управління.

Залежно від спрямованості й місця впливу можна виділити *внутрішні й зовнішні функції* управління.

Внутрішні функції державного управління представляють управління усередині державної управлінської системи й обумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави й

державного апарата, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури й рівня самокерованості управлінських суспільних процесів.

Методи державного управління класифікуються за двома ознаками: за формами впливу та за засобами впливу (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Класифікація методів державного управління

Методи державного управління					
за формами впливу		за засобами впливу			
прямі	непрямі (опосередковані)	правові	адміністративні	економічні	пропагандистські

Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів ринку. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, та економічних інструментів прямого впливу. Основними інструментами прямого державного регулювання є: нормативно-правові акти, директивні заходи макроекономічних планів і цільових комплексних програм, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, ліцензії, квоти, державні бюджетні витрати, ліміти тощо.

Методи непрямого регулювання – це методи, які регламентують поведінку суб'єктів ринку не прямо, а опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти у потрібному державі напрямку. До методів непрямого регулювання належать інструменти фіскального, бюджетного, грошово-кредитного, інвестиційного, амортизаційного, інноваційного та інших напрямів економічної політики, а також методи морального переконання.

Правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади. Предметом правового регулювання є: відносини між державою (державними органами) і суспільством, громадянами, суб'єктами господарської діяльності; відносини «всередині» держави, між її

органами з приводу розподілу повноважень, визначення їхнього правового статусу; відносини між суб'єктами господарської діяльності тощо. Основними формами правового регулювання економіки в Україні є: Конституція та закони України; укази та розпорядження Президента України; постанови та інші акти Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів (міністерств, відомств); нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Адміністративні методи державного управління – це інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів ринку. Їхні ознаки: прямий вплив державного органу або посадових осіб на дії виконавців через встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки та віддавання команд (наказів, розпоряджень); безальтернативний вибір способів розв'язування завдань, варіанта поведінки; обов'язковість виконання наказів, розпоряджень; відповідальність суб'єктів господарювання за ухилення від виконання наказів. Адміністративні методи впливають із необхідності регулювати деякі види економічної діяльності з погляду захисту інтересів громадян, суспільства в цілому, природного середовища. В економічно розвинутих країнах за нормальних умов адміністративні методи відіграють другорядну роль. Використання їх стає доцільним тоді, коли ринковий механізм та економічні засоби виявляються недостатніми або діють надто повільно. Основними інструментами адміністративного регулювання є ліцензії, квоти, санкції, норми, стандарти, державні замовлення, ціни тощо.

Застосування *економічних методів державного управління* дає змогу створювати економічні умови, які спонукають суб'єктів ринку діяти у необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки.

Економічне регулювання здійснюється інструментами фіскальної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, амортизаційної політики держави, інших напрямів державної економічної політики.

Інструментами фіскальної політики є державні закупівлі, які характеризують бюджетні видатки, і податки, які визначають бюджетні доходи. Виділяють стимулювальну (експансіоністську) фіскальну політику, спрямовану

на стимулювання виробництва через збільшення державних закупівель, та стримувальну (рестрикційну), фіскальну політику, спрямовану на стримування виробництва. Отже, існує зв'язок між фіскальним, бюджетним і податковим напрямами політики.

У рамках бюджетної політики держава здійснює пряме фінансування установ сектору загального державного управління, фінансування інвестиційних програм, обслуговування державного боргу. Витрати державного бюджету здійснюються також у таких формах, як дотації, субсидії, субвенції.

Податкова політика застосовується для поповнення державних фінансових ресурсів, а також для стимулювання економічного зростання, науково-технічного прогресу, здійснення структурних перетворень, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Податкова політика реалізується за двома напрямами: по-перше, це визначення видів податків і встановлення податкових ставок, по-друге, надання податкових пільг окремим суб'єктам (особам) з метою впливу на інвестиційний клімат і рівень грошових доходів населення.

Грошово-кредитне регулювання здійснюється з метою впливу на грошову пропозицію. Для досягнення цієї мети центральний банк (в Україні – Національний банк України) використовує такі основні інструменти: грошова емісія, операції з державними цінними паперами на відкритому ринку, зміна норми обов'язкових резервів, маніпулювання обліковою ставкою.

Найрезультативнішим напрямом амортизаційної політики є механізм прискореної амортизації. Запровадження його дає змогу підприємствам прогресивних галузей економіки вже в перші роки експлуатації машин та устаткування окупити більшу частину їхньої вартості, накопичити в амортизаційному фонді достатню кількість коштів для дальшого інвестування.

Пропагандистські (морально-етичні) методи державного управління – це звернення держави до гідності, честі й совісті людини (підприємця, найманого робітника, державного службовця тощо). Вони охоплюють заходи виховання, роз'яснення та популяризації цілей і змісту економічної політики, засоби морального заохочення тощо. Суть цих методів полягає в тому, щоб формувати та підтримувати в людей певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні настанови щодо діяльності держави. Ефективність морально-етичних методів залежить від належної організації пропагандистських акцій та ступеня довіри людей до держави.

Державне регулювання економіки здійснюється державними органами. Держави різняться одна від одної формою правління, державним устроєм, політичною системою, функціями органів влади. У демократичному, правовому суспільстві державна влада базується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. В Україні поділ повноважень між різними гілками влади визначається Конституцією України.

Державна влада для реалізації своїх функцій завжди спирається на державний апарат як сукупність органів державної влади.

Ознаки органів державної влади: 1. Наявність у державного органу державно-владних повноважень. 2. Організаційно-відокремлена самостійна частина державного апарату. 3. Орган держави створюється в установленому державою порядку. 4. Орган уповноважується державою здійснювати її завдання і функції. 5. Орган держави діє в установленому державою порядку. 6. Наявність компетенції. 7. Орган держави є частиною єдиного державного апарату, певної системи органів державної влади. На відміну від державного органу, державна установа – це різновид організації, що виконує соціально-культурні чи адміністративно-політичні функції. Установи створюють соціальні цінності в основному невиробничого характеру (наприклад, установи освіти, культури, охорони здоров'я). У системі органів державної влади найбільш розгалуженою є система органів виконавчої влади (органів державного управління), що характеризується специфікою функціональної і організаційної структури. Як відмічає Г.В. Атаманчук, організаційна структура державного управління - це система органів державного управління, а також сукупність організаційних зв'язків, які виникають між цими органами а також між ними та іншими суб'єктами реалізації влади. До умов і факторів, що впливають на побудову організаційної структури державного управління, автор відносить: 1) зовнішні (стан і розміщення управляємих об'єктів та державну політику (цілі і функції держави); 2) внутрішні (людський потенціал; інформаційне забезпечення державного управління; демократизм державного управління; стиль державного управління). *В організаційній структурі державного управління виділяють наступні моделі (типи структур):* лінійну (чітке вертикальне підпорядкування, у вигляді піраміди), наприклад: керівник-підлеглі; функціональну (створення органів і керівництво ними з метою реалізації певної функції), наприклад – ЦОВВ - територіальні органи; лінійно-функціональну (чіткість прийняття та реалізації рішень з одного боку та

забезпечення кваліфікованою інформацією з іншого), наприклад, в місцевій державній адміністрації лінійне підпорядкування функціонального структурного підрозділу голові адміністрації, функціональне – вищому функціональному органу; програмно-цільову (основою є певна ціль чи їх сукупність і виходячи з неї будується елементи системи та встановлюються взаємозв'язки між ними), наприклад, утворення при органах виконавчої влади окремих структурних підрозділів чи консультативно-дорадчих органів з розробки стратегічних чи тактичних документів розвитку і функціонування цього органу; матричну (лінійна плюс програмно-цільова) – пов'язана з територіальним управлінням, забезпечує комплексний підхід з вирішенням окремих проблем. **Організаційна структура державного управління включає в себе:** *Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади в Україні, урядові органи державного управління, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, Національний банк України, взаємозв'язки між цими органами, а також впливи на їх діяльність з боку Верховної Ради України, Президента України, судів та прокуратури.* Конституційні засади формування і функціонування системи державного управління сформульовані в її нормах-принципах (розділ I), а організаційні – в розділі VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади.

Інтеграційні процеси, що відбуваються в світі (зокрема, створення ЄС) ведуть до формування нових моделей державного управління. ЄС, створений в 1992 році в результаті підписання договору в голландському місті Маастрихт, заснований на принципах субсидіарності, який передбачає, що всі питання, які можна вирішити на національному рівні, не повинні виноситися на рівень союзу. Для більшості країн ЄС притаманна концепція соціальної держави. Різновидом цього підходу є концепція, яка розглядає державу як партнера з бізнесом і суспільством. Спробою синтезу перерахованих підходів є концепція активуючої держави. Саме вона лягла в основу реформи державного управління, яка проводиться в даний час в більшості західних країн. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем, виступає в ролі посередника і визначає межі відповідальності тих структур, які беруть участь у вирішенні цих проблем.

У світовій практиці вирізняють **3 форми держави:**

– *монократична;*

– *полікратична*;

– *сегментарна*.

Монократична – фактично відсутність поділу влади, узурпація влади або однією людиною або партією, відсутність гарантій прав людини та відсутність самоврядування.

Полікратична – (повна протилежність монократической) принцип поділу влади, влада не належить партії або одній людині, гарантія прав людини і гарантія самоврядування.

Сегментарна – поєднання двох попередніх. Характерна для авторитарних режимів.

В даний час класична схема визначення форми держави, виходячи з форми правління, форми державного устрою та політичний режим зазнала значних змін, тому що стираються грані між монархіями і республіками, унітарними і федеративними державами, тому пропонуються нові класифікації форми держави. Виходячи з двох основних критеріїв характеризують форму правління:

– відповідальність уряду і спосіб вибору глави держави;

– спосіб взаємодії глави держави, парламенту і уряду.

Єдиний приклад *напівпарламентської* республіки – Швейцарія.

Вчені виділяють також *форму демократичного правління*. До першої формі відносять крім республік, також конституційні монархії. До другої абсолютно дуалістична монархія, авторитарні режими. За формою державного устрою, крім унітарних і федеративних держав, виділяють регіоналізовані держави. Поділ влади є основоположним принципом існування полікратического держави. Сучасними *тенденціями поділу влади* є наступні:

– посилюється взаємозалежність і взаємопроникнення різних гілок влади;

– відбувається постійне посилення виконавчої влади за рахунок інших;

– з'являються нові центри влади (наприклад: президентська влада);

– в Конституціях багатьох країн, крім 3 основних гілок влади, увійшли нові поняття про гілках влади (установча, контрольна, виборча).

Система поділу влади по-різному функціонує в залежності від приналежності країни до тієї чи іншої правової сім'ї (англо-саксонська або континентальна), а також від існуючої форми правління. Англосаксонське право визнає верховним носієм влади – парламент, який делегує частину своїх

повноважень іншим гілкам влади. Тому в цих країнах система поділу влади вважається «м'якою», тому що повної незалежності виконавчої та судової гілок влади від законодавчої немає. Навпаки, континентальне право, яке виходить з теорії французьких просвітителів і, перш за все ідей Шарля Монтеск'є («Про дух законів»). Всі 3 гілки влади повинні бути абсолютно незалежними один від одного і рівні у своїх правах. У цих країнах, особливо в президентських республіках, система поділу влади – «жорстка». Найбільш повним втіленням жорсткого поділу влади є *американська Конституція 1787 року*. Вона побудована на наступних *принципах*:

- всі 3 гілки влади формуються незалежно один від одного і не втручаються у повноваження один одного;
- не можуть припинити повноваження один одного;
- існує система стримувань і противаг, яка не дозволяє надмірно посилитися одній з гілок влади.

У більшості країн з напівпрезидентських і парламентськими формами правління в системі поділу влади важливу роль відіграє:

- партійний склад парламенту;
- взаємовідносини між виконавчою владою та законодавчої (чи належать вони до однієї партії або різною);
- права глави держави.

У цих країнах, в тому випадку, якщо виникає конфлікт між виконавчою і законодавчою гілками, глава держави має право або розпустити уряд або навпаки залишити уряд розпустити парламент. У цьому випадку нові парламентські вибори ведуть або до відставки уряду (якщо його партія не набирає більшість) або до підтвердження його повноважень.

Модернізаційні реформи як суспільства, так і системи державного управління в Україні здійснюються з орієнтацією на соціальні та управлінські стандарти європейського співтовариства. Оскільки євроінтеграція є основою стратегічного розвитку України, управлінські інновації мають чітко узгоджуватися з відповідними тенденціями в європейських країнах, що вже виражені не лише в національних, а й загальноєвропейських концепціях, нормах, інститутах.

Управлінські інновації в Європі носять не характер ситуативної адаптації до соціальних змін, а планомірний і систематичний характер удосконалення

державного управління в контексті загальнодержавної стратегії розвитку. Тому конкретна форма їх здійснення, тобто процес реформування управлінських структур і форм діяльності, є постійним елементом державного управління.

Інноваційний процес у національних системах державного управління підпорядкований загальним вимогам до країн Євросоюзу, що впливають зі стратегії євроінтеграції. Згідно з Копенгагенськими та Мадридськими критеріями йдеться про адміністративні реформи в межах вимог Євросоюзу, а не просто реформ, вмотивованих внутрішніми процесами в країні. «Вплив права ЄС і співпраця в управлінській сфері усе більше позначаються на адміністративних, організаційних, правових і політичних структурах держав-членів. Правова форма європеїзації привела до виникнення Європейського адміністративного простору, який ще називають Європейською моделлю публічної (або державної) служби». Саме це визначає загальноєвропейський соціальний контекст адаптації управлінських інновацій країн Євросоюзу для здійснення адміністративної реформи в Україні, пов'язаний з її загальною орієнтацією на європейський адміністративний простір.

Разом з тим, слід мати на увазі, що засновницькі договори про Європейський Союз не передбачають повноважень співтовариства щодо організації державного управління через великі національні відмінності. Тому співпраця в цій сфері та вплив Євросоюзу носять хоча і досить великий і наростаючий характер, але не жорстко регламентований офіційними документами. Це означає, що використання європейського досвіду впровадження управлінських інновацій може здійснюватися дуже гнучко в широкому соціокультурному контексті.

Неформальне узгодження інноваційних процесів у європейських країнах здійснюється передусім на основі розробки концептуальних новацій. Починаючи з кінця 1990-х, загальновизнаною основою реформування систем державного управління є концепція «good governance». Це нова концепція розуміння державного управління, запропонована ООН у документах Програми розвитку 1997 р. Концепція поєднує демократію з ефективністю управління в сучасних умовах інформаційного суспільства і являє собою демократичний варіант державного менеджменту.

Що стосується концептуального обґрунтування інноваційних проектів, то найпоширенішою концепцією управлінських інновацій як безперервного процесу вдосконалення у світовій і європейській практиці є модель *КАЙЗЕН*

(KAIZEN). Основними концептуальними компонентами моделі КАЙЗЕН, що мають найбільше значення для управлінських інновацій у системі державної влади, є такі:

1. *Обґрунтування методології* та інструментарію переорієнтації управлінської діяльності на якісні показники, що забезпечує еволюційне самовдосконалення системи державного управління.

2. *Орієнтація* на так зване бездефектне управління, при якому помилки, які можуть призвести до розбалансування системи державного управління, зводяться до мінімуму.

3. *Встановлення безпосереднього зв'язку* еволюції системи управління з потребами її об'єкта через впровадження маркетингового принципу орієнтації органів державного управління на потреби споживача (маркетизація державного управління, формування системи державного маркетингу, впровадження клієнталістських принципів функціонування державної служби).

4. *Детальне узгодження всього процесу управління* за інструментарієм, часом, простором, виконавцями тощо, що забезпечує його вдосконалення завдяки маргінальним поліпшенням кожного елемента управлінського циклу.

З методологічного боку еволюційні інновації в системі державного управління здійснюються двома шляхами. По-перше, це маргінальні управлінські інновації, впровадження яких стимулюється проблемою в межах органу державного управління. Передусім це низька якість управлінських послуг і скарги громадян – їх споживачів. Рішення подібних проблем шукають або перевіряють в органі державного управління до тих пір, поки одне з них не виявиться правильним і не приведе до розв'язання проблеми. Це рішення може бути знайдене просто адаптацією до нової ситуації, або пошуком нової орієнтації чи шляхів ведення процесу, звичайно адаптацією нової практики за допомогою бенчмаркінга.

По-друге, це постійне вдосконалення діяльності державних службовців на основі віддзеркалення внутрішніх і зовнішніх умов, безвідносно до швидкоплинних проблем. Цей процес носить системний характер, оскільки здійснюється на основі все кращого розуміння існуючих умов процесів державного управління і їх взаємозв'язку. Унаслідок накопичується база знань і відповідно зростають можливості розв'язання як швидкоплинних, так і системних управлінських проблем. Таке систематичне вдосконалення при належній організації здійснюється на всіх рівнях державного управління:

індивідуальному, груповому, організаційному. Завдяки їхньому взаємопереплетінню й узгодженню досягається мета цілеспрямованої інноваційної зміни як системи, так і окремих компонентів державного управління. Саме таку модель еволюційних управлінських інновацій і обґрунтовує модель КАЙЗЕН. «КАЙЗЕН, або безперервне вдосконалення, є філософською системою, згідно з якою кожен співробітник на будь-якому посту і на будь-якому рівні діяльності... активно працює в цілях поступової зміни і поліпшення всіх процесів. КАЙЗЕН заснований на теорії, що поліпшити можна все, яким би складним і хитромудрим воно б не було».

Для того, щоб еволюційна модель управлінських інновацій стала дійсно основою системних трансформацій державного управління, а не зміцненням традиційних форм його функціонування, слід забезпечити такі *елементи інноваційної стратегії*:

– зміну корпоративної культури державних службовців у бік солідарності, співпраці та командної роботи, ідеалу безперервного вивчення шляхів удосконалення управлінських процесів, терпимості до інших думок і критичного ставлення до існуючого становища, відкритості новим ідеям, незалежно від їхнього походження, готовності до змін й адаптації і сприйняття їх як основних організаційних процесів в організації;

– розвиток здібностей і мотивації в кожного державного службовця з тим, щоб він брав активну участь у безперервному вдосконаленні управлінських процесів на своєму робочому місці;

– часткова й поступова зміна ролі керівництва, з виходом на перший план функцій ініціювання змін, консультування, координації, а також активної співучасті в інноваційних заходах з відповідною часткою відповідальності за їхню результативність;

– виділення ресурсів і часу, необхідних для впровадження інноваційних форм управлінської діяльності;

– введення в практику засобів та інструментів, що дозволяють, зокрема, стимулювати творчу активність державних службовців і орієнтувати їх на системне розв'язання маргінальних проблем на робочому місці.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Дайте визначення категорії «держава».
2. Які функції виконує держава?

3. Охарактеризуйте функції Верховної Ради України.
4. Які основні принципи державного управління?
5. Проаналізуйте основні елементи інноваційної стратегії в державному управлінні.

РОЗДІЛ 4

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

- 4.1. *Історичний досвід державного управління в Україні.*
- 4.2. *Конституційна модель розподілу влади в Україні.*
- 4.3. *Законодавчі та виконавчі органи державної влади в Україні.*

4.1. Історичний досвід державного управління в Україні

Як відомо, територія сучасної України поряд з іншими землями входила до складу *великої слов'янської держави – Київської Русі*. Починаючи з XIII ст. територія сучасної України була розподілена між кількома державами і знаходилася під їхнім культурним впливом. Кожна із цих країн мала свою особливу систему управління, яка була обумовлена національно-історичною специфікою. Це Литовська держава, Польща та Російська держава.

Згідно з Люблінською унією 1569 р. Велике князівство Литовське та Польща об'єдналися у єдину державу – Річ Посполиту. Державний лад Польщі було поширено на українські землі – Волинь, Поділля, Київщину. Центральне управління в Речі Посполитій здійснювали король і низка посадових осіб. Королівським двором відав коронний або великий маршалок, королівською канцелярією – канцлер, скарбницею корони – коронний підскарбій, військом корони – коронний гетьман.

У середині XIV ст. виникла об'єктивна потреба у політичному об'єднанні руських земель, наслідком якого стало б створення централізованої держави. У цьому були зацікавлені широкі кола руського суспільства. Російська централізована держава була утворена навколо Москви, яка з часом стала столицею великої держави, приєднавши до себе частину земель лівобережної України. У Московській державі відносини між центром і периферією спочатку

будувалися на засадах сюзеренітету-васалітету. Однак з часом становище поступово змінювалося.

Перетворення старої системи державного управління починається з її ускладнення. Вона поділяється на дві частини. Одна з них – це управління палацу, на чолі якого стоїть дворецький, що має у своєму розпорядженні численних слуг. Другу частину становили так звані путі, тобто відомства, які забезпечували спеціальні потреби князя та його оточення. Про призначення путів красномовно говорять самі їхні назви: ловчий, конюший, стольничий, чашничий. Для виконання завдань до їх відання виділялися деякі княжі села і цілі місцевості. Пути не обмежувалися при зборі тих чи інших продуктів з населення, яке було виділено у їх володіння. Вони виступали як адміністративні і судові органи для населення.

З'явилися як окремі установи *великокняжа казна, велика двірська канцелярія з архівом* та іншими придатками. Все це готувало ґрунт для переходу до нової, приказної системи управління. Цей процес почався наприкінці XV ст., але як система приказне управління сформувалося у другій половині XVI ст. Тоді ж утвердився і сам термін «приказ».

Найбільшого розвитку прикази досягли у XVII ст. Вони були центральними виконавчими і судовими органами держави.

Наприкінці XVII ст. приказна система еволюціонувала в напрямі її централізації – скорочення кількості приказів, більш чітке розмежування функцій між ними. Також у розвитку органів державного управління спостерігається бюрократизація.

Не можна стверджувати, що Україна весь час була провінцією, складовою інших держав, що вона не мала власної державності. Як відомо, у середині XVII ст. український народ розпочав війну за незалежність. Вперше в ході визвольної війни територію незалежної України було закріплено Зборівським договором 1649 р. Отже, на час укладення українсько-російського договору 1654 р. Україна була незалежною державою, що мала свою державно організовану територію.

Система управління складалася з трьох ступенів: генерального, полкового та сотенного урядів.

У 1667 р. територія України була розподілена між Московською державою та Польщею. На чолі обох частин України були гетьмани.

Якщо говорити про західноукраїнські землі, то там панувала австрійська система управління. Очолював край призначений імператором губернатор.

Галичина поділялася на циркули (округи) з окружними старостами на чолі. У містах були створені магістрати у складі бурмістра і радників, які призначалися урядом.

У російській частині України після 1709 р. гетьмани втратили самостійність не лише фактично, а й юридично. При гетьманах було засновано посаду царського резидента, який контролював їхню діяльність. 1727 р. міністра-резидента змінює Перша Малоросійська колегія. 1764 р. указом Катерини II гетьманство в Україні ліквідується остаточно. 1786 р. колегії було ліквідовано, а Україну зрівняно у правах з іншими частинами Російської імперії.

У 1731 р. на основі неофіційного секретаріату засновується Кабінет, який складається з трьох міністрів.

У вересні 1917 р. Раду міністрів було замінено буржуазним Тимчасовим урядом, який був вищим органом державного управління в країні. Його завданням було здійснювати виконавчо-розпорядчі функції. Функції і повноваження Тимчасового уряду ніким не визначалися, фактично він тимчасово виконував і функції найвищого органу державної влади.

М. Грушевського обрали *Президентом УНР* 29 квітня 1918 р. на з'їзді «українських хліборобів», у Києві було обрано гетьманом генерала Павла Скоропадського. 14 грудня 1918 р. гетьман зрікся влади, передавши її урядові. Державою почала керувати Директорія, яка складалася з п'яти осіб. Вища виконавча влада належала Раді народних міністрів із квітня 1919 р. Рада народних міністрів почала приймати закони, а Директорія їх затверджувала. Влада на місцях належала Трудовим радам селян, робітників та «трудої інтелігенції».

За часів радянської влади 29 січня 1919 р. заснуються комісаріати (наркомати) на чолі з народними комісарами (наркомами).

Із 1936 р. до складу центрального апарату, крім наркоматів (з 1946 р. – міністерств), увійшли спеціальні відомства при Уряді або в його складі. Вони здійснювали координацію діяльності міністерств і відомств із тих чи інших спеціальних питань або галузей виробництва.

Подальша еволюція *Ради Міністрів* виглядає так. Із травня 1991 р. вона реформувалася у Кабінет Міністрів – вищий орган державного управління

УРСР, що утворюється Верховною Радою (статті 115, 116 Конституції). Через місяць зі ст. 117 Основного Закону було вилучено формулу щодо відповідальності та підзвітності цього органу в міжсесійний період Президії Верховної Ради. Кардинальне реформування уряду відбулося у зв'язку з впровадженням поста Президента. Відповідно до ст. 115 Конституції (в редакції від 14 лютого 1992 р.) Кабінет Міністрів став органом державної виконавчої влади України. Президент визнавався главою держави і виконавчої влади. Статтею 117 було закріплено підзвітність Кабінету Міністрів України Президенту України та підзвітність і відповідальність перед Верховною Радою України.

4.2. Конституційна модель розподілу влади в Україні

Згідно з Конституцією України, джерелом влади є народ, який передає її відповідно до Конституції органам влади, що формуються волею народу через процедуру виборів. Владні інституції одержують певні повноваження, визначені Основним Законом, відносно народу. При визначенні цих владних повноважень слід пам'ятати, що влада, яка вкрай необхідна для нормального функціонування держави, для захисту її громадян від зовнішніх і внутрішніх загроз, може виявитися неспроможною виконувати свої функції, а також застосовувати повноваження на шкоду народу чи навіть перетворитися на деспотію.

В основу формування моделі розподілу влади в Україні покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на відокремлені, взаєморівноважені гілки, кожна з яких являє собою систему державних органів.

Політичне обґрунтування поділу влади на три галузі («гілки») полягає в тому, щоб поділити і збалансувати державно-владні повноваження за принципом компетентності між різними державними органами, встановити взаємний контроль, унеможливити узурпацію влади – зосередження всіх повноважень або більшої їх частини у єдиному органі державної влади або в посадовій особі і тим самим запобігти сваволі. Влада в демократичній державі у вигляді її трьох галузей (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. Будучи «поділеною», влада в державі має залишатися цілісною, єдиною. Юридичне вираження єдності і гармонійності влади полягає в такому:

– органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави;

– різні органи держави не можуть диктувати одним і тим же суб'єктам за тих же обставин взаємовиключні правила поведінки.

Цей принцип включає певну систему вимог:

– розподіл функцій і повноважень (компетенції) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;

– закріплення певної самостійності кожного органу влади під час здійснення своїх повноважень, неприпустимість втручання у прерогативи один одного та їх злиття;

– наділення кожного органу можливістю протиставити свою думку рішення іншого органу держави та виключення зосередження всієї влади в одній гілці;

– наявність в органах влади взаємного контролю та неможливість зміни компетенції органів держави неконституційним шляхом.

Один з ключових принципів лібералізму, який передбачає поділ влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову.

Законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді) державна влада, яка має виключне право приймати закони. Вона здійснює і фінансову (право щорічного затвердження бюджету країни), і установчу (участь парламенту у формуванні вищих виконавчих і судових органів), і контрольну функції.

Виконавча влада – це влада, яка володіє правом безпосереднього управління в державі. Носієм цієї влади у масштабі країни є уряд, який забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, відповідальний, підзвітний та підконтрольний їй. Виконавча влада покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядчу діяльність.

Судова влада – це незалежна влада, яка охороняє право, виступає арбітром у спорах про право, здійснює правосуддя. Судова влада обмежена нормами та принципами права, здійснюється у формі судової процедури й не може залежати від суб'єктивного впливу інших гілок влади. Юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі.

Відокремленість судової гілки в системі поділу державної влади проявляється передусім у принципах незалежності судів і суддів та підпорядкування їх лише конституції і законам, безстроковості (довічності) обрання або призначення суддів та їх недоторканності. Формування суддівського корпусу відбувається з участю вищих органів законодавчої і виконавчої влади.

Конституційне закріплення концентрації влади в одному органі, при засиллі однієї політичної партії, веде до повного підкорення всієї влади в країні владою партійною. А це прямий шлях до встановлення партійної диктатури.

Хоча принцип розподілу державної влади був проголошений в Україні ще в 1990 році у Декларації про державний суверенітет, реальне розмежування всіх гілок влади знайшло втілення лише у Конституції України, прийнятої в 1996 році. Вона не лише сформулювала поділ влади як один із принципів конституційного ладу держави (ст. 6), а й закріпила його через перерозподіл повноважень між вищими владними інституціями. Це зроблено двома способами: 1) наділення гілок влади самостійними повноваженнями і 2) створення системи стримувань і противаг між суб'єктами владних стосунків (Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів і Конституційним Судом).

Значення сегментації публічної влади для українського суспільства виражається в таких її завданнях:

1. Необхідність створення механізму стримувань і противаг для недопущення узурпації влади чи зловживання нею.
2. Утворення механізму співробітництва і взаємодії вищих органів влади на основі принципів їх взаємозв'язку та спеціалізації.
3. Обмеження (лімітування) державної влади як такої для становлення інститутів громадянського суспільства.
4. Відокремлення місцевого самоврядування від системи державних органів, сприяння його становленню та розвитку.

4.3. Законодавчі та виконавчі органи державної влади в Україні

Важлива роль у системі державного управління належить Верховній Раді України – *єдиному органу, що забезпечує реалізацію функції законотворення.*

Через законотворчу діяльність Верховна Рада здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Відповідно до статті 85 Конституції України, на Верховну Раду покладено виконання таких основних функцій у сфері державного управління:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;
- затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань щодо:

- прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;
- зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;
- територіального устрою України;

- основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;
- одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;
- амністій та ряду інших питань.

Конституція України закріпила за Верховною Радою такі повноваження щодо формування структур виконавчої влади:

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

До повноважень Верховної Ради належать також визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте за пропозицією не менш як 150 народних депутатів України (однієї третини від конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що

мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

За необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

Визначальними повноваженнями у сфері державного управління наділений Президент України, який здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як «глави держави».

У президентських республіках він є главою держави і главою виконавчої влади, в республіках парламентського типу – тільки главою держави, але не уряду, в республіках змішаного типу – тільки главою держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями щодо керівництва урядом.

Інститут президентства поширений більш ніж у 130 країнах, що входять до ООН. В Україні його було введено 5 липня 1991 р. Законом «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР».

Центральною фігурою в інституті президентства є Президент України, який за Конституцією визначений як глава держави, тобто уособлює державу і державну владу в цілому, а не якісь її гілки.

Як глава держави Президент виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави. Специфічним є відношення поста Президента до виконавчої влади. Президент виступає в статусі глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо виконавчої влади. Президента можна віднести до виконавчої влади лише функціонально, у зв'язку з певним обсягом повноважень, але він не належить до неї структурно як окрема структурна ланка органів виконавчої влади.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Конституція України встановлює недоторканність Президента під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента закріплені в Конституції й об'єднують:

- повноваження у сфері законодавства;
- повноваження щодо діяльності Верховної Ради;
- повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільнення з посад членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб;
- установчі повноваження;
- повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни;
- повноваження в галузі правосуддя;
- повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі повноваження.

Зазначені групи повноважень не делегуються. Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Президент утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Глава держави наділений також важливими засобами впливу та контролю щодо кадрової політики не лише в межах уряду, а й межах виконавчої влади взагалі. Він має право на свій розсуд відправити у відставку Прем'єр-міністра разом з Урядом, будь-якого члена Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій, яких він може звільнити із займаних посад без узгодження з Прем'єр-міністром. Таким чином, поряд з повноваженнями, які випливають зі статусу поста глави держави, Президент наділений широкими повноваженнями у сфері формування та спрямування діяльності органів виконавчої влади.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій.

Серед найважливіших із них – Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента.

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президентові

України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цій сфері у мирний час і в умовах воєнного або надзвичайного стану.

До складу Ради за посадою входять: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. Через цей орган Президент може активно взаємодіяти на організаційному та функціональному рівнях з міністерствами «силових» відомств, що посилює його роль у державному механізмі.

Адміністрація Президента України – це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Адміністрація здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України. Керівництво адміністрацією здійснює глава адміністрації, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом. У структурі адміністрації Президента України є посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано, через главу адміністрації Президента України.

Президенту України безпосередньо підпорядковуються три такі категорії посадових осіб:

- призначення і звільнення яких здійснюється главою держави: Глава Адміністрації Президента України, Перший помічник Президента України, постійний представник Президента України в Конституційному Суді України та постійний представник Президента України у Верховній Раді України;

- призначення яких здійснюється главою держави за пропозицією Глави Адміністрації: перший заступник та заступники Глави Адміністрації, керівники структурних підрозділів;

- призначення яких здійснюється Президентом України за пропозицією першого помічника Президента України і за погодженням з Главою Адміністрації: помічники Президента України, радники, наукові консультанти, консультанти та референти.

Структурними підрозділами Адміністрації, що безпосередньо підпорядковуються главі держави, є: Головне управління з питань зовнішньої політики та Головне контрольне управління. Інші посадові особи

призначаються і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України і підпорядковані безпосередньо йому.

За рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом, Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Відповідно до указів Президента України при ньому діють консультативно-дорадчі органи: Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні; Координаційна рада з питань місцевого самоврядування; Координаційна рада з питань державної служби; Національна рада з питань статистики; Міжвідомча координаційна комісія з питань приватизації стратегічно важливих промислових підприємств; Експертна рада підприємців; Рада регіонів; Координаційна рада з питань внутрішньої політики; Комісія з питань повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами, та понад тридцять інших¹.

Президент України призначає керівників (голів) комісій, рад, палати, за поданням яких призначає персональний склад допоміжних органів.

Оснoву організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третьє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень зверху донизу. Відповідно до Конституції

вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України.

Реалізацію другого аспекту – відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади – забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади – вищий, центральний, місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів;

1. Вищий рівень – Кабінет Міністрів України.

2. Центральний рівень – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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

– органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні, Київська міська державна адміністрація;

– органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади великою мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і горизонталі.

В основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності інших органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх функціонуванням.

Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України з іншими органами виконавчої влади формуються за такими напрямками:

– з метою координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в структурі Кабінету Міністрів України створюються урядові програмно-цільові комітети.

– Прем'єр-міністр вносить подання Президентові України про призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників, накладає на них дисциплінарні стягнення;

– Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників апарату управління і розмір асигнувань на утримання центральних органів виконавчої влади із Державного бюджету в межах виділених на це коштів; здійснює добір керівних кадрів підвідомчих йому органів, їх підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації; заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади;

– Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління, призначати керівників та затверджувати положення про ці органи;

– Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ними. Кабінет Міністрів України в особі Прем'єр-міністра вносить подання Президентові України щодо призначення на посаду, звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів місцевих державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань. У разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента з поданням про звільнення з посади. Кабінет Міністрів розробляє примірний перелік управлінь, відділів інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджує положення про ці підрозділи, кількісний склад заступників голів, чисельність працівників місцевих державних адміністрацій та витрати на їх утримання, розглядає пропозиції місцевих державних адміністрацій з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів;

– Кабінет Міністрів має право зупиняти дію рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, актам Президента, Кабінету Міністрів, іншим актам законодавства, а також скасовувати рішення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;

– Кабінет Міністрів може внести безпосередньо до Верховної Ради або до Президента України законопроект щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Уряд подає пропозиції з фінансування здійснення цих повноважень за рахунок коштів держбюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм за законом повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів.

У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам – підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні й підконтрольні міністерствам. Державним комітетам та іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні та підзвітні їх територіальні органи.

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в рамках Урядових програмно-цільових комітетів.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших

центральної влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні великою мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

Кабінет Міністрів України (Уряд) є вищим органом у системі виконавчої влади. Це колегіальний орган, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Він є органом загальної компетенції, який є по суті центром з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Діяльність Кабінету Міністрів забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат). Секретаріат очолює Державний секретар Кабінету Міністрів, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів.

Робочими органами Кабінету Міністрів є урядові комітети, основне завдання яких полягає у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері згідно зі стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

У складі Кабінету Міністрів України діють такі урядові комітети:

- з питань національної безпеки і оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності;
- економічного розвитку та з питань європейської інтеграції;
- соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку;
- з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій;
- з реформування аграрного сектору.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

Прем'єр-міністра призначає Президент України за згодою більш ніж половини конституційного складу Верховної Ради України. Він вносить на ім'я Президента України подання про персональний склад Кабінету Міністрів. Президент призначає або не призначає цей склад. Відсутність самотійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України є особливістю української моделі організації виконавчої влади.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, керує засіданнями Кабінету Міністрів, розподіляє обов'язки між Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами, підписує акти Кабінету Міністрів, представляє Кабінет Міністрів України у міжнародних зносинах тощо. Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їх роботою, очолюють відповідні урядові комітети.

Посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не входять до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу».

За конституційним статусом Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. Перебуваючи фактично у подвійному підпорядкуванні, Кабінет Міністрів України виконує такі основні функції: забезпечення виконання законів (у тому числі Конституції) і актів Президента України, систематичний контроль за їх виконанням іншими органами виконавчої влади усіх рівнів і усунення виявлених порушень.

Згідно зі статтею 116 Конституції України на Уряд покладено також такі повноваження: 1) забезпечення державного суверенітету й економічної самотійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення і здійснення загальнодержавної програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності; 6) розроблення проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою бюджету України, подання Верховній Раді звіту про його виконання; 7) здійснення заходів щодо обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Основним законодавчим актом, який конкретизує діяльність Кабінету Міністрів України, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», ухвалений Верховною Радою України в 1997 р., але дотепер не підписаний Президентом. За цим документом члени Кабінету Міністрів України мають право на патронатні служби. Законодавче регулювання повноважень і форм діяльності Кабінету Міністрів у контексті адміністративної реформи, що здійснюється, передбачає більш чітке розмежування функцій уряду, визначених Конституцією, зокрема виділення: функцій Кабінету Міністрів, як колегіального органу; функцій Кабінету Міністрів, що виконуються членами уряду; функцій Кабінету Міністрів, що забезпечуються такими організаційними формами роботи Кабінету Міністрів, як урядові комітети.

Міністерство (від лат. «ministro», що означає «керую», «служу») – центральний у державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя. В Україні міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Згідно з характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я та ін.) та функціональні – ті, на які покладено виконання певної і водночас основної функції (наприклад, у сфері

праці та соціальної політики – Міністерство праці та соціальної політики, у сфері фінансів – Міністерство фінансів).

Склад міністерств: економіки та з питань європейської інтеграції, промислової політики, аграрної політики, внутрішніх справ, екології та природних ресурсів, палива і енергетики, закордонних справ, культури і мистецтва, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, оборони, освіти і науки, охорони здоров'я, праці та соціальної політики, транспорту, фінансів, юстиції.

Міністерства є єдиноначальними органами. Їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України і за посадою належать до політичних діячів.

Міністр особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретарю міністерства та його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністерство як центральний орган будується за такою схемою: керівництво (Міністр, державний секретар міністерства та його заступники, колегія) – виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) – штабні підрозділи, що займаються організаційною діяльністю всередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів та ін.). Апарат міністерства складається з державних службовців і очолюється державним секретарем міністерства. Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять «систему міністерства».

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення міністерства організовується державним секретарем міністерства. Державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління.

Державні комітети (державні служби) – це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізуючи цю політику у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Державні комітети (державні служби) очолюють їх голови. Відповідно до статті 114 Конституції України голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів і мають статус державних службовців. Державні комітети діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

Державні комітети та інші органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України: 1) державні комітети – архівів; будівництва, архітектури та житлової політики; по водному господарству; по земельних ресурсах; зв'язку та інформатизації; енергозбереження; у справах релігій; інформаційної політики, телебачення і радіомовлення; лісового господарства; у справах сім'ї і молоді; з питань фізичної культури і спорту; у справах ветеранів; у справах охорони державного кордону; стандартизації, метрології та сертифікації; статистики; з державного матеріального резерву; 2) прирівняні до статусу комітету: Вища атестаційна комісія, Національне космічне агентство; Пенсійний фонд; Головне контрольно-ревізійне управління; Державне казначейство.

Державні комітети можуть мати підпорядковані їм підрозділи (органи), у тому числі територіальні (регіональні), які становлять так звану систему державного комітету. Формування державних комітетів (державних служб) у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію.

Крім державних комітетів до складу центральних органів виконавчої влади належать **ЦОВВ** зі спеціальним статусом.

Це новий вид органів виконавчої влади, особливість яких полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності й повноваження саме цих ЦОВВ.

ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності.

До ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесено: Антимонопольний комітет, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Національну комісію регулювання електроенергетики, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна, Державний департамент з питань виконання покарань, Службу безпеки, Управління державної охорони, Головне управління державної служби.

Діяльність частини ЦОВВ спрямовується та координується *Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів*.

Територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, м. Києві. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або система державного комітету.

Зазвичай на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій. Особливу групу становлять місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. До їх складу належать: управління, відділи

Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України, управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання: організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрямки і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного і соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньо-організаційного забезпечення роботи. Крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції¹. Так, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їх функцій у ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Дайте визначення законодавчої, виконавчої та судової влади.
2. Які конституційні повноваження має Президент України?
3. Охарактеризуйте організаційно-правові рівні системи органів виконавчої влади в Україні.
4. Які урядові комітети діють у складі Кабінету Міністрів України?
5. Що являють собою територіальні органи виконавчої влади?

РОЗДІЛ 5

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

5.1. Суспільно-географічне районування

5.2. Адміністративно-територіальний устрій України

5.3. Типологізація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку

5.1. Суспільно-географічне районування

Економічне районування як метод наукового дослідження та регулювання територіальної організації господарства являє собою поділ території країни на окремі таксони – *райони*, що відповідають *ознакам специфіки і цілісності*. Воно проводиться, виходячи з об'єктивних закономірностей територіального поділу праці, формування територіальних соціально-економічних комплексів різних масштабів і структури, необхідності збереження екологічної рівноваги та гармонійного розвитку економіки і культури району.

Прийнято виділяти *інтегральне* районування, яке охоплює господарство в цілому, а саме – виробничу та невиробничу сфери економічної діяльності у їх єдності, та *галузеве* районування. Галузеве економічне районування розмежовує території, виходячи з якоїсь однієї ознаки, тобто районується одна галузь або декілька взаємопов'язаних галузей.

Інтегральне районування країни базується на територіальних соціально-економічних комплексах різних ієрархічних рівнів та різного ступеня сформованості. Відповідно до цього можна виділити кілька *ієрархічних рівнів* районування: *макро-, мезо- та мікрорайонування*.

Макрорайонування передбачає поділ території на основні *економічні райони* та є важливим чинником територіальної організації влади та управління господарством країни. Воно завжди проводиться відповідно до певних цілей розвитку держави, тобто є цільовим або проблемно орієнтовним. Одна із задач районування – забезпечити керованість розвитку держави. Підґрунтям такого поділу об'єктивно виступає територіальний поділ праці, який склався історично.

Макрорайонування – це науково обґрунтоване виділення за певними ознаками окремих територій країни або країн, що історично склалися або формуються в процесі розвитку продуктивних сил і об’єктивно відбивають територіальний поділ праці.

Макрорайони служать основою для складання довгострокових прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил, програм соціально-економічного розвитку районів, формування загальнодержавних баз промислового чи сільськогосподарського виробництва, які не можуть бути сформовані в межах тільки однієї адміністративної області.

Мезорайонування охоплює господарські комплекси адміністративних областей, Автономної Республіки Крим, а також великі агломерації. Об’єктивною основою цього районування виступає територіальний поділ праці як у масштабах країни, так і в масштабах основних економічних районів. Саме на рівні мезорайонів в Україні здійснюється управління регіональним розвитком, оскільки на обласному рівні сформовано систему регіональних органів управління та місцевого самоврядування. На цьому рівні розробляються прогнози, програми та плани соціально-економічного розвитку регіонів.

Мікрорайонування передбачає поділ мезорайонів на мікрорайони, що являють собою локальні соціально-економічні комплекси, які представлені групою низових адміністративних районів, окремим адміністративним районом чи певним міським комплексом. У межах мезорайону можна виділити кілька рівнів мікрорайонів.

Таким чином, у територіальній системі України можна виділити декілька територіальних структур, що виконують різну роль у процесі суспільного відтворення і сформувалися під впливом як економічних, так і соціальних, національних, політичних, історичних чинників.

Тобто, існує три основних напрями регіональної структуризації (рис. 5.1).

Економічне районування базується на територіальному поділі праці. Економічний район – це частина території господарського комплексу країни, для якої характерна географічна цілісність і економічна єдність.

Економічний район, за визначенням О. Топчієва, з одного боку, – об’єкт державного управління і регіональної політики, з іншого – територіальна природно-господарська цілісність, що має історичну, природну, соціальну, економічну специфіку, а також властиві йому потенціал і умови розвитку. І цей другий аспект становить основу регіонального підходу, регіонального

управління, організаційного поєднання державного управління і місцевого самоврядування.

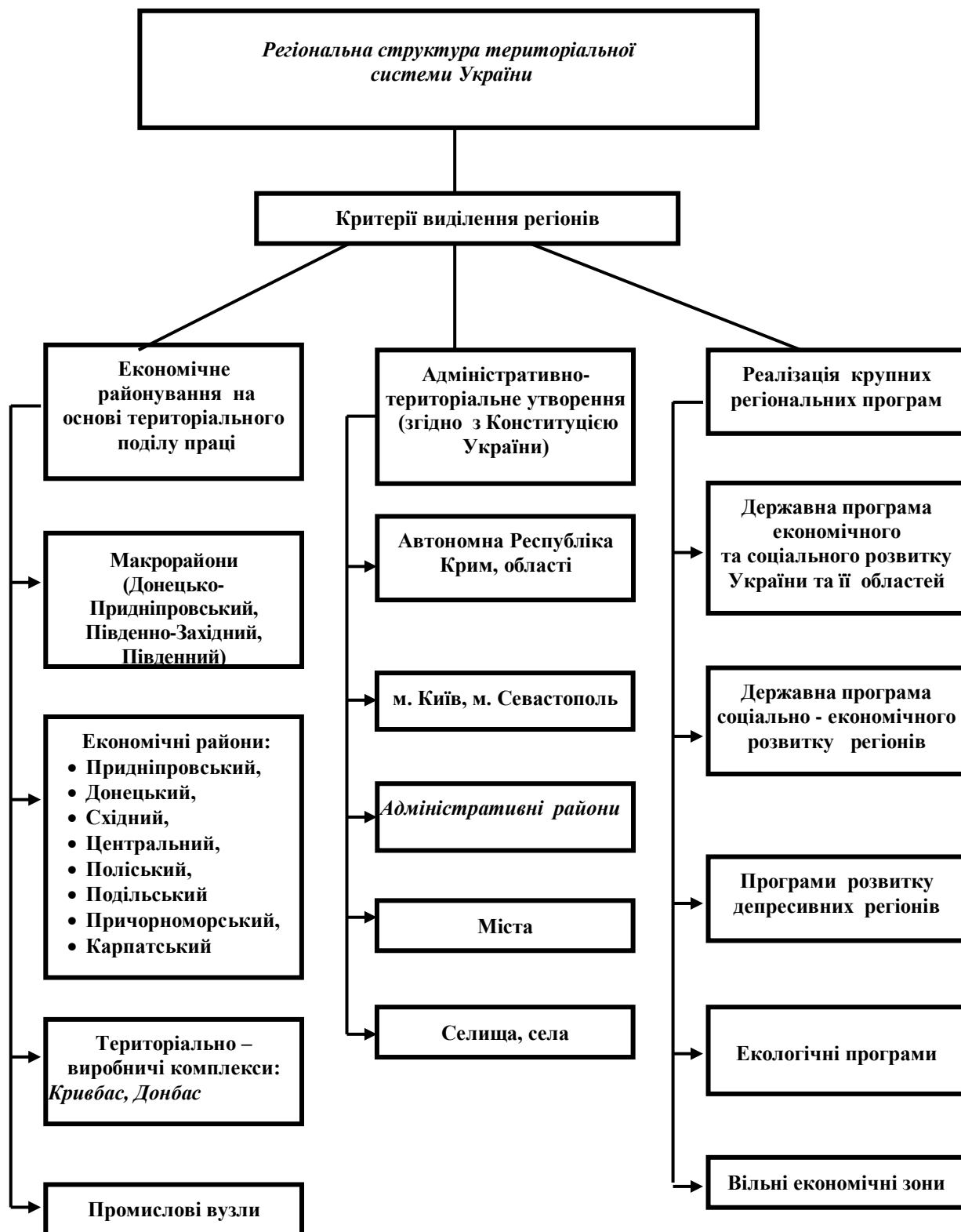


Рисунок 5.1 – Інтегральна схема регіональної структури територіальної системи України

Перші спроби районування території України припадають на період входження її до складу Російської імперії. На початку 30-х років Україна розглядалася як один із 13 великих економічних районів СРСР. Потім вона була розділена на 5 економічних районів: Центральний, Північно-Східний, Південно-Східний, Південно-Західний і Західний. У сучасній регіоналістиці зустрічається декілька варіантів економічного районування території держави, однак, Кабінетом Міністрів України запропоновано таку мережу економічних районів:

- **Донецький** (Донецька і Луганська області);
- **Придніпровський** (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області);
- **Східний** (Харківська, Полтавська, Сумська області);
- **Центральний** (Київська, Черкаська області і м. Київ);
- **Поліський** (Рівненська, Волинська, Житомирська і Чернігівська області);
- **Подільський** (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області);
- **Причорноморський** (Автономна Республіка Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області і м. Севастополь);
- **Карпатський** (Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська і Чернівецька області).

Територіально-виробничі комплекси – це певні форми територіально.

- операційні цілі, які реалізуються у формі продукту (наслідку), тобто конкретних заходів, які заплановано здійснити;
- специфічні (конкретні) цілі, які досягаються у формі результату, тобто безпосереднього ефекту від реалізації програми;
- стратегічні (загальні) цілі, виконання яких має вплив, тобто опосередкований середньо- чи довгостроковий наслідок на розвиток певної сфери.

Промисловий вузол – це локальний промислово-територіальний комплекс, де при взаємній близькості підприємства поєднані між собою тісними виробничими зв'язками, спільністю транспортно-територіального положення, спільними системами інфраструктури і поселень з метою найбільш ефективного використання природних, матеріальних і трудових

ресурсів. Промисловий вузол може об'єднувати промислове виробництво в одному або кількох промислових центрах на віддалі, доступній для щоденних трудових поїздок населення. У вузлі також розвинуті зв'язки між установами і організаціями, що зайняті розробкою проектної документації для промислових підприємств. Найбільш важливими факторами формування промислових вузлів є економічний, демографічний і наявність інфраструктурних елементів. Найчастіше промисловий вузол складається з кількох промислових центрів, один з яких виступає його ядром, а інші - супутниками. Такі вузли формуються переважно у високоурбанізованих районах.

5.2. Адміністративно-територіальний устрій України

Адміністративно-територіальне утворення. Виділення адміністративно-територіальних утворень у складі України пов'язане з тим, що управління всіма сферами громадського життя з єдиного центру неефективне, оскільки призводить до втрати оперативності, нераціонального формування інформаційного забезпечення.

Адміністративно-територіальний поділ – це одна з форм економічного районування, що дозволяє суб'єктам здійснювати цілеспрямоване управління розвитком своєї території, постійно впливаючи на хід економічних і соціальних процесів.

Для здійснення функцій управління адміністративно-територіальні утворення мають усі необхідні органи та служби:

- виконавчі, що зосереджують систему економічних, правових, організаційних важелів, необхідних для здійснення функцій управління;
- планові, що здійснюють планування або координацію діяльності установ, організацій, розташованих на даній території;
- фінансово-кредитні, що забезпечують бюджетне планування і фінансування;
- статистичного й інформаційного забезпечення, без яких неможливо здійснювати контроль поточної діяльності, аналіз тенденцій розвитку і прогноз економічних і соціальних процесів;

– спеціальні, що забезпечують дотримання правових норм і правил поведінки суб'єктів господарювання (податкова, пожежна, санітарна, екологічна інспекції тощо).

У відповідності до статей 132, 133 Конституції України система адміністративно-територіального устрою включає: Автономну Республіку Крим, області (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська), райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, що визначається законами України.

Територіальні одиниці розрізняються за *рівнями*: **вищий** (*субнаціональний*) територіальний рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом. **Середній** – райони, міста обласного (республіканського АРК) значення, райони у містах. **Нижчий** – села, селища, міста районного значення.

Райони реалізації великих регіональних програм. Часто розв'язання територіальних проблем неможливе без міжгалузевої і міжрегіональної координації дій, концентрації ресурсів і їх використання відповідно до логіки досягнення поставлених цілей. Щоб реалізувати принцип цільового управління, потрібні спеціальні методи, що складають арсенал програмно-цільового підходу.

Прикладом використання програмно-цільового підходу може служити розробка програм соціально-економічного розвитку окремих регіонів відповідно до постанов Кабінету Міністрів України. Наприклад, «Комплексна програма соціального та економічного розвитку Донбасу». Можуть розроблятися також галузеві програми, наприклад, Національна програма «Нафта і газ України до 2010 року».

Своєрідною формою *регіональних комплексних програм* є програми формування *спеціальних (вільних) економічних зон* із метою залучення іноземного капіталу і виходу на світовий ринок. Створення вільних економічних зон передбачає пом'якшення візового режиму, зміни в податкових, експортно-імпортних, земельних й інших законах і встановлення

спеціального адміністративного порядку, закріпленого законом про вільні економічні зони.

Передумовами створення вільних економічних зон є:

- сталий економічний і політичний стан суспільства;
- наявність ресурсів, використання яких дасть інвесторам очікуване різке зниження витрат у порівнянні із середньосвітовими;
- транспортна доступність і близькість до світових ринків;
- інфраструктурна облаштованість території, що претендує на статус вільної економічної зони;
- сприятливий фінансовий клімат;
- пільговий режим оподаткування.

Виділення кожної із трьох названих територіальних структур здійснюється не тільки відповідно до визначених критеріїв, але і з врахуванням багатьох чинників – природних, економічних, соціальних. У кожному конкретному випадку перевага надається тому або іншому чиннику або їхньому сполученню.

Регіон – частина території держави, виділена за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю субнаціонального рівня, діяльність якої свідомо направляється державними органами управління, а управлінські функції координуються ними для досягнення цілей суспільного розвитку і запобігання дії руйнівних внутрішніх і зовнішніх сил.

Регіон має виробничо-економічні, ресурсні, науково-технічні, фінансово-кредитні та соціальні прями і зворотні зв'язки з господарським комплексом країни.

Регіон є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, але й відносно самостійною його частиною із закінченим циклом і особливими формами прояву стадій відтворення та специфічними особливостями протікання соціальних і економічних процесів.

У регіоні здійснюються повні цикли відтворення наступних систем:

- населення і трудових ресурсів;
- основних і оборотних фондів;
- частини національного багатства;
- грошовий обіг;
- відносини з приводу виробництва;

- розподіл, обмін та споживання продукції.

В ринкових умовах роль і функції регіонів полягають, перш за все, у формуванні економічних відносин, середовища життєдіяльності населення.

Більш конкретно роль регіонів проявляється у виконанні ними таких основних функцій:

1. *інституціональних* – визначають, з одного боку, економічну самостійність, з іншого – політико-економічну єдність країни; гарантують конституційні права населення та вільне проживання, вільне волевиявлення, забезпечення законності та правопорядку;

2. *економічних* – спрямовані на забезпечення економічної безпеки країни і створення умов та можливостей вільного здійснення економічної діяльності;

3. *соціальних* – гарантують права і можливості соціального розвитку населення. Вони забезпечені економічним потенціалом регіону;

4. *екологічних* – забезпечують повноцінне середовище життєдіяльності населення, здійснюють природоохоронні та інші заходи по оздоровленню навколишнього середовища;

5. *етнопсихологічних* – сприяють реалізації етнокультурних потреб населення;

6. *політичних* – спрямовані на розробку власної регіональної політики.

5.3. Типологізація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку

Економіка регіонів є підсистемою соціально-економічного комплексу країни та має багато рис, які притаманні останній. Але при цьому проблеми регіону не є дзеркальним відбитком національних. Наявність регіональних проблем обумовлена певними об'єктивними та суб'єктивними причинами, зокрема це:

- відмінності природно-економічних умов;
- обсяги й якість регіональних природних ресурсів;
- економіко-географічне розташування регіону (при периферійному розташуванні регіону підвищуються транспортні витрати, зростають ціни, звужується ринок збуту – все це ускладнює його економічний розвиток);
- структура виробництва, що склалась;

- політичні умови, форми загальної та регіональної політики, ступінь регіональної автономії;
- фізичні фактори розміщення (наявність або відсутність портів, аеропортів, транспортних систем);
- соціально-культурні фактори (ступінь урбанізації, освіченість населення).

Залежно від ознак економічного і соціального розвитку регіони можуть бути розділені на ряд *типів*.

До найважливіших показників типології регіонів слід віднести:

- наявність природних ресурсів;
- рівень економічного і соціального розвитку;
- структура господарства;
- екологічний стан регіону;
- ступінь розвитку виробничої і соціальної інфраструктури;
- демографічна ситуація.

У світовій практиці визначають наступні типи регіонів (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Класифікація регіонів

Типи регіонів	Характеристика ознак
Депресивні	Демонстрували у минулому відносно високі темпи розвитку економіки та соціальної сфери
Стагнаційні	Відрізняються доволі низькими або «нульовими» темпами розвитку
Піонерні	Регіони нового освоєння
Мікрорегіони або первинні економічні регіони	Ознаки яких втрачаються при дробленні
Економічні регіони первинного порядку або генеральні регіони вищого порядку	Утворюють схеми регіонального макророзподілу держави
Програмні (планові)	На них розповсюджуються цільові програми розвитку. Їх контури не співпадають по території з регіонами єдиної сітки
Унікальні (проблемні та проектні)	Вони пов'язані з реалізацією крупних новобудов (проектні регіони) або характеризуються дуже низьким рівнем розвитку (проблемні). Типові для країн, що розвиваються

Структура господарства регіону характеризується за складом та співвідношенням основних сфер, галузей та видів господарської діяльності. Це складне багатоаспектне поняття характеризує «загальну конструкцію» господарського комплексу, її позитивні та негативні особливості.

В Україні на загальнодержавному рівні введена «Класифікація видів економічної діяльності» ДК 009-96 (КВЕД) відповідно до класифікації видів економічної діяльності, прийнятої статистичною комісією Європейського Союзу (КАСЕ). За цією класифікацією *економічна діяльність* – це процес поєднання дій, які дають змогу одержати відповідний набір продукції чи по слуг. Вид економічної діяльності встановлюється таким чином, щоб об'єднати ресурси для виробництва певної продукції та надання послуг. Види економічної діяльності за своїм складом дуже неоднорідні. Серед них є прості, які представлені одним видом виробництва (рибне господарство), і, в той же час, є дуже складні, що об'єднують десятки й сотні виробництв (автомобільна промисловість).

Галузі і виробництва поділяються на секції та підсекції, які позначаються спеціальними літерами, а також розділи, групи, класи та підкласи, які виділяють цифровими кодами. Кожний вид економічної діяльності має міжнародний код секції, позначений латинськими літерами. Загальний перелік видів економічної діяльності та їх кодів, що нині діє в країні, наведений в табл. 5.2.

Розробка програм соціально-економічного розвитку та прийняття певних управлінських рішень базується на **інтегральній** оцінці стану розвитку території, яка включає оцінку *економіки, фінансів, соціального розвитку, екології*.

Основу інтегральної характеристики регіону становить **економічний потенціал, що характеризується величиною валової доданої вартості, абсолютними розмірами виробництва життєво важливих видів продукції, вартості ресурсів, які витрачаються на виробництво**. Він визначає загальні можливості регіону, його економічну спроможність, від якої залежать усі інші аспекти регіонального життя – соціальні, екологічні, фінансові.

Соціально-економічні можливості визначають рівень, структура, динаміка матеріального виробництва. Тому для оцінки економічного потенціалу важливе значення має визначення питомої ваги прогресивних галузей промисловості, якісних параметрів та структури основних виробничих фондів, здатності

адаптації виробничих систем до використання досягнень науково-технічного прогресу. Соціально-економічний потенціал регіону визначається не тільки його ресурсними можливостями, а й положенням цього регіону у загальноукраїнському економічному просторі, його реальним впливом на стан цього простору, міжгалузеву і територіальну збалансованість, темпи соціально-економічного розвитку, рівень життя населення, стан регіонального бюджету, інтенсивність зовнішньоекономічних зв'язків, досягнення нової якості економічного зростання за рахунок розвитку ринкових структур та малого бізнесу.

Таблиця 5.2

Види економічної діяльності та їх коди

Код секції	Види економічної діяльності
Добувні галузі	
A	Сільське господарство, мисливство, лісове господарство
B	Рибне господарство
C	Добувна промисловість
Переробні галузі	
D	Обробна промисловість
T	Виробництво електроенергії, газу та води
Сфера послуг	
F	Будівництво
G	Оптова і роздрібна торгівля, торгівля транспортними засобами, послуги з ремонту
H	Готелі і ресторани
I	Транспорт
J	Фінансова діяльність
K	Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам
L	Державне управління
M	Освіта
N	Охорона здоров'я та соціальна допомога
O	Колективні, громадські та особисті послуги
P	Послуги домашньої прислуги
Q	Екстериторіальна діяльність

Основним підсумковим показником використання виробничого потенціалу регіону є *валова додана вартість*. Економічний розвиток регіону характеризується *темпами зростання валової доданої вартості* (ВДВ) та її

обсягами у розрахунку на душу населення. Цей показник залежить в першу чергу від структури виробництва, що склалася на окремій території, та індексу обсягів виробництва продукції у галузях господарського комплексу.

Структура промисловості та сільського господарства проявляється в **структурі експорту** та **імпорту** регіону.

Економічний розвиток знаходиться у тісному зв'язку з **темпами та обсягами інвестування**. Найзагальнішими показниками, що характеризують інвестиційну діяльність на регіональному рівні, є: **обсяги та темпи інвестицій у основний капітал, обсяги іноземних інвестицій, темпи та якість їх здійснення, галузева структура інвестицій**. **Інноваційну складову** інвестиційної діяльності характеризують обсяги та темпи впровадження прогресивних технологій у виробництво.

Для оцінки економічного розвитку регіону використовується 6 груп показників: виробничо-економічні, структурні, інвестиційні, інституціональних перетворень і розвитку підприємництва, зовнішньоекономічні, науково-інноваційні (рис. 5.2).

1. Виробничо-економічні показники відображають місце регіону в національній економіці, результати і тенденції функціонування господарського комплексу регіону, виявляють потенційні загрози в галузях господарства.

2. Структурні показники характеризують структуру господарського комплексу, що дозволяє оцінити спеціалізацію регіону, раціональність структури на макрорівні з позицій сталості економіки. Структурні показники вказують на негативні відхилення в макропропорціях господарського комплексу території.

3. Інвестиційні показники дають уявлення про темпи та структуру інвестування економіки регіону за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел.

4. Показники інституціональних перетворень відображають рівень конкурентного середовища, характер зміни форм власності у галузях господарського комплексу, роль малих підприємств в економічному розвитку.

5. Зовнішньоекономічні – розкривають експортний потенціал регіону, його роль у зовнішньоекономічних зв'язках держави, структуру експорту та імпорту, конкурентоспроможність продукції галузей господарського комплексу.

6. Науково-інноваційні – характеризують тенденції розвитку наукового потенціалу, рівень сприйнятливості сфери виробництва до інновацій, знос основних фондів.

Соціальний розвиток регіону оцінюється за допомогою показників, які характеризують рівень життя населення, його доходи та видатки (рис. 5.3). Це, в *першу* чергу, показники *прожиткового мінімуму, середньодушових доходів та середньої заробітної плати*. При значному майновому розшаруванні та регіональних відмінностях необхідно використовувати систему *відносних* (а не абсолютних) *показників*, а саме – *співвідношення середньодушових доходів та прожиткового мінімуму, співвідношення доходів та видатків*.

Дуже важливими при цьому є дані про зміни частки групи населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум (рівень бідності), про концентрацію доходів у різних групах населення та співвідношення доходів найбідніших та найбагатших людей. Серед загальновідомих показників у цій групі є такі, які потребують конкретного визначення. Це децильний коефіцієнт диференціації грошових доходів (видатків) населення та рівень бідності.

Децильний коефіцієнт дорівнює відношенню частки доходів (видатків) вищої децильної групи до частки нижньої децильної групи, де нижня децильна група – це 10 % найбідніших домогосподарств, вища група – 10 % найбагатших домогосподарств. **Рівень бідності** – *питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну особу є нижчим від визначеної межі бідності*. Нині межа бідності встановлюється як частка прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць.

До *другої* групи необхідно віднести показники, *які відображають рівень забезпечення населення основними соціальними благами* в житловій сфері, сфері охорони здоров'я, побуту, освіти (забезпеченість населення житлом, лікарями, лікарняними ліжками тощо), а також характеризують **рівень злочинності**. **Рівень злочинності** (коефіцієнт злочинності) розраховується як *кількість зареєстрованих злочинів на 100 000 населення*. Крім вище зазначених груп до системи соціальних показників треба включити *групу демографічних показників*: природний приріст населення, коефіцієнти народжуваності та смертності, міграційний приріст населення.

Четверта група показників характеризує **стан трудових ресурсів** (рівень зайнятості, безробіття, кількість вакансій, демографічне навантаження).

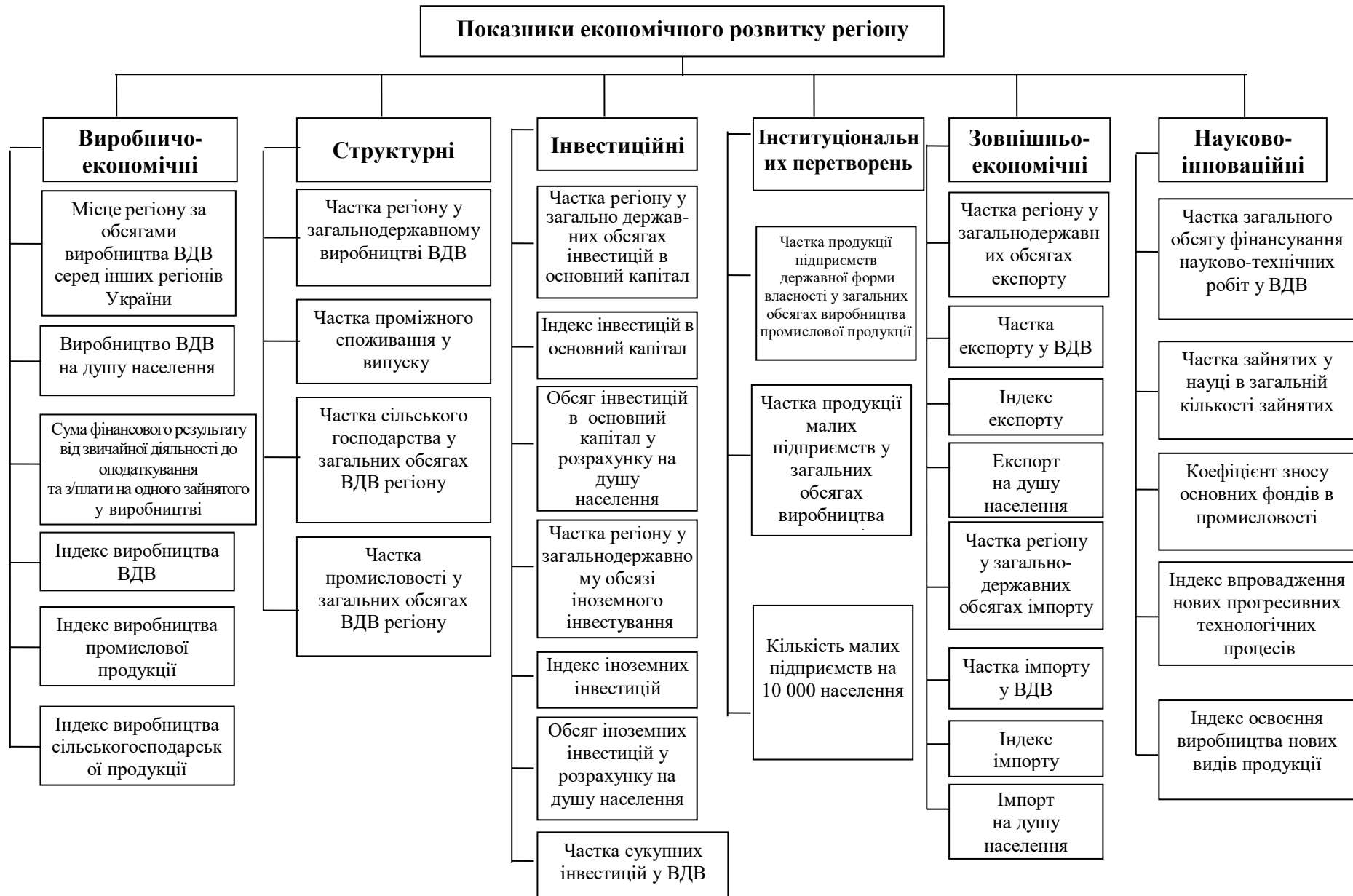


Рисунок 5.2 – Класифікація показників, що характеризують економічний розвиток регіону

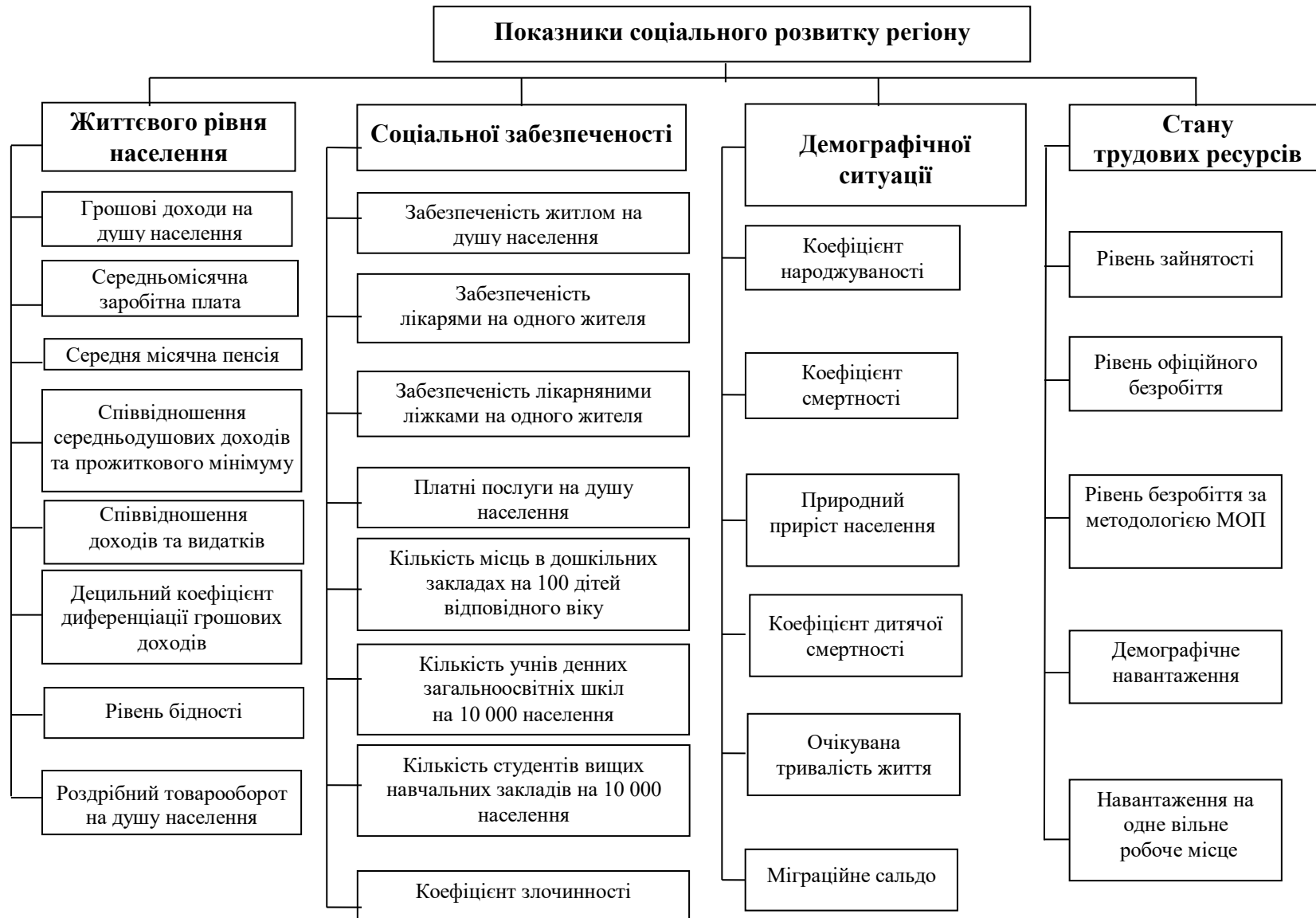


Рисунок 5.3 – Класифікація показників, що характеризують соціальний розвиток регіону

Показники фінансової сфери регіону, зокрема бюджетного процесу (рис. 5.4). Рівень фінансової незалежності регіону характеризує система абсолютних і відносних показників складу і структури місцевих бюджетів, а також соціальної результативності бюджету. Визначення *доходів і видатків* в абсолютному і відносному вимірі не дозволяє порівнювати бюджети різних територій через існування відмінностей між ними у формуванні доходів та у складі і обсягах видатків, спричинених різноманітністю природнокліматичних умов, різним екологічним станом територій, особливостями розташування адміністративних центрів, насиченістю шляхами сполучення, спеціалізацією регіонів, станом соціальної та побутової інфраструктури. Отже визначаються *доходи і видатки місцевих бюджетів відносно кількості населення*, що мешкає на відповідній території. Потенційні можливості регіону щодо залучення фінансових ресурсів, характеризують такі показники як *податковий потенціал і податкоспроможність*. *Податковий потенціал* місцевої територіальної одиниці – це маса доходів, які може отримати місцевий бюджет від застосування податкового законодавства до діяльності суб'єктів господарювання і фізичних осіб, та відрахування до держбюджету. **Податкове навантаження** – це співвідношення між сумою фактичних податкових надходжень і податковим потенціалом. *Податкоспроможність* – це обсяг доходів, який потенційно може бути отриманий на території від оподаткування відповідних об'єктів.

Екологічні показники. Дослідити екологічну ситуацію у регіонах можна, аналізуючи показники, які характеризують забруднення водних об'єктів зворотними водами, обсяги викидів шкідливих речовин в атмосферу, наявність промислових токсичних відходів, витрати на капітальний ремонт основних засобів природоохоронного призначення та поточні витрати на охорону природи.

Різноманітні аспекти соціально-економічного розвитку регіону аналізуються з метою встановлення об'єктивного діагнозу, на основі якого проводиться ранжування регіонів за рівнем їх розвитку та розробляється певна стратегія і тактика подальшого регіонального розвитку. Доцільно виділяти такі чотири типи регіонів: **регіони – лідери, високорозвинені, розвинені та проблемні** (табл. 5.3).

Показники складу і структури місцевих бюджетів

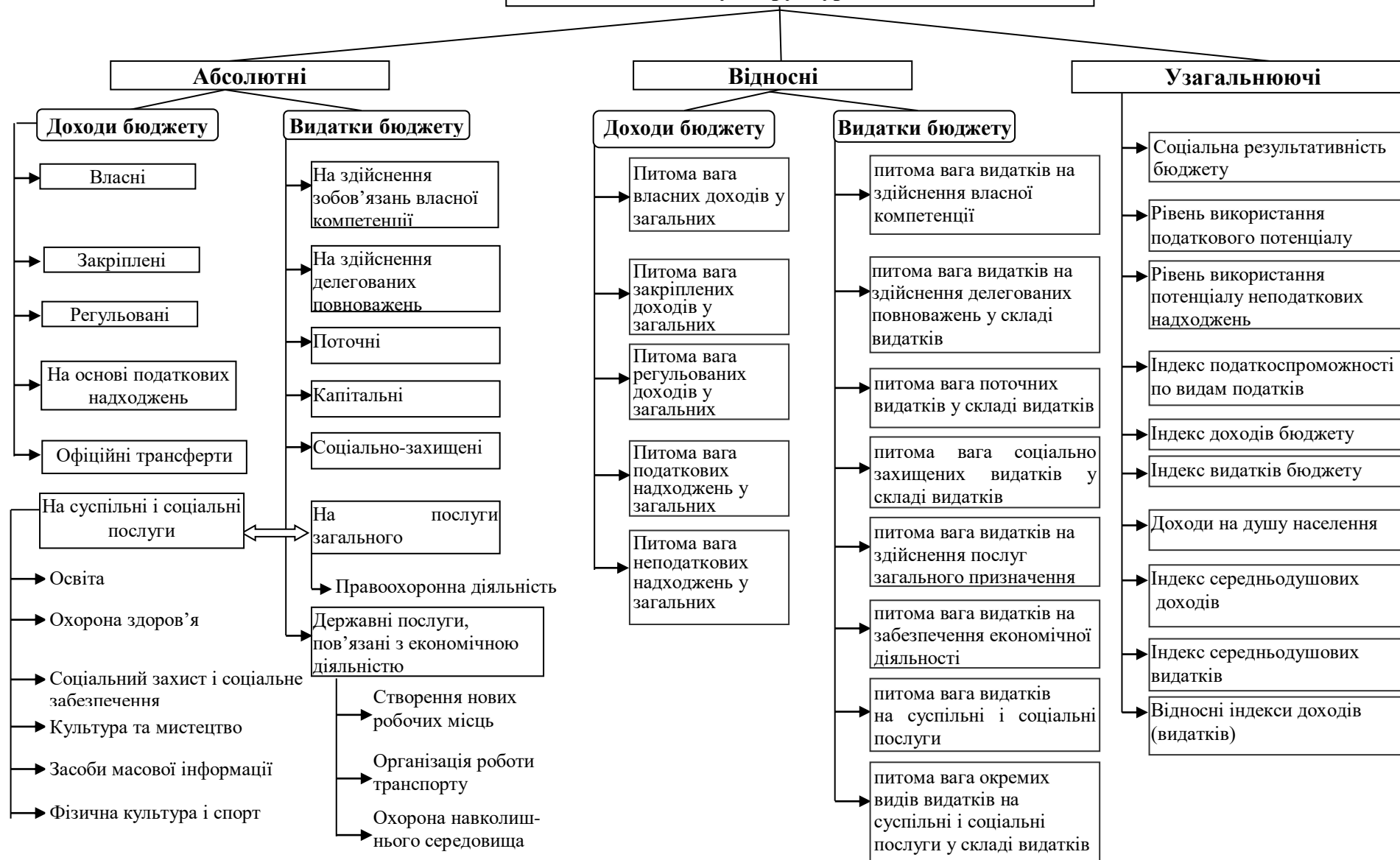


Рисунок 5.4 – Система показників складу, структури і результативності місцевих бюджетів

**Класифікація регіонів України залежно від значення
соціально-економічних показників**

Типи регіонів	Класифікаційні ознаки
I тип – лідери	Достатньо розвинуте матеріальне виробництво та сфера послуг. Значний обсяг припливу інвестицій, у т. ч. іноземних, розвинуті ринкові структури, досить розвинута соціальна сфера. Темпи зростання економічних показників вище загальнодержавних. Соціальні показники вище нормативних.
II тип – високорозвинені	Індустріальні регіони з розвинутим матеріальним виробництвом, особливо промисловістю. В них створюється значна частка ВВП України. Вони мають високий людський та фінансовий потенціал.
III тип – розвинені	Регіони з розвинутим матеріальним виробництвом як промисловим, так і сільськогосподарським. Розвиток регіонів характеризується сукупністю показників, значення яких дорівнює середньодержавному рівню або $\geq \pm 10\%$.
IV тип – проблемні	За сукупністю показників становище регіонів гірше середньодержавного рівня на $< -10\%$. Матеріальне виробництво не отримало достатнього розвитку. Дотаційна структура бюджету. Недостатній фінансовий потенціал, у т. ч. інвестиційний. Деякі соціальні показники мають загрозове значення з точки зору безпеки держави. Потенційно депресивні.

Характерною особливістю розвитку регіонів України є поглиблення наявних міжрегіональних **диспропорцій** за показниками соціально-економічного розвитку. Їх усунення можливе за умов забезпечення сталого регіонального розвитку.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Що таке економічне районування?
2. Що являє собою адміністративно-територіальний поділ?
3. Дайте визначення категорії «регіон».
4. На які типи можуть бути розділені регіони залежно від ознак економічного і соціального розвитку?
5. Які показники дозволяють оцінити рівень соціального розвитку регіону?

РОЗДІЛ 6

ВИРОБНИЦТВО НА ТЕОРИТОРІЇ РЕГІОНУ

1. *Галузеве розміщення виробництва та виробнича інфраструктура регіону.*
2. *Формування регіональних міжгалузевих комплексів.*
- 6.3. *Оцінювання господарського використання території.*

6.1. Галузеве розміщення виробництва та виробнича інфраструктура регіону

Провідним чинником розміщення виробництва певної галузі в регіоні є попит на його продукцію. У формуванні регіональної структури виробництва на сьогодні домінують тенденції розвитку галузей з переважно малими та середніми приватними підприємствами, а саме: сфери обслуговування, сільського господарства, легкої, харчової промисловості. Розвиток цих галузей відбувається під впливом ринкових важелів попиту та пропозиції. Держава регулює ринкові процеси, не замінюючи їх.

Відносно розміщення і розвитку підприємств важкої промисловості, таких як паливно-енергетичний комплекс, гірничодобувна промисловість, металургія, машинобудування, хімічна промисловість, необхідно певне економічне обґрунтування. Процес економічного обґрунтування галузевого розміщення виробництва складається з трьох основних етапів:

Перший етап – аналіз сучасного стану та розміщення галузі. Завданням цього етапу є виявлення диспропорцій в розміщенні і розвитку виробництва регіону, а також визначення шляхів їх усунення. При цьому необхідно враховувати такі показники: забезпечення сировинними ресурсами; обсяг виробництва продукції в натуральному вираженні; собівартість продукції; обсяг реалізації продукції; витрати виробництва; матеріаломісткість та енергомісткість виробництва; капіталовкладення, у тому числі, виділені кошти на розширення виробництва, реконструкцію, технічне переоснащення і нове будівництво; обсяг незавершеного будівництва; приріст продукції на 1 грн. капітальних вкладень; рентабельність і термін окупності; вартість основних фондів і фондівіддача; фінансове становище галузі або окремих підприємств та їх інвестиційних можливостей.

Другий етап – визначення основних умов і чинників перспективного розвитку галузі та окремих підприємств. На цьому етапі досліджують потребу ринку в певній продукції, виробничо-технічні особливості та рівень науково-технічного прогресу галузі; транспортно-споживчий чинник. Для дослідження транспортно-споживчого чинника може застосовуватись метод виробничо-збутового зонування, тобто, визначення економічних меж рівнозначних виробничо-транспортних витрат.

Третій етап – вибір варіантів і визначення оптимального варіанта розміщення галузі. Відповідно до вибраних місць розташування і обсягів виробництва розробляється кілька можливих варіантів розвитку галузі. Оптимальний варіант розміщення галузі визначається за таким алгоритмом:

- визначення для кожного з варіантів обсягів та технології виробництва, капітальних та експлуатаційних витрат, обчислених за існуючими нормативами та стандартами виробництва;
- оцінка економічної ефективності кожного з варіантів;
- екологічна експертиза, яка включає: оцінювання впливу на навколишнє середовище; прогнозування стану природного середовища; рекомендації щодо зменшення можливого негативного впливу на природне середовище; висновки щодо екологічної доцільності реалізації проекту;
- вибір варіанту розвитку та розміщення галузі або виробництва.

Виробнича інфраструктура регіону являє собою комплекс галузей, що забезпечують зовнішні умови виробництва (енергопостачання, транспорт, зв'язок тощо).

Енергетична інфраструктура регіону включає комплекс об'єктів і споруд електро-, тепло- і газопостачання, а також відповідні проектні, будівельні, пусконаладжувальні, ремонтні та постачальні організації.

Транспортна інфраструктура регіону включає транспортні засоби, шляхи і споруди, відповідні будівельні та ремонтні підприємства та організації, а також систему управління транспортним комплексом.

Інформаційна інфраструктура регіону включає підприємства, що забезпечують пайовий, телефонний зв'язок, обслуговують теле- і радіо простір, друковані видання та електронні засоби інформації.

Ефективний розвиток регіонального виробництва можливий лише за умови високого рівня виробничої інфраструктури регіону.

6.2. Формування регіональних міжгалузевих комплексів

Міжгалузевий комплекс – це сукупність пов'язаних галузей та підгалузей виробництва на окремій території.

Основним чинником утворення та стимулятором розвитку міжгалузевих комплексів є локальні природні ресурси. У залежності від природно-ресурсної бази міжгалузеві регіональні комплекси класифікуються на море-промислові (солевидобувна, нафтогазохімічна та рибпромислова галузі); лісопромислові (лісохімічна, деревообробна, лісозаготівельна та лісогосподарська галузі); аграрно-промислові та мінерально-промислові (будівельна, хімічна, машинобудівельна, паливно-енергетична, рудно-металургійна та гірничо-видобувна галузі).

Виділення в регіоні міжгалузевих регіональних комплексів сприяє посиленню цільової спрямованості регіональних програм та прогнозів розвитку. Існує декілька підходів до виділення міжгалузевих комплексів:

- **цільовий підхід**, за яким міжгалузевий комплекс розглядається як група галузей, поєднаних спільною метою розвитку;
- **технологічний підхід**, який передбачає групування галузей, пов'язаних між собою послідовністю переробки і використання ресурсів для виробництва певної продукції;
- **відтворювальний підхід**, який є комбінацією цільового та технологічного підходів, що забезпечує відтворювальну цілісність міжгалузевих комплексів на всіх стадіях виробництва та об'єднання підприємств і організацій матеріального та нематеріального виробництва.

6.3. Оцінювання господарського використання території

Господарська освоєність території регіону є одним з показників його екстенсивного розвитку. Середнє господарське освоєння території України становить близько 75%. Найбільше антропогенне навантаження припадає на Запорізьку область – 97,5%, а найменше – на Закарпатську – 50,8%. Показником інтенсивного розвитку регіону є щільність господарської діяльності. Цей показник є одним із критеріїв при оцінці рівня охорони

навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів та природно-господарської збалансованості.

Господарська освоєність території початково визначається природними умовами життя і господарчою діяльністю людей, тобто екологічним і ресурсним потенціалом ландшафту. Розселення людей і господарське освоєння території – два аспекти єдиного історичного процесу. Господарське освоєння території, як правило, в найбільшій мірі пов'язано з її виробничо-ресурсним потенціалом.

З типами освоєння пов'язані типи використання території, що відображають способи застосування ресурсного потенціалу ландшафту. Оцінювання рівня освоєності території – складна і дискусійна проблема, до рішення якої можна підходити з принципово різних позицій. Оцінка освоєності території має спиратися на широкий спектр показників, відображаючих ступінь відповідності між господарчим використанням ландшафту та його природним потенціалом. Головним критерієм рівня освоєння території можна вважати ефективність відтворення природних ресурсів при найвищій продуктивності праці і найменших екологічних витратах.

При оцінюванні освоєності території регіону важливою ознакою є частка земель, що обробляються, у загальній площі регіону. За цим показником в Україні лідирують Кіровоградська, Запорізька та Дніпропетровська області. Останні позиції займають Закарпатська, Івано-Франківська та Рівненська області.

Найбільш високий ступінь освоєності мають ландшафти степового та лісостепового типу. Тут спостерігається 60-70% розораності земель з інтенсивним землеробським типом освоєння. В структурі сільського господарства цих ландшафтів суттєве значення має тваринництво, яке базується на польовому кормодобуванні. Висока сільськогосподарська освоєність поєднується із значною щільністю населення і урбанізованістю з присутністю промислових центрів. Висока теплозабезпеченість і плодючість земель обумовлює значний агро ресурсний потенціал цих ландшафтів.

У ландшафті лісового типу сільськогосподарські угіддя складають 40-50% усій площі. Разом з тим, збільшується урбанізованість, зростає частка індустріальних форм освоєння території. З розвитком індустрії і урбанізації пов'язані специфічні типи освоєння та використання земель. Території займаються під об'єкти, що не мають аналогів у природному ландшафті:

населені пункти з промисловими підприємствами, жилими кварталами і об'єктами комунального господарства, автомобільні дороги, нафто- та газопроводи, інші інженерні споруди. Поширення територій такого типу має кластерний характер і високу інтенсивність впливу на ландшафти та екологічне середовище у порівнянні з доіндустріальними типами освоєння території. Найбільш концентрованим і комплексним освоєнням території характеризуються крупні міста, при цьому, існує тенденція до створення великих міських агломерацій та мегаполісів.

Економічні райони України характеризуються різним рівнем та характером освоєння території. Провідними галузями у **Столичному економічному районі** є паливна промисловість, електроенергетика, машинобудування, хімічна та лісова промисловості, а також будівельний, транспортний, рекреаційний міжгалузеві комплекси. У **Північно-Західному економічному районі** провідними є паливна промисловість та електроенергетика, машинобудування, хімічна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, легка та лісова галузі промисловості, а також агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси. Провідними у **Карпатському економічному районі** є паливна промисловість, електроенергетика, машинобудування, хімічна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, а також агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси. У **Подільському економічному районі** найбільш розвинутими є машинобудування, хімічна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, легка промисловість, а також агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси. В **Центральному економічному районі** провідними є паливна промисловість та електроенергетика, машинобудування, хімічна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, а також агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси. Провідними у **Північно-Східному економічному районі** є паливна промисловість та електроенергетика, машинобудування, хімічна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, легка та лісова галузі промисловості, а також агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси.

У **Східному економічному районі** базовими галузями являються паливна промисловість та електроенергетика, чорна і кольорова металургія, машинобудування, хімічна, будівельних матеріалів та легка галузі

промисловості. Важливе значення мають агропромисловий, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси. У господарстві **Придніпровського економічного району** провідне місце належить паливній промисловості та електроенергетиці, металургійній промисловості, машинобудуванню, хімічній промисловості, деревообробній та паперовій промисловості, промисловості будівельних матеріалів, легкій промисловості, а також агропромислового, транспортному та рекреаційному міжгалузевим комплексам. У **Причорноморському економічному районі** провідними є агропромисловий, машинобудівний, будівельний, транспортний та рекреаційний міжгалузеві комплекси.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Охарактеризуйте етапи економічного обґрунтування галузевого розміщення виробництва.
2. Дайте визначення міжгалузевому комплексу.
3. Охарактеризуйте основні підходи до виділення міжгалузевих комплексів.
4. Проаналізуйте причини різного рівня освоєності територій в Україні.
5. Охарактеризуйте провідні галузі та міжгалузеві комплекси Придніпровського економічного району.

РОЗДІЛ 7

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

7.1. Об'єкти, суб'єкти та предмет державної регіональної політики

В сучасних умовах одним з найважливіших соціальних завдань економічної науки є теоретико-методологічне обґрунтування основних напрямів формування нової регіональної соціально-економічної політики та розробка практичних рекомендацій щодо її реалізації в Україні. *Методологія* – вчення про принципи побудови, форми і способи пізнавальної діяльності – є однією з важливих складових системи наукових знань. Її основна функція

полягає у визначенні наукових підходів до пізнавального процесу та обґрунтуванні вихідних позицій, на які слід спиратися при його здійсненні.

Потреба в розробці методологічних засад державної регіональної соціально-економічної політики значною мірою обумовлена невизначеністю конкретних понять, принципів та підходів до вивчення зазначеної проблеми. Головними складовими теоретико-методологічних основ дослідження державної регіональної соціально-економічної політики є визначення її сутності, предмету, об'єкту і суб'єкту, а також принципів, цілей (завдань), форм та механізмів реалізації.

Термін «політика» є одним з найбільш неоднозначних за своїм науковим тлумаченням. Він характеризується складністю, багатогранністю й багатством проявів. Саме з цим пов'язане й широке коло його наукових трактувань, з яких політика постає як:

- одна зі сфер життєдіяльності суспільства;
- система певних суспільних відносин, взаємодія класів, націй, держав між собою і владою;
- сукупність дій, заходів, а також установ, за допомогою яких узгоджуються інтереси різних верств населення;
- прагнення, пов'язані зі здобуттям і використанням державної влади, цілеспрямованим впливом на неї;
- участь у справах держави;
- наміри, мета і способи дій правлячої еліти по відношенню до певного об'єкту.

У вітчизняній та зарубіжній літературі існують різні тлумачення **регіональної політики:**

- система взаємовідносин центральних та регіональних органів влади в управлінні соціально-економічними процесами на регіональному рівні (В.І. Пила, В.Н. Абрамов);
- діяльність держави на регіональному рівні, яка визначається мірою поділу влади між державою і регіонами (М.Г. Чумаченко);
- сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності господарства та життєвому рівні населення між територіально відокремленими частинами країни (М. Кноглер, О. Секарев);

– сукупність економічних, правових і адміністративно-організаційних засобів та методів, які враховують і пов’язують загальнодержавні та місцеві інтереси (В.К. Симоненко, Р.І. Шніпер, В. Кравців);

– державні заходи щодо перерозподілу ресурсів між регіонами країни (А.М. Лавров, А.Я. Лівшиць, А.В. Новиков, Л.В. Смирнягін).

Крім того, Д.М. Стеченко для визначення цілісної сукупності заходів, спрямованих на стимулювання ефективного соціально-економічного розвитку регіонів та вдосконалення територіальної організації суспільства, використовує поняття *державної політики регіонального розвитку*. В «Основних засадах регіональної політики в Російській Федерації» під *регіональною політикою* розуміється система цілей і завдань органів державної влади по управлінню політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів, а також механізм їх реалізації. Всі наведені визначення підкреслюють важливі невід’ємні складові регіональної політики, різні її рівні і можуть бути використані в регіональних дослідженнях різних напрямів. На всіх рівнях управління регіональна політика виступає як *поліструктурна категорія* і охоплює основні сфери діяльності і сторони буття суспільства: економічну, соціальну, демографічну, національну, екологічну та інші. Звичайно розрізняють два види або пріоритетні напрями регіональної політики – *економічний і соціальний*.

Серед визначень **економічної політики** найбільш типовими та вживаними є такі:

– сукупність заходів, спрямованих на те, щоб впорядкувати хід економічних процесів, справити на них вплив чи безпосередньо зумовити їх перебіг (Х. Гірш);

– взаємопов’язана система довгострокових і поточних цілей економічного розвитку, що визначені державою; це комплекс відповідних державних рішень (законів, постанов, інших нормативних актів) та заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням державної влади в секторі економіки (Г.Н. Климко, В.П. Нестеренко);

– дії урядових органів згідно з прийнятими раніше цілями, напрямками і принципами, які впливають на хід економічних процесів (В. Бакуменко, В. Белецький);

– вибір засобів і методів управління регіональним відтворювальним процесом в цілях реалізації вибраної стратегії (її зміст) та вивчення наукових

основ і принципів управління регіональним відтворювальним процесом (її предмет) (Р. Шніпер).

В узагальнюючому вигляді **соціальна політика** – це:

– сукупність принципів, рішень, дій суспільних суб'єктів, що знаходять втілення в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних спільностей і суспільства загалом;

– сукупність різноманітних заходів, форм діяльності суб'єктів соціально-політичного життя, спрямованих на формування і реалізацію соціальних потреб, що відображають життєві інтереси людини і суспільства;

– суспільна діяльність, яка прямо чи опосередковано за допомогою різних способів сприяє вирішенню поставлених цілей щодо забезпечення життєдіяльності населення на певному етапі суспільного розвитку.

В сучасних дослідженнях типовим є вживання терміну *«регіональна соціально-економічна політика»* (М.І. Долішній, С.М. Злупко, В.К. Симоненко, О.Я. Якобсон та ін.). Регіональну соціально-економічну політику можна вважати базовою і визначальною щодо вироблення і реалізації інших видів регіональної політики.

Регіональна політика проводиться на двох рівнях – державному та місцевому і, відповідно, складається з двох частин – державної регіональної політики і політики самих регіонів. У зв'язку з цим, деякі дослідники ототожнюють поняття *«регіональна політика»* і *«державна регіональна політика»*.

Таким чином, **державна регіональна соціально-економічна політика – це цілеспрямована діяльність держави, яка полягає в управлінні соціально-економічними процесами на регіональному рівні з урахуванням цілей і завдань територіальної організації продуктивних сил і економічної стратегії країни в цілому.**

Державна регіональна соціально-економічна політика зорієнтована на реалізацію системи довгострокових і поточних цілей соціально-економічного розвитку, що визначені державою, а також містить комплекс відповідних державних рішень (законів, постанов, інших нормативних актів) та заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням економічних важелів.

Принципове значення для дослідження регіональної соціально-економічної політики має обґрунтування її суб'єкту та об'єкту.

До **суб'єктів** будь-якої політики відносять соціуми (первинні суб'єкти), а також створені ними установи, організації, інститути (вторинні суб'єкти), активна практична діяльність яких спрямована на перетворення різних сфер життєдіяльності людини. Між суб'єктами політики існує динамічна система взаємовідносин – залежності, підпорядкування, супідрядності, відносні автономії. Вихідними моментами у формуванні політики є визначення первинних суб'єктів, які є носіями певних інтересів, потреб, на яких ґрунтується свідомо суспільна діяльність.

Об'єкти політики – це суспільні явища в їх різноманітних проявах і зв'язках з усім громадським суспільством, на які спрямована діяльність суб'єктів політики; це реальна дійсність, характерні для неї суспільні відносини та система організації суспільства в цілому, її елементи, форми суспільного життя, сфера певних інтересів та суперечностей. У суспільстві суб'єктом і об'єктом політики можуть бути люди, соціальні верстви, групи, організації, рухи, колективи, суспільство в цілому.

Обґрунтування категорій суб'єктів і об'єктів регіональної політики містить у собі багато суперечностей. Якщо держава одностайно визнається усіма науковцями суб'єктом регіональної політики, то стосовно регіонів існує широкий спектр поглядів. Так, А. Лавров, О. Лівшиць, Л. Смирнягін, О. Новиков стверджують, що регіони можуть бути лише об'єктом регіональної політики. На думку В. Симоненко, А. Трипольського, В. Філонича, А. Епштейна, регіон перетворюється із об'єкта в суб'єкт державної регіональної політики. В. Кравців, Л. Козлов, І. Ільїн, Б. Штульберг, О. Грицай, А. Трейвиш, Г. Йоффе об'єктом регіональної політики вважають соціально-економічні процеси, що проходять на території регіонів. І Лукінов вважає об'єктами державного економічного регулювання адміністративно-економічні райони (регіони), пропорції між окремими галузями економіки, соціальний захист населення, внутрішні та зовнішні ринкові відносини, фінансову стабілізацію, розвиток культури і науки.

Таким чином, до **суб'єктів державної регіональної соціально-економічної політики** відносять первинні суб'єкти – українське суспільство (головний первинний суб'єкт), соціальні, у тому числі регіональні, групи і верстви; вторинні суб'єкти – держава – центральні та місцеві органи державної влади і управління (головний вторинний

суб'єкт), місцеві органи самоврядування, політичні партії, недержавні спілки, об'єднання (профспілки, спілки підприємців тощо).

Реалії суспільного життя свідчать, що суб'єкти різних рівнів і рангів політики часто міняються місцями, а зв'язки між ними можуть набувати вигляду координаційних, субординаційних, управлінських. В умовах, коли зростає роль регіонів в розбудові держави і є нагальною вимога регіоналізації управління, посилюється значення територіальних органів управління у реформуванні економічної системи суспільства, наповнюються новим змістом відносини «державна – регіон». Регіональні соціальні верстви, населення та групи, організації, рухи, колективи разом з головним суб'єктом – державою чинять вагомий вплив на різні сторони регіонального розвитку.

Об'єкт державної регіональної соціально-економічної політики визначається її цілями, напрямом впливу і включає економічні, екологічні, соціальні, демографічні та інші процеси регіонального життя в їх різноманітних проявах і взаємозв'язках, розвиток територіальних форм організації продуктивних сил регіонів України з їх ресурсними потенціалами, системами розселення, господарськими комплексами.

На практиці регіональна політика проводиться по відношенню до об'єктів різних видів, у зв'язку з чим регіони різних типів і рангів окреслюють «загальні», «зовнішні» межі об'єктів регіональної політики. Як правило, науковці асоціюють регіони з основними одиницями адміністративно-територіального поділу України – областями, іноді цей термін набуває інших масштабів – економічного району, тобто групи областей (Карпатський регіон, Донбас). Але, на думку деяких вчених (Г. Балабанов), це надто вузьке трактування терміну «регіон», тим більше за умов надзвичайно обмежених коштів центру для допомоги об'єктам регіональної політики. Дослідник обґрунтовує свою позицію, виходячи з досвіду країн Західної Європи, який свідчить, що допомога з центру має надходити конкретним достатньо дрібним територіальним одиницям, тому, рамки великих економічних районів або областей для цілей допомоги регіонам непридатні.

Залежно від цілей і напрямів реалізації політики в якості регіонів можуть виступати різноманітні територіальні утворення, як закріплені адміністративно-територіальним поділом країни, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування, так і спеціально визначені в нормативних документах органів влади території для цілей регіональної політики. **Регіони –**

об'єкти державної регіональної соціально-економічної політики – поділяються на декілька рівнів, серед яких можна виділити три основних: макрорівень – економічні райони, мезорівень – області, мікрорівень – адміністративні райони (міста).

На відміну від суб'єкта, об'єкт політики є ланкою, що підпорядковується єдності «суб'єкт – об'єкт політики», однак це не робить його пасивним, не впливовим елементом, а лише доводить рухомість відносин між суб'єктом та об'єктом. Зміни у функціонуванні суб'єкта і об'єкта впливають на розв'язання суперечностей між ними і сприяють виникненню у них нових якостей; вони забезпечують перехід суб'єктно-об'єктної взаємодії у нову систему зв'язків і взаємозалежностей, розвиненість якої визначається рівнем розвитку як суб'єкта, так і об'єкта політики.

Протягом багатьох років *предметом* дослідження регіональної економіки був територіальний зріз розвитку і розміщення продуктивних сил та регіональні особливості відповідної системи виробничих відносин. В центрі уваги було розміщення капітальних вкладень і динаміка обсягів виробництва, а критерієм прийняття тих чи інших рішень – народногосподарська ефективність. Не менш важливе значення мали:

- закономірності розвитку усіх елементів продуктивних сил у територіальному розрізі;
- міжрегіональні та внутрішньо регіональні економічні зв'язки;
- територіальна організація господарства, розвиток господарських комплексів і промислових вузлів;
- проблеми планового регулювання організації господарства.

В нових соціально-економічних умовах більш вагомими можна вважати проблеми соціального і економічного розвитку регіонів, а не проблеми розміщення виробництва. Таким чином, **предметом дослідження державної регіональної соціально-економічної політики є проблеми та суперечності функціонування регіональних систем, впливаючи на які за допомогою управління економічними процесами, можна забезпечити досягнення такого режиму територіального розвитку, який би сприяв позитивній динаміці параметрів рівня і якості життя населення, забезпечував стале, збалансоване відтворення соціального, господарського, ресурсного і екологічного потенціалів територій і держави в цілому.**

В сучасних умовах новими складовими дослідження регіональної соціально-економічної політики є:

- аналіз фінансово-кредитних відносин між регіонами;
- оцінка економічного середовища, необхідного для розвитку товарно-грошових відносин;
- процеси формування регіональних ринків товарів та послуг, капіталу, праці;
- процеси роздержавлення і приватизації власності та формування ринкової інфраструктури;
- функціонування регіональних екосистем.

Залежно від перебігу процесів регіонального розвитку і, відповідно, різноманітних поєднань методів та засобів реалізації регіональної політики можна виділити такі основні *типи* державної регіональної соціально-економічної політики:

1. *Стимулююча* державна регіональна соціально-економічна політика використовує наявні в її розпорядженні засоби для прискорення регіонального розвитку шляхом прямого насадження або заохочення нових видів діяльності (а також зростання старих) шляхом інфраструктурної, інформаційної підготовки території. Вона спрямована на отримання додаткового і якісно нового ефекту. Залежно від характеру даної стадії розвитку регіону вона може працювати на посилення чи ослаблення територіальних контрастів.

2. *Компенсуюча* державна регіональна соціально-економічна політика використовує ті ж засоби для пом'якшення негативних наслідків, перш за все соціального і екологічного характеру, з якими пов'язана будь-яка стадія розвитку кожного регіону. Частіше за все вона є однією з форм перерозподілу доходів для зменшення збитків від нерівномірності регіонального розвитку у вигляді допомоги депресивним і відсталим територіям, їх облаштування, що потребує дотацій, професійної перепідготовки працездатного населення та ін.

3. *Адаптуюча* державна регіональна соціально-економічна політика сприяє пристосуванню більш рухомих і керованих компонент регіонального розвитку до інерційних, менш керованих і таких, що оцінюються як невивірні.

4. *Протидіюча* державна регіональна економічна політика використовує певні засоби для зміни об'єктивних тенденцій з різним ступенем впливу – від гальмування до повного припинення чи зникнення явища.

При різкій зміні тенденцій регіонального розвитку (наприклад, доцентрових на відцентрові) державна регіональна соціально-економічна політика перетворюється з стимулюючої на компенсуючу або протидіючу і навпаки. За методами проведення протидіюча державна регіональна соціально-економічна політика може бути інколи схожа на створюючу – поява нових підприємств, каналів тощо. В інших випадках вона може виступати в антистимулюючій формі – вилученні прибутку з передових, розвинених районів для їх перекачування у відстаючі і збиткові. Найбільш типовими засобами такої політики є різноманітні заборони, обмеження, перепони для нормального інвестування, конверсії засобів, спрямовані проти небажаних, на думку суб'єктів державної регіональної соціально-економічної політики, процесів.

7.2. Цілі та принципи державної регіональної політики

В цілому регіональна соціально-економічна політика держави спрямовується на досягнення загальнонаціональних цілей країни, суспільства, народу. У сучасній регіональній економічній науці проблема формування цілей і завдань цієї політики зводиться не до визначення єдиної загальної мети, а до сукупності таких цілей.

Цілі державної регіональної соціально-економічної політики не є однотипними для різних суспільно-економічних систем. Вони залежать від рівня соціального та економічного розвитку країни, історико-національних традицій. У різних країнах існують свої пріоритети, надається перевага цілям, що відбивають позицію уряду, громадську думку, пануючі політичні переконання.

Вихідна мета державної регіональної соціально-економічної політики вказана у 117-й Конвенції МОП: «Будь-яка політика повинна бути перш за все спрямована на досягнення добробуту і розвиток населення, а також на заохочення його прямування до соціального прогресу». Головне в цій політиці – соціальна спрямованість, а регулюючий вплив на господарство повинен мати підпорядкований їй характер.

Структурно систему формування цілей державної регіональної соціально-економічної політики можна представити таким чином. Відповідно до наведеної вище загальної мети на глобальному, вищому рівні визначаємо

основу мету економічного розвитку – досягнення добробуту всього суспільства. Крім головної мети, існує сукупність цілей другого рівня (інколи їх визначають як функції держави). При цьому співвідношення різних цілей знаходиться в діалектичному взаємозв'язку, а досягнення нижчої цілі є засобом для реалізації цілі більш високого рівня. Зокрема, така стратегічно важлива ціль, як досягнення економічного зростання має більш високий рівень порівняно з будь-якою іншою. Залежно від конкретних обставин цілі економічної політики можуть і повинні змінюватись, гнучко реагувати на фактичний стан економіки, її проблеми і протиріччя.

Визначимо декілька найбільш значимих загальних *цілей економічної політики* в ринковій системі господарювання та відповідні напрями державної регіональної політики (рис. 7.1).

У першу чергу слід виділити таку стратегічну ціль, як *економічне зростання*. Це загальна мета розвитку кожної національної економічної системи в ринкових та перехідних до ринку умовах.

Напрями державної регіональної соціально-економічної політики, спрямовані на досягнення цієї мети, можуть бути різноманітними, проте їх поєднує націленість на активізацію факторів економічного зростання:

- примноження національного багатства країни шляхом ефективного використання і сталого відтворення природно-ресурсного і науково-технічного потенціалу кожного регіону;
- оптимальне розміщення факторів виробництва в економічному просторі, формування раціональної і збалансованої просторової структури економіки;
- досягнення економічно і соціально виправданого рівня комплексності та раціональної структури господарства регіонів;
- розвиток ефективних і конкурентоспроможних напрямів спеціалізації господарства і економічних зв'язків регіонів;
- раціональне використання робочої сили шляхом удосконалення функціонування механізмів регулювання ринків праці та міграційних процесів;
- формування раціональної системи розселення шляхом збереження існуючих та створення нових населених пунктів, активізації функціонування сіл та малих сільських поселень, регулювання розвитку великих міст і сприяння якісним перетворенням у них.



Рисунок 7.1 – Стратегічні цілі і напрями реалізації державної регіональної соціально-економічної політики

Важливою ціллю регіональною соціально-економічної політики є досягнення стабільності і однорідності (гомогенності) національного економічного простору. Її сутність полягає в тому, щоб уникнути (знизити) міжрегіональних диспропорцій у добробуті і доходах населення, зменшити кон'юнктурну та структурну уразливість регіонів, сприяти активізації господарської діяльності у регіонах. Цій меті відповідають такі напрями регіональної економічної політики:

– державне стимулювання економічної активності на всій території України з урахуванням соціально-економічних, екологічних та демографічних особливостей регіонів;

– поступове вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;

– досягнення внутрішньої регіональної збалансованості економічного розвитку, покращення екологічного стану, стабілізація соціально-демографічних і суспільних процесів, комплексний екологічний захист регіонів;

– створення системи ефективних міжрегіональних зв'язків у межах єдиного ринкового простору;

– забезпечення територіальної недоторканості та зміцнення економічної єдності.

Серед інших цілей державної регіональної соціально-економічної політики особливої актуальності і значущості набуває пріоритетність *соціального розвитку регіонів і соціальна безпека населення*. Відповідними напрямками цієї політики є:

– формування в регіонах соціально орієнтованої ринкової економіки;

– забезпечення єдиних соціальних стандартів та соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;

– створення сприятливих умов і можливостей для розвитку кожної особи, реалізації її професійно-кваліфікаційного потенціалу та працевлаштування;

– запобігання погіршенню демографічної ситуації, гострим проявам депопуляції населення;

– збільшення тривалості життя та сприяння соціально-економічними заходами зростанню народжуваності та природному приросту населення в регіонах.

Оцінюючи виділені пріоритетні цілі державної регіональної соціально-економічної політики, можна зробити висновок, що одночасно досягти їх практично неможливо. На кожному етапі розвитку регіональна політика ґрунтується на відповідній стратегії і тактиці, в основі яких мають бути закладені певні пріоритети. Їх вибір зумовлюється впливом багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, орієнтацією економічної політики на інтереси певних соціально-економічних груп населення. Загалом система цілей державної регіональної соціально-економічної політики наближається до

традиційних напрямів регіональної політики країн з ринковою економікою, але на сучасному етапі та у найближчій перспективі характеризується специфічними рисами. Це зумовлено такими причинами:

- державна регіональна соціально-економічна політика в умовах перехідного до ринкових відносин періоду повинна мати чітке цільове економічне спрямування, можливим є посилення її суто соціального спрямування;

- специфічною ціллю перехідного періоду є компенсація нерівних стартових умов переходу до ринкових відносин, розвитку регіонального самоуправління та самофінансування, а також регулювання процесу становлення нових виробничих відносин на території країни, організація взаємовідносин між регіонами з різним ступенем соціально-економічного розвитку;

- збереження у найближчій перспективі частки державного сектора в окремих галузях економіки зумовить необхідність реалізації системи заходів щодо його раціональної територіальної організації і ефективної взаємодії з приватним сектором у кожному регіоні;

- особливим завданням регіональної соціально-економічної політики повинна стати протидія дезінтеграційним процесам, економічному сепаратизму, розпаду єдиного економічного (ринкового) простору країни.

Таким чином, враховуючи нагальні завдання сучасного етапу суспільного розвитку, **пріоритетними є такі напрями державної регіональної соціально-економічної політики:**

- подолання спаду виробництва, насамперед в галузях спеціалізації регіонів, мінімізація соціальних і економічних збитків від згортання неконкурентоспроможних виробництв; заохочення розвитку експортних та імпортозаміщуючих виробництв;

- здійснення прогресивної структурної перебудови економіки на інноваційній основі, у першу чергу в найбільш промислово розвинених центрах і регіонах, для яких характерна надмірна концентрація підприємств важкої індустрії та складна екологічна ситуація;

- скорочення розриву в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів шляхом державної підтримки регіонів з найбільш складними соціально-

економічними, етнополітичними, демографічними і екологічними умовами, а також з невисоким виробничим потенціалом;

- інтенсифікація сільськогосподарського виробництва;
- створення в кожному регіоні ресурсно-фінансового потенціалу, достатнього для вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку;
- відновлення порушених міжрайонних економічних зв'язків, які є раціональними в сучасних умовах господарювання;
- прискорений розвиток регіональної і міжрегіональної виробничої інфраструктури;
- створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, становлення регіональних і загальноукраїнських ринків товарів, послуг, праці та капіталу, а також інституційної та ринкової інфраструктури;
- ліквідація кризових ситуацій в регіонах з надмірним навантаженням на природне середовище; ліквідація наслідків його забруднення і екологічних катастроф;
- нормалізація життєдіяльності населення регіонів України, створення економічних передумов для підвищення рівня його добробуту в усіх регіонах;
- утримання в соціально прийнятних рамках безробіття; сприяння повній зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць у галузях, що розвиваються, в споживчій сфері та організаціях ринкової інфраструктури.

Сутність державної регіональної соціально-економічної політики значною мірою визначається системою її принципів.

В концептуальному плані обґрунтування фундаментальних принципів державної регіональної політики базується на загальних положеннях сучасної ідеології державного управління економікою та характерних особливостях управління соціально-економічним розвитком регіонів, а саме:

- чіткий розподіл функцій та обов'язків, при якому і виконавча влада, і приватні особи реалізують свої функції в єдиному правовому полі;
- уникнення конфліктів, досягнення взаєморозуміння в політичному та економічному житті країни;
- формування відкритого суспільства, приватної власності, ринкових відносин;
- пріоритет у розв'язанні соціальних завдань.

Крім того, принципи державної регіональної соціально-економічної політики повинні ґрунтуватися на принципах розміщення продуктивних сил та їх територіального функціонування у регіонально-інтегрований економічній системі, тобто, свідомо регульоване розміщення і територіальна організація виробництва мають сприяти вирішенню завдань регіональної політики.

Ще за часів колишнього СРСР в дослідженнях регіональних проблем економічного і соціального розвитку та питань розміщення продуктивних сил науковці наголошували на необхідності врахування сукупності таких принципів як:

- економічна ефективність розміщення суспільного виробництва, комплексність у розміщенні продуктивних сил по економічних районах ;
- просторово-диференційований підхід до розміщення виробництва і розвитку господарства регіонів, урахування регіональних особливостей, децентралізація регіонального управління ;
- збалансованість і пропорційність усіх підрозділів суспільного виробництва ;
- пріоритет загальнодержавного підходу до вирішення проблем господарського розвитку ;

Сучасні дослідники-регіоналісти підкреслюють такі важливі принципи (вихідні критерії) регіональної економічної політики і розміщення продуктивних сил:

- партнерство і взаємодія центральних і місцевих органів влади ;
- народногосподарська ефективність розміщення продуктивних сил, яка відображає інтереси розвитку економіки країни як єдиної системи ;
- соціальна орієнтація, врахування інтересів всіх суб'єктів регіональної політики ;
- сталість, збалансованість, взаємонепорушне відтворення соціального, господарського, ресурсного, екологічного потенціалу територій ;
- урахування регіональних особливостей, дотримання пріоритетів загальнодержавного значення та досягнення єдності в напрямках розвитку продуктивних сил регіонів і країни в цілому, врахування вимог екологічної безпеки ;
- забезпечення спадкоємства розміщення і територіальної організації продуктивних сил шляхом урахування історичного минулого, сучасного стану,

наукових доробок і прогнозів розвитку регіонів, урахування ринкової кон'юнктури і наявності необхідних ресурсів, комплексний розвиток продуктивних сил країни і окремих її регіонів .

Окремі дослідники по суті відносять до принципів деякі цілі регіональної політики:

– підвищення самостійності і відповідальності регіонів, посилення регіонального підходу до управління економікою, підвищення ефективності економіки за рахунок регіональної організації виробництва ;

– спрямованість на всіляке зниження соціальної напруженості та створення системи регіонального управління, що відповідає державній регіональній політиці, вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів ;

– розвиток форм місцевого самоврядування, соціально-економічна самостійність регіонів, демократизація і децентралізація системи управління ;

– створення правових та економічних умов для подальшого підвищення фінансово-економічної самостійності регіонів, посилення відповідальності місцевих органів за комплексний розвиток відповідних територій.

Комплекс принципів повинен містити у собі як загальні (універсальні) принципи будь-якої політики чи державного регулювання, так і принципи, що відповідають специфіці і сутності державної регіональної соціально-економічної політики. **Систему принципів державної регіональної соціально-економічної політики можна представити у вигляді загальних і спеціальних принципів.**

Загальні (універсальні) принципи – характеризують сутність і спрямованість політики як вихідної та первинної щодо інших видів політики (у даному випадку – державної регіональної соціально-економічної політики).

Принцип соціальної орієнтованості. Визначає націленість на досягнення добробуту і розвиток населення, стимулювання його соціальної активності та прагнення соціального прогресу. Реалізація цього принципу вимагає оцінки впливу вектору і кількісних параметрів усіх завдань, заходів і механізмів державної регіональної економічної політики на рівень і якість життя населення як у поточному, так і довгостроковому періоді.

Принцип територіальної цілісності і політичної стабільності держави. Означає необхідність врахування впливу заходів державної регіональної

соціально-економічної політики на політичну стабільність, політичний устрій та цілісність території.

Принцип *законності та правової забезпеченості*. Вимагає приведення у відповідність до Конституції України та діючого на території країни законодавства державних заходів з регулювання територіального розвитку.

Спеціальні принципи – характеризують і забезпечують відтворення сутності складових державної регіональної соціально-економічної політики.

Принцип *субсидіарності* повинен забезпечити чітке розмежування повноважень між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з делегуванням конкретних рішень на той рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно.

Принцип *урахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів*. Накопичений позитивний досвід унітарності розвитку держави повинен враховувати національні, економічні та соціальні інтереси регіонів. Звідси випливає необхідність розробки концепцій, комплексних програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів. Застосування механізмів і важелів державної регіональної економічної політики повинно відбуватися з огляду як на загальнодержавні умови і проблеми, так і на специфічні регіональні проблеми, завдання і умови їх вирішення.

Принцип *пріоритету загальнонаціональних інтересів*. Оскільки економічні, екологічні, соціальні та інші складові розвитку регіону виступають як елементи єдиної загальнодержавної соціально-економічної системи, їх розвиток неможливий поза межами цієї системи. Врахування даного принципу повинно забезпечити дотримання пріоритетів загальнодержавного значення та досягнення органічної єдності розвитку продуктивних сил регіонів і завдань соціально-економічного розвитку країни в цілому.

Принцип *пріоритетності*. Означає забезпечення планомірності і етапності у досягненні цілей державної регіональної соціально-економічної політики і регіональних програм, виходячи з пріоритету цілей. Його дотримання дає змогу досягти необхідного зосередження наявних ресурсів (трудових, природних, матеріальних, фінансових та ін.) на пріоритетних напрямках регіональної політики відповідно до завдань, прийнятих рішень і можливостей певного етапу суспільного розвитку.

Принцип *збереження екологічної рівноваги*. Виходить з того, що природне середовище є основою розміщення будь-якого виробництва та є важливою передумовою державного територіального планування і регулювання. Заходи регіональної політики повинні забезпечувати стійку рівновагу всіх компонентів природи, зберігаючи при цьому достатні умови для розвитку біорізноманіття та нормальної життєдіяльності населення. Дотримання екологічних нормативів, екологічна безпека технологій, екологічна експертиза проектів розміщення і реконструкції виробничих потужностей, меліорації земель тощо повинні стати невід'ємною частиною реформування структури господарських комплексів регіонів.

Принцип *оптимальності і ефективності*. Означає реалізацію основних напрямків державної регіональної соціально-економічної політики з найменшими сукупними затратами суспільної праці або при певних фіксованих затратах у найкоротші строки. Виконання принципу оптимальності і ефективності передбачає побудову, дослідження, оцінку і вибір за певними критеріями альтернатив досягнення цілей регіональної політики або різних варіантів досягнення головних соціально-економічних цілей розвитку суспільства на тому чи іншому етапі з урахуванням ресурсних обмежень.

Принцип *відповідності розвитку продуктивних сил і виробничих відносин*. Взаємозв'язок, взаємодія і суперечлива єдність продуктивних сил і виробничих відносин виступає вирішальним джерелом і рушійною силою розвитку суспільного виробництва. Дотримання цього принципу означає врахування того, що виробничі відносини утримують в собі механізм стимулювання, визначають межі розвитку продуктивних сил. стимули і анти стимули, суспільні норми, методи й прийоми господарської діяльності усіх товаровиробників.

Принцип *системності і комплексності*. Передбачає, з одного боку, системну побудову державної регіональної соціально-економічної політики, з урахуванням всього комплексу політичних, соціальних, екологічних, економічних, науково-технічних факторів і суто територіальних факторів і завдань, а з іншого боку, – забезпечення умов для комплексного розвитку регіонів як самовідтворюючих цілісних соціально-економічних і екологічних систем.

Принцип *врахування територіального поділу праці*. Він означає необхідність централізованого загальнодержавного регулювання і сприяння

ефективній раціональній спеціалізації господарських комплексів регіонів з урахуванням територіальної диференціації природоресурсних, економічних, соціальних умов і факторів суспільного розвитку, складеної господарської спеціалізації регіонів, загального ринкового простору країни, ємностей і потреб світових товарних ринків.

Принцип збалансованості і пропорційності. Передбачає дотримання як особливих для кожної регіональної системи пропорцій соціальної, природоресурсної, екологічної, господарської складових її потенціалу, взаємну відповідність їх розвитку, так і оптимальних загальноекономічних, територіальних і галузевих пропорцій в регіонах і державі. Цей принцип вимагає врахування єдності і мультиплікаційної залежності функціонування елементів продуктивних сил території (держави, регіону).

Принцип стійкості. Спрямований на збереження умов відтворення і розвиток потенціалу території (його соціальної, природоресурсної, екологічної, господарської та інших складових) в режимі збалансованості та соціальної орієнтації. Поряд з отриманням короткочасного економічного (соціального, екологічного та ін.) ефекту від окремих заходів державного регулювання, цей принцип передбачає врахування наслідків, здатних негативно вплинути на стабільний регіональний розвиток у довгостроковій перспективі.

На різних етапах суспільного розвитку наведена вище система принципів може доповнюватися новими принципами. В майбутньому, можливо, деякі з них втратять свою актуальність і значущість, що буде пов'язано з переходом до якісно нового етапу.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Що являє собою державна регіональна соціально-економічна політика?
2. Що є предметом дослідження державної регіональної соціально-економічної політики?
3. Охарактеризуйте цілі і напрями реалізації державної регіональної соціально-економічної політики.
4. Які напрями державної регіональної соціально-економічної політики є пріоритетними в Україні?
5. Охарактеризуйте спеціальні принципи державної регіональної соціально-економічної політики.

РОЗДІЛ 8

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ГОСПОДАРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

8.1. *Механізм регулювання регіонального розвитку.*

8.2. *Особливості ринкового механізму регіонального розвитку.*

8.3. *Фінансовий механізм державного регулювання регіонального розвитку.*

8.1. Механізм регулювання регіонального розвитку

Механізм регулювання регіонального розвитку формується за логічною схемою наведеною на рис. 8.1:

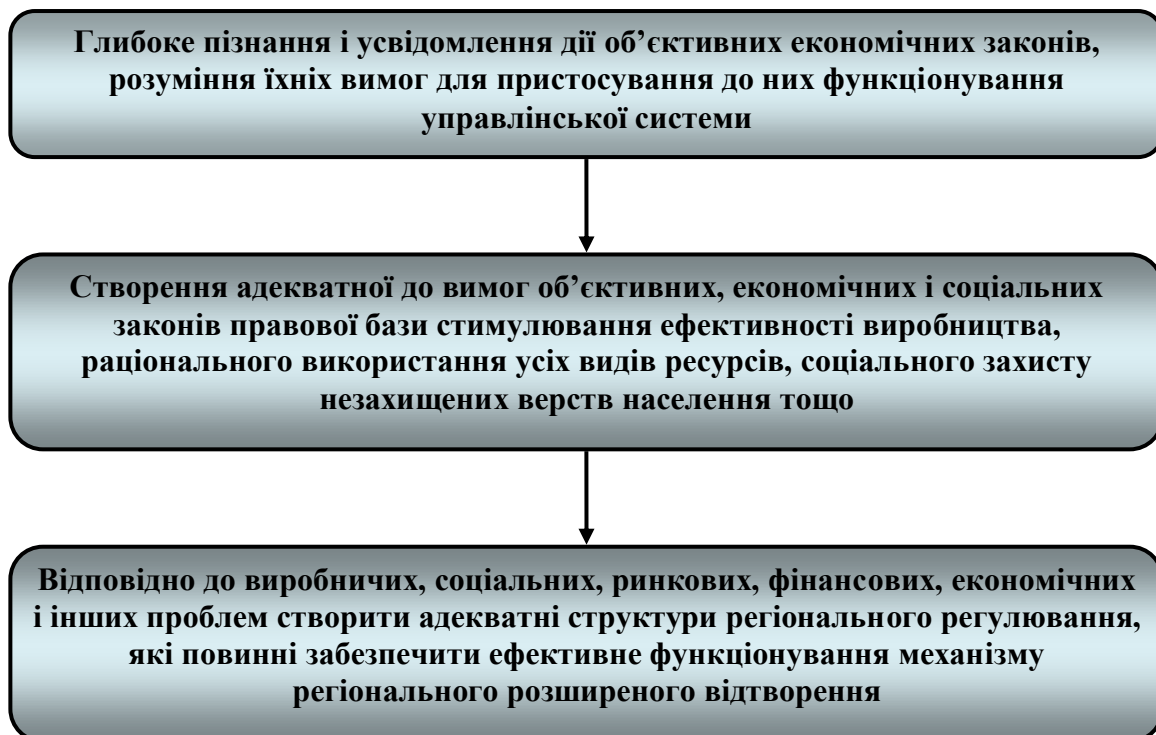


Рисунок 8.1 – Послідовність формування механізму регулювання регіонального розвитку

Регулювання регіонального розвитку здійснюється у межах державної регіональної політики. Державна регіональна політика – сукупність цілей, заходів, засобів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів

виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на усій території України. Регіональний розвиток – процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у регіонах. Механізм регулювання регіонального розвитку включає моделі, форми, методи, інструменти, а також інституціонально-правові структури організації та забезпечення регіонального розвитку (рис. 8.2).

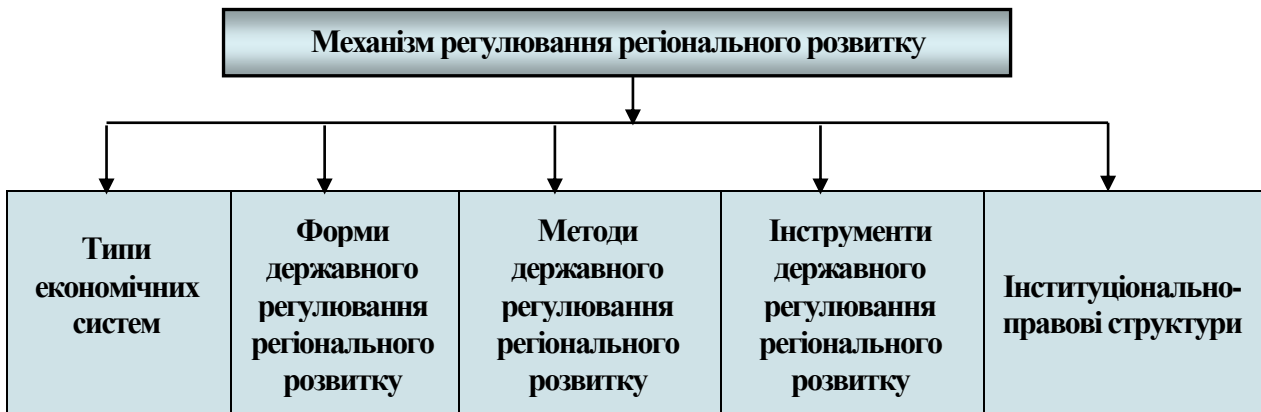


Рисунок 8.2 – Складові елементи механізму регулювання регіонального розвитку

Виділяють такі *основні типи економічних систем*:

- традиційна (натуральне господарство);
 - ринкова;
 - адміністративно-командна (АКС);
 - змішана (ринкова економіка змішаного типу);
- перехідна.

Кожен з них має свій механізм регулювання економічних процесів. Так, регулятором ринкової економіки є ринковий механізм, АКС – планово-державний (адміністративно-командна система управління), ринкової економіки змішаного типу – змішана система регулювання.

Узагалі державне регулювання регіонального розвитку розуміється як форма державного впливу на розвиток регіону, який здійснюється винятково державними органами і спрямований на певне звуження можливостей вибору того чи іншого варіанта поведінки суб'єктів, а також на коригування їх

поведінки шляхом застосування норм, що забезпечуються юридичною відповідальністю.

Наступні складові елементи механізму регулювання регіонального розвитку це методи та інструменти державного регулювання регіонального розвитку.

Методи державного регулювання регіонального розвитку – це способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямків державної регіональної соціально-економічної політики. Кожен метод ґрунтується на використанні сукупності **інструментів** (регуляторів, важелів, засобів). За різними ознаками методи та засоби державного регулювання територіального розвитку поділяють на:

- прямі і непрямі;
- адміністративні, економічні та правові;
- заохочувальні та обмежувальні, активні й пасивні;
- бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку та селективна підтримка окремих регіонів з боку держави, розвиток вільних економічних зон;
 - регіональне інвестування;
 - регіонального програмування та планування;
 - ендогенні і екзогенні.

В сучасних умовах докорінно змінюються вимоги до методів регулювання економічного і соціального розвитку. Основною вимогою є передавання державою функцій регулювання виробництва безпосереднім виробникам на рівні підприємств, розв'язання регіональних проблем – на рівні регіонів.

Такі традиційні методи регулювання, як бюджетне регулювання та селективна підтримка окремих регіонів, кредитна політика та інвестування, міжрегіональне співробітництво, які традиційно використовувались у СРСР, потребують переосмислення і приведення у відповідність до сучасних вимог. Необхідно створити механізм надання дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів місцевим бюджетам, активне впровадження нових форм і методів реалізації регіональної політики, які сприяють ендогенному розвитку регіонів, а саме: розвиток прикордонного співробітництва, створення спеціальних

(вільних) економічних зон. При цьому директивне встановлення завдань по територіях повинно змінитися варіантною проробкою можливих сценаріїв розвитку економічних і соціальних процесів у регіонах країни, а прямий розподіл ресурсів – розробкою економічних і правових важелів впливу на процеси розміщення інвестицій та регіонального розвитку.

Адміністративні методи охоплюють регулюючі засоби, пов'язані із забезпеченням правового поля економічної діяльності. Їх завдання – створення оптимальних і обґрунтованих правових рамкових умов. Функція адміністративних методів полягає у забезпеченні стабільного правового середовища для ділового життя, захисті конкурентного середовища, збереженні прав власності і можливостей для вільного прийняття економічних рішень.

Ступінь активності застосування адміністративних методів може бути різною залежно від сфери економіки. В сучасних умовах найбільш активно вони проявляються в сфері охорони навколишнього середовища, а також соціального захисту найбільш уразливих верств населення.

В українській економіці стосовно використання адміністративних методів державної регіональної соціально-економічної політики відслідковуються такі тенденції:

- в результаті загостреного політичного протистояння владних структур ефективність адміністративних заходів суттєво знизилась;

- командно-адміністративна економіка привела до дискредитації практики використання адміністративних важелів; перехід до ринкової системи господарювання призвів до природного намагання звільнитися від них і в результаті спрацьовування «ефекту маятника» цей відхід був занадто сильним.

Економічні методи впливають на певні характеристики ринкових процесів: сукупний попит і пропозицію, ступінь централізації капіталу, а також на соціальні, структурні і територіальні параметри економіки (табл. 8.1).

Тобто на практиці методи трансформуються в інструменти і можуть бути представлені як:

- заборони, дозволи, квоти, ліцензії, стандарти, гарантії (адміністративні методи);

- трансферти (гранти), субсидії, премії, кредити, позики, інвестиції, цільові і комплексні програми, плани економічного і соціального розвитку регіонів (економічні методи).

Економічні методи регулювання регіонального розвитку

Фінансова політика	<p>1. Бюджетна політика:</p> <ul style="list-style-type: none"> – нормативно-розрахункові засоби подолання бюджетних диспропорцій. Які призначені для вертикального забезпечення всіх рівнів влади ресурсами, достатніми для виконання їх повноважень і горизонтального вирівнювання доходності бюджетів регіонів до відповідних середніх рівнів, або фактичного обсягу витрат регіонів по конкретних напрямках державної соціальної політики; – особливі бюджетні режими (використано умовний поділ на групи О. Богачової). Вони можуть розповсюджуватися як на цілі регіони країни, так і невеликі за площею адміністративно-територіальні одиниці. Характер особливого бюджетного режиму, види і набір податково-бюджетних преференцій залежать від правового і господарського статусу отримувача, причин і завдань їх введення. <p>2. Фіскальна політика реалізується через податкову систему. Податкові пільги можуть застосовуватися до пріоритетних галузей економіки, регіонів, як до затрат (поточних і капітальних), так і до випуску (продукції); можуть бути одноразовими, тимчасовими і постійними.</p>
Грошово-кредитна (монетарна) політика	<p>1. Грошова політика, що передбачає вплив на кількість і ціну (відсоткову ставку) пропонованого позичкового капіталу, щоб у відповідності з цілями державного регулювання регіонального розвитку впливати на попит, механізми і напрями використання кредитів.</p> <p>2. Кредитна політика, яка першочергово зорієнтована на кредитування та інвестування пріоритетних галузей економіки і регіонів.</p>
Програмування	<p>Реалізується у вигляді довгострокових і короткострокових планів соціально-економічного розвитку територій та комплексних цільових програм</p>

Залежно від характеру регулюючого впливу держави методи регіональної соціально-економічної політики поділяються на прямі та непрямі (рис. 8.3).

В залежності від характеру імпульсів регіонального розвитку, спричинених зовнішніми чи внутрішніми факторами, методи поділяються на:

- екзогенні (передбачають значне державне втручання з боку державних органів влади у вигляді великих державних інвестицій, субсидій, кредитів);
- ендогенні (ґрунтуються на державному втручанні у вигляді податкових пільг, послабленні адміністративного контролю, скороченні частки державної власності. Мета такого державного втручання – надати імпульс внутрішнім факторам розвитку, викликати кумулятивний процес, оскільки спонтанний ендогенний розвиток є нетиповим явищем у світовій практиці).

Ці методи застосовуються за такими напрямками: стимулювання розвитку сектора послуг; активізація малого і середнього підприємництва; створення територіально локалізованих зон підприємництва.



Рисунок 8.3 – Прямі і непрямі методи державного регулювання регіонального розвитку

На етапі подолання економічної кризи механізм державного регулювання регіонального розвитку повинен забезпечити:

- активізацію господарської діяльності в регіонах на основі впровадження нових ринкових відносин і поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу, подолання на цій основі спаду виробництва і створення передумов для стабілізації економіки регіону та поступового її підйому;

- цілеспрямоване формування якісно нової структури економіки, досягнення структурно-технологічної збалансованості виробництва, подолання диспропорцій в розвитку міжгалузевих і міжрегіональних господарських комплексів та окремих галузей;

- створення умов для посилення економічно доцільної спеціалізації регіонів, прискореного розвитку прогресивних галузей господарства і залучення іноземного капіталу в райони, що мають для цього найбільш сприятливі передумови;

- сприяння створенню нових виробництв, здатних конкурувати на міжнародному рівні;

- скорочення бюджетного дефіциту регіонів, для чого необхідна система, яка б включала субвенції і дотації для здійснення економічних і соціальних програм державного та міжрегіонального значення, а також регіональних програм по ліквідації територіальних диспропорцій і забезпечення комплексного розвитку економіки;
- активізацію інвестиційної діяльності, зростання капіталовкладень для модернізації виробництва, а також для вирішення житлових та інших соціальних проблем.

8.2. Особливості ринкового механізму регіонального розвитку

В умовах ринкової економіки вільний рух капіталів і трудових ресурсів спрямовується в напрямку тих територій, що мають найкращі перспективи сталого економічного розвитку. Внаслідок дії ринкових механізмів економічні ресурси перерозподіляються не тільки між суб'єктами економічної діяльності, а й між територіями.

У залежності від меж руху товарів та послуг ринок може бути локальним, регіональним, національним або світовим. **Локальний ринок** – це ринок, пов'язаний з виробництвом і обміном товарів та послуг, призначених для задоволення внутрішнього попиту певної частини території регіону. Сукупність локальних ринків формує **регіональний ринок**. Об'єднання регіональних ринків формує **національний ринок**. Проблемою як регіональних ринків, так і національного ринку в Україні є висока ступінь монополізації.

Одним із важливих елементів ринкового механізму регіонального розвитку є біржова діяльність. В умовах постійної невизначеності ринку саме біржа здійснює реєстрацію середньострокового відношення попиту і пропозиції та стає для товаровиробників інструментом ринкового саморегулювання.

Інфраструктурним центром фондового ринку є **біржа цінних паперів** (або фондова біржа). Біржа цінних паперів дозволяє оцінити загальну ефективність підприємницької діяльності в регіоні, сприяє залученню капіталів, їх акумуляції в найбільш прибуткових ринках.

Товарна біржа є інфраструктурним елементом товарного ринку. Вона надає підприємцям певні індикатори майбутнього попиту. **Регіональна біржа праці** фіксує стан попиту і пропозиції на регіональному ринку праці в розрізі окремих професій та спеціальностей. Відповідні дані можуть служити

орієнтиром для перспективних програм фахової підготовки та перепідготовки на ринку освітніх послуг.

В ринкових умовах важливим фактором регіонального розвитку є залучення інвестиційних ресурсів. Складовими інвестиційної привабливості регіону являються: інвестиційний потенціал, інвестиційний ризик та інвестиційне законодавство.

Інвестиційний потенціал регіону – це сукупність характеристик, які враховують основні його економічні параметри, забезпеченість території факторами виробництва, споживчий попит населення тощо. Складовими інвестиційного потенціалу регіону можна вважати:

- виробничий потенціал як сукупний результат господарської діяльності населення;
- кадровий потенціал як наявність професіоналів, інженерно-технічного і управлінського персоналу необхідної кваліфікації;
- ресурсно-сировинний потенціал як забезпеченість запасами природних ресурсів;
- споживчий потенціал як сукупна купівельна спроможність населення;
- інфраструктурний потенціал як рівень розвитку виробничої і соціальної інфраструктури;
- інституційний потенціал як забезпеченість основними інститутами ринкової економіки;
- інтелектуальний потенціал як освітній рівень населення;
- інноваційний потенціал як міра впровадження досягнень науково-технічного прогресу і ступінь модернізації виробництва;
- економіко-географічний потенціал як положення відносно економічних центрів, транспортних комунікацій тощо.

Інвестиційний ризик, як правило, оцінюється з урахуванням обмежень економічного, соціального, політичного, екологічного та кримінального характеру. Економічний спад, соціальне напруження, високий рівень злочинності та деградація природного середовища, корумпованість органів влади збільшують вірогідність фінансових втрат і інвестиційний ризик.

Інвестиційне законодавство формується зі спеціальних нормативних актів державного та регіонального рівнів, які регулюють інвестиційну діяльність. На території України діють Закони України «Про інвестиційну

діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Бюджетний кодекс України», що регламентують механізм інвестиційної діяльності.

Механізм залучення внутрішніх інвестицій пов'язаний з заощадженнями населення. Формування заощаджень населення є базою інвестування економіки. Заощадження можуть формуватися лише за умов перевищення доходів населення над витратами, а їх перетворення у інвестиції відбувається лише за умов довіри до банківської системи і привабливих умов розміщення заощаджень.

Іноземні інвестори надають перевагу регіонам з високим інвестиційним потенціалом, незначним ризиком і надійним інвестиційним законодавством. В цілому, високою інвестиційною активністю характеризуються регіони з рівнем соціально-економічного розвитку вищим, ніж середній для країни. Інвестиційно привабливими в Україні вважаються: м. Київ, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська та Харківська області.

8.3. Фінансовий механізм державного регулювання регіонального розвитку

Фінанси місцевих органів влади – це система формування, розподілу та використання місцевою владою грошових коштів для забезпечення виконання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Поняття **місцеві фінанси** є синонімом поняття **фінанси місцевих органів влади**.

Місцеві фінанси виконують такі функції:

- **функція перерозподілу ВВП**, яка полягає у мобілізації частини ВВП і її використанні у регіональному регулюванні економічної та соціальної сфер держави;
- **фіскальна функція**, яка полягає у акумуляції фінансових ресурсів місцевими органами влади для здійснення їх компетенцій;
- **функція забезпечення надання громадських послуг**, яка полягає у створенні фінансових умов для виконання регіонами покладених на них завдань щодо надання громадянам громадських послуг;
- **функція забезпечення економічного зростання**, яка полягає у створенні умов економічного розвитку на макро- та мікрорівні;

- **агентська функція**, яка полягає у виконанні місцевими органами влади повноважень, делегованих їй центральною державною владою, а саме: забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності, державного нагляду, державної реєстрації тощо.

При розмежуванні повноважень між різними рівнями влади, постає питання фінансової автономії. **Фінансова автономія** – це передбачені законодавством право і можливість місцевих органів влади приймати рішення у фінансовій сфері. Фінансова автономія території надає місцевим органам влади такі права:

- право на самостійну розробку, затвердження і виконання місцевого бюджету;
- право податкової ініціативи;
- право створення позабюджетних, валютних, страхових, пенсійних та інших цільових фондів;
- право здійснювати займи, кредитувати і виступати гарантом повернення кредитів;
- право на встановлення цін і тарифів на продукцію та послуги комунальних підприємств і державних підприємств, які знаходяться в управлінні місцевою владою;
- право на введення штрафів та інших фінансових санкцій;
- право на створення власних фінансово-кредитних установ.

Однією з ознак фінансової автономії є наявність власних регіональних джерел доходів. Згідно з законодавством органи регіонального управління являються суб'єктом фіскального процесу, фінансово-кредитних відносин, підприємницької діяльності в сфері надання суспільних послуг, майнових відносин.

Як суб'єкт фіскального процесу місцеві органи влади отримують доходи у вигляді податкових надходжень та платежів. Їх перелік установлюється Бюджетним Кодексом України. Усі податки і збори, які зараховуються до доходів місцевих бюджетів, поділяються на три групи, а саме:

1) **місцеві податки і збори**, загальний перелік яких і граничні ставки визначаються державою, а конкретний перелік для певної території визначається органами місцевої влади;

2) **закріплені податки і збори**, перелік і ставки яких устанавлюються державою на довгостроковій основі та є обов'язковими для всіх регіонів;

3) **регульовані доходи**, розподіл яких здійснюється централізовано між різними рівнями бюджетної системи.

Як суб'єкт фінансово-кредитних відносин місцеві органи влади можуть отримувати доходи у вигляді кредитів, а також самі виступати в ролі кредитора, розміщуючи тимчасово вільні кошти. Як суб'єкт підприємницької діяльності в сфері надання суспільних послуг місцеві органи влади можуть отримувати прибуток. Це породжує суттєві проблеми. По-перше, місцеві органи влади є монополістами в цій сфері і тому з року в рік зростають ціни та тарифи на відповідні послуги, скорочується перелік послуг, які громадяни отримують від місцевих органів влади безкоштовно. Механізму громадського впливу на цей процес практично немає. По-друге, надходження за надання послуг потрапляють не до регіонального бюджету, а на субрахунок тієї структури, яка надає послуги. Таким чином, ці кошти йдуть на фінансування конкретної підприємницької управлінської структури, а доходи регіону фактично не збільшуються.

Як суб'єкт майнових відносин місцеві органи влади можуть отримувати дохід з продажу майна, а також з оренди майна, нерухомості та земельних ділянок. Як правило, за територіальною ознакою виділяють два суб'єкти власності: держава і муніципалітет. Відповідно розрізняють дві форми власності: державна та комунальна (муніципальна). Усі доходи, які формуються в регіоні відповідно до рішень регіональної влади, називають власними доходами територій. Власні та закріплені доходи формують основу фінансової автономії території.

Видатки територій можна класифікувати за двома ознаками: залежно від спрямованості видатків і залежно від місії регіону в здійсненні видатків.

В залежності від **спрямованості видатків** вони поділяються на такі дві групи:

- **поточні видатки**, які покривають витрати на підтримання соціальної інфраструктури регіону на рівні, гарантованому державою;
- **видатки розвитку**, які спрямовані на розвиток соціальної та господарської інфраструктури регіону.

В залежності від **місії регіону в здійсненні видатків** вони поділяються на такі три групи:

- **власні видатки**, рішення про здійснення яких регіональні органи влади приймають одноосібно;
- **обов'язкові видатки**, які здійснюються з місцевих бюджетів, але їх перелік і розміри визначаються у відповідності до встановлених державою нормативів;
- **делеговані видатки**, які делегуються одним рівнем влади іншому з передачею відповідних фінансових ресурсів.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Охарактеризуйте складові елементи механізму регулювання регіонального розвитку.
2. Що таке регіональний ринок?
3. Охарактеризуйте складові інвестиційного потенціалу регіону.
4. Що таке фінансова автономія регіонів?
5. Проаналізуйте проблему монопольних цін в сфері надання суспільних послуг місцевими органами влади та сформулюйте пропозиції щодо її вирішення.

РОЗДІЛ 9

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

9.1. Роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління.

9.2. Фінансова система місцевого самоврядування.

9.3. Теорія організації місцевої влади.

9.1. Роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління

Сучасна економіка не є економікою вільної конкуренції. Невід'ємний її елемент – використання різних форм державного регулювання. Для

регіонального розвитку таким регулюванням є державне територіальне управління.

Проблема співвідношення державного територіального управління та місцевого (територіального) самоврядування є однією з найважливіх в галузі регіонального розвитку в цілому.

І місцеве самоврядування, і державне територіальне управління мають об'єктом своєї «діяльності» одну й ту саму територію. Однак якщо перше спрямоване на реалізацію інтересів населення, яке мешкає на цій території, то друге – на захист загальнодержавних інтересів.

Чим нижчий рівень територіального утворення, тим більш повно реалізуються тут відносини самоврядування, чим він вищий, тим в більшій мірі накладаються на це утворення відносини державного територіального управління.

Таким чином, необхідність зазначених двох форм (або рівнів) регіонального господарювання є очевидною. Питання в тому, як їх поєднати, не обмежуючи інтереси ні першого, ні другого.

Так, обмеження прав місцевого самоврядування на користь загальнодержавних інтересів породжує серйозні проблеми в соціально-економічній сфері, ігнорування ж загальнодержавних інтересів може призвести до повної анархії, аж до руйнування державної цілісності.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Первинними об'єктами місцевого самоврядування є територіальні спільності громадян. У різних країнах вони називаються по різному: громади (общини), комуни, муніципалітети, територіальні колективи.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

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

Цілі, що стоять перед місцевими органами управління, визначають основні функції цих органів. Умовно функції управління можна розділити на такі групи: управлінські, господарсько-економічні, соціально-демографічні та соціально-культурні. Кожна з цих груп містить функції управління конкретною галуззю господарства.

Одна з найважливіх функцій місцевих органів управління – забезпечення комплексного розвитку місцевого господарства перш за все через систему комунальних служб, які задовольняють потреби населення, що мешкає тут, та знаходяться на території виробничих та невиробничих підприємств. Мова йде про такі обов'язкові служби, як водопостачання, енергопостачання, санітарно-епідеміологічна служба, комунальний транспорт, служби реєстрації актів громадянського стану, похоронні послуги, архіви, а також про об'єкти, які входять до місцевої соціальної інфраструктури (музеї, театри, школи тощо).

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів. Відповідно до закону він наділяється

правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату з місцевого бюджету.

Суть місцевого самоврядування полягає в гарантованому законом праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти територією, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Тобто орган місцевого самоврядування має повну свободу дій у реалізації своїх ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання, він не підпорядковується іншим органам, сам визначає власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління, та самостійно володіє і розпоряджається коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та відповідними законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та інших випадків, передбачених законом.

Місцеві державні адміністрації підзвітні районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних і обласних бюджетів, підзвітні й підконтрольні за повноваження, делеговані їм районними, обласними радами, а також за виконання рішень рад із цих питань.

Однією з проблем, яка займає важливе місце в системі місцевого самоврядування, є проблема формування та розвитку муніципальної економіки. Міста, селища, села здобули можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, але водночас більша самостійність у проведенні соціально-економічної політики вимагає від місцевих органів влади максимально спиратися на власні сили, можливості та ресурси.

У статті 142 Конституції України записано, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [1, с. 68], тобто матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність, яка належить територіальній громаді.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Міська рада є суб'єктом права комунальної власності міста. Вона розпоряджається її об'єктами від імені населення (територіальної громади). В управлінні комунальними об'єктами міста бере участь більшість постійних комісій міської ради (на районному рівні – постійні комісії райради).

Постійні комісії, за поданням галузевих управлінь та відділів виконкому ради, розглядають самостійно, вносять на розгляд сесій ради (пропонують включити до порядку денного) оперативні питання розвитку, фінансового та матеріального забезпечення комунальних об'єктів, їхні організаційно-нормативні проблеми, а також сприяють вирішенню цих питань.

Виконком міськради (виконком райради – на районному рівні) у галузі управління комунальною власністю діє у межах повноважень, наданих радою, зокрема:

- забезпечує нормативно-правове регулювання всього комплексу відносин щодо комунальної власності міста; проводить у життя політику у сфері формування, розпорядження та розвитку комунальної власності міста з дотриманням Конституції, законів України, рішень міської ради;

- готує і подає на затвердження ради пропозиції про перелік комунальних об'єктів та їх статус;

- вносить пропозиції щодо передачі або продажу об'єктів, що перебувають на території міста і мають важливе значення для забезпечення потреб населення міста, суб'єктам власності цих об'єктів;

- за погодженням з радою приймає рішення про передачу в оренду, продаж, створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств та організацій, які належать до комунальної власності;

– затверджує статuti (положення) комунальних підприємств та організацій, укладає контракти з їх керівниками, призначає і звільняє з посади їхніх керівників або визначає порядок цього відповідно до трудового законодавства;

– контролює, згідно із законодавством, діяльність підприємств та організацій комунальної власності, сприяє їх розвитку та ефективному функціонуванню, бере участь в організації матеріально-фінансового забезпечення, а також здійснює інші функції щодо участі у системі управління комунальною власністю міста.

В структурі виконкому міськради та серед управлінських структур, роботу яких контролює виконком, участь в управлінні комунальною власністю міста бере значна кількість підрозділів. Сполучною ланкою між міськими органами управління та безпосередньо об'єктами (установами, підприємствами, організаціями) є структурні підрозділи галузевих комплексів. Це галузеві об'єднання, управління, трести, корпорації тощо. Вони забезпечують стабільну та ефективну діяльність підвідомчих підприємств, якісне виконання ними робіт, збільшення обсягів виробництва продукції, розробляють та спільно з підприємствами впроваджують у життя концепцію розвитку підвідомчого господарства з урахуванням галузевих особливостей.

При переході до ринкових відносин особливо зростає роль організаційно-економічних заходів та методів управління.

В умовах ринкових відносин економічні методи управління стають важливим інструментом регулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Ефективне застосування податкового, кредитного, дотаційного регулювання стимулює прискорення темпів економічного зростання, розвиток соціальної та виробничої інфраструктури АТО, відтворення робочої сили тощо.

Так, основними принципами податкового регулювання (в межах місцевих податків, які встановлюються радами відповідних рівнів,) є стимулювання розвитку окремих підприємств, які забезпечують потреби АТО, необхідних темпів зростання капіталовкладень, а також надання податкових пільг об'єктам комунальної власності. Широкий діапазон податкових пільг сприятиме прискоренню темпів накопичення, оновленню та модернізації основних фондів комунальних підприємств, призупиненню кризових явищ. За допомогою застосування податкових пільг місцеві органи самоврядування

мають змогу проводити диференційовану політику стосовно різних секторів та галузей економіки.

Окрім податкового регулювання необхідно більш широко застосовувати і кредитне. Місцеве кредитування є одним з факторів стимулювання діяльності об'єктів комунальної власності шляхом надання кредитів на пільгових умовах. Для цього потрібно створювати в містах муніципальні банки або кредитні спілки. Пільги по кредитах повинні отримувати насамперед комунальні та інші підприємства на виконання місцевих програм. Кредитне регулювання також дасть змогу місцевим органам самоврядування тісніше взаємодіяти з фінансовими структурами та сприяти розвитку підприємництва.

Одним із методів управління також є регулювання інвестицій. На сучасному етапі розвитку держави, в умовах не досить сприятливого інвестиційного клімату значна кількість програм місцевого розвитку може здійснюватися лише за кошти місцевого бюджету або за рахунок використання нетрадиційних джерел залучення коштів. Серед них – випуск муніципальних позик, за рахунок яких можна фінансувати деякі програми місцевої інфраструктури.

Крім вищезазначених є й інші економічні методи управління комунальною власністю:

- дотації окремим підприємствам та організаціям, які належать до комунальної власності;
- участь в управлінні акціонерними товариствами представників виконавчої влади;
- регулювання земельних відносин.

За допомогою організаційно-економічних методів управління комунальною власністю можна ефективніше використовувати місцеві ресурси, налагодити взаємовідносини місцевих органів влади та підприємств, стимулювати розвиток окремих підприємств та підприємницьких структур, в кінцевому підсумку стимулювати розвиток ринкових відносин на території адміністративно-територіальної одиниці.

Місцева виконавча влада здійснює функції прогнозування розвитку комунального сектора в цілому та його окремих галузей, економічного регулювання, аналізу та контролю діяльності окремих об'єктів.

Враховуючи суттєві відмінності між об'єктами комунальної власності, а також різноплановість функцій, які здійснюються органами місцевого

самоврядування, визначають основні групи об'єктів комунальної власності та відповідно до цього застосовують щодо них різні форми та методи управління.

Виходячи з аналізу світового досвіду й розвитку ринкових перетворень на місцевому рівні, всі об'єкти комунального сектора економіки можна поділити на три основні групи.

1. Підприємства, організації, установи та інше майно, які постійно або досить тривалий час перебуватимуть у комунальній власності. Це передусім об'єкти пов'язані із задоволенням соціальних потреб населення, які утримуються та розвиваються за рахунок бюджету (частково або повністю), а також локальні об'єкти виробничої інфраструктури, які за комплексом своїх послуг є монополістами і не можуть бути з огляду на свою специфіку демонополізовані.

Управління цими об'єктами здійснюватиметься шляхом призначення на посаду керівників цих підприємств (установ, організацій), укладення з ними контракту, затвердження статусу підприємств (установ, організацій), затвердження звітів про діяльність комунальних структур, здійснення контролю за фінансовими результатами їх діяльності. Тобто на ці об'єкти необхідно зберегти значний адміністративний вплив.

Все, що стосується людини, її життєдіяльності, повинно завжди підтримуватися на певному гарантованому рівні, зниження якого неприпустиме ані за якої системи господарювання, ані за яких умов. Тому органи управління повинні також забезпечити ефективне регулювання та координацію роботи цих об'єктів, надавати їм всебічну матеріально-технічну допомогу, сприяти налагодженню співробітництва з іншими структурними підрозділами, а також – міжнародних зв'язків.

2. Підприємства, організації, установи, які будуть перетворені на акціонерні товариства (відкритого та закритого типу, холдінгові компанії). Вони функціонують як суб'єкти підприємницької діяльності, вступаючи у відносини з підприємствами, банками, торговими та іншими комерційними структурами, подібно до суб'єктів ринкових відносин, що є недержавними формами власності.

Управління цією категорією здійснюється в основному за допомогою пакетів акцій, що залишаються у власності місцевих органів влади. Пакет акцій надає їм, як і іншим акціонерам, право на участь в управлінні акціонерним товариством та отриманні дивідендів. Розмір пакета акцій, що залишається у

власності територіальної громади, визначається залежно від характеру та значущості діяльності підприємств для життєзабезпечення АТО і може коливатися у широкому діапазоні (від 25 + 1% до 100%).

Участь представників виконавчої влади в роботі спостережних рад акціонерних товариств дасть змогу здійснювати контроль за цінами й номенклатурою продукції та послуг, за вибором замовників, а також забезпечити виконання комунального замовлення на необхідні товари і послуги.

Створення державних комунальних холдінгових компаній у міському господарстві дає можливість на досить тривалий час місцевим органам управління контролювати та координувати діяльність підприємств, забезпечити їх кооперацію.

3. Комунальні підприємства або інші об'єкти комунальної власності, які будуть приватизовані чи вже приватизовані шляхом викупу трудовими колективами або продажу за конкурсом чи на аукціоні.

Управління цією групою об'єктів здійснюватиметься через галузеві структури місцевого управління суто економічними методами (податки, надання пільг тощо).

Крім зазначених вище форм та методів управління, можна застосувати і такі:

- здачу комунального майна в оренду юридичним недержавним особам;
- передачу комунального майна в управління юридичним недержавним особам;
- укладення контрактів на обслуговування комунального майна.

Впровадження нових форм та методів щодо управління об'єктами комунальної власності є необхідною умовою подальшого його розвитку. Це сприятиме створенню міцної матеріальної бази для розв'язання складних проблем розвитку та реальних можливостей діяльності місцевого самоврядування.

9.2. Фінансова система місцевого самоврядування

Однією з головних умов розвитку адміністративно-територіальних одиниць є створення в них гарантованих джерел надходження коштів, необхідних для фінансування заходів щодо відтворення територіальних

ресурсів, охорони навколишнього середовища, запобігання або усунення спричинених збитків.

Роль місцевих фінансів, так само як і їх склад та структура, повністю визначається характером покладених на місцеві органи влади і самоврядування функцій, а також адміністративно-територіальним устроєм держави, її політико-економічною спрямованістю.

Основною ланкою державних і місцевих фінансів є бюджетна система, яка включає державний бюджет країни і бюджети відповідних адміністративних одиниць. Окрім бюджету до фінансів відповідного рівня входять різноманітні позабюджетні фонди.

Основою фінансового забезпечення місцевих органів влади є бюджет. З цього джерела фінансуються заходи щодо соціального і економічного розвитку відповідної території, здійснюється перерозподіл національного доходу, створеного в межах даної території.

Місцеві бюджети в Україні забезпечують 85% витрат на охорону здоров'я, понад 60% – на освіту, до 98% – на житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування, тобто на соціальні витрати.

Важливою є також регулююча функція місцевих бюджетів. Місцеві органи задають певні пропорції розвитку виробничої та соціальної сфери як у процесі залучення ресурсів до бюджету, так і при їх використанні.

Величина місцевих бюджетів значною мірою визначає рівень незалежності, самостійності і можливостей органів місцевого самоврядування. Тому порядок формування доходів місцевих бюджетів в Україні є однією з актуальних проблем місцевого самоврядування.

Формування місцевого бюджету повинно здійснюватися знизу, щоб витрати державних, регіональних та місцевих бюджетів визначалися головним чином доходами підприємств, які розташовані на відповідній території. Це зацікавить органи влади та управління всіх рівнів у стабільному економічному зростанні всього господарського комплексу країни, регіону та території.

Такий підхід до формування місцевих бюджетів потребує реформування бюджетної системи, що передбачає:

- створення фінансової бази для розвитку АТО на основі стабільних нормативів відрахувань;
- упорядкування розподілу податків та доходів від господарської діяльності муніципальних підприємств та організацій з муніципальним майном;

- зміну регулювання витрат місцевих бюджетів;
- захист бюджетних коштів від інфляції.

Крім того, необхідно приділити увагу такому факту, як встановлення розмірів відрахувань із місцевих бюджетів в державний бюджет. Ці нормативи коливаються від 20-30% до 100% (як, наприклад, від ПДВ). В результаті такої практики планування нерідко території, які вносять більший вклад у створення валового внутрішнього продукту України, одержують такі самі, а у ряді випадків і менші доходи місцевого бюджету в розрахунку на одного мешканця порівняно з територією з набагато нижчою ефективністю господарства. Відсутність нормативної бази щодо планування витрат на одного мешканця або за іншим показником, що враховує техногенне, екологічне та інші види навантажень у адміністративно-територіальному розрізі, не дає змоги об'єктивно одержати кожному належну частину національного доходу.

Україна, як і інші розвинені країни, повинна перерозподіляти доходи між територіями для підтримки відсталих в економічному та соціальному відношенні регіонів за рахунок більш розвинутих. Але такий перерозподіл не повинен призводити до повного зрівнювання доходів усіх місцевих бюджетів, а мати нормативний характер розподілу і виключати утриманський підхід регіонів з низьким рівнем економічного та соціального розвитку до формування бюджету. Важливим способом удосконалення фінансової системи є встановлення постійних і довгострокових нормативів відрахувань із загальнодержавних податків і зборів. Допомогу місцевим бюджетам доцільно здійснювати шляхом розробки цільових програм розвитку і вирівнювання регіонів, надання дотацій і субсидій на чітко регламентованих підставах. Такий підхід дає можливість підвищити активність роботи органів місцевого самоврядування щодо залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів.

У процесі управління адміністративно-територіальними одиницями між регіональними і місцевими органами управління повинні складатися взаємовідносини, що сприяють розвитку як окремих міст і районів, так і регіону в цілому, при цьому в першу чергу необхідно враховувати нерівномірність розвитку цих одиниць.

Взаємовідносини території і підприємств повинні будуватися на взаємовигідній, договірній основі. У договорах варто передбачати як участь підприємств у рішенні державних і регіональних соціально-економічних та інших проблем, так і сприяння місцевих органів державної влади в організації

ефективної виробничої діяльності підприємствам, розташованим на підвідомчій ним території.

Для ефективного управління територіями регіональні й місцеві органи управління повинні мати у своєму розпорядженні визначені повноваження і владу, які будуть достатні для того, щоб забезпечити послідовне дотримання всіх вимог комплексного підходу до соціально-економічного розвитку господарства території.

Державні органи управління для органів місцевого самоврядування повинні розробляти напрями, способи, методи, рекомендації щодо управління всіма об'єктами, що знаходяться на їх території, а також і приватизації муніципальної власності. Крім того, необхідна законодавчо закріплена правова захищеність адміністративно-територіальної одиниці, тобто такого положення, коли інтереси і права будь-яких інших суб'єктів не можуть бути поставлені в пріоритетне положення порівняно з правами й інтересами цих одиниць.

Виходячи з викладеного, необхідне також закріплення в нормативних актах державного рівня:

- норм повної відповідальності органів влади, суб'єктів держави і місцевих органів самоврядування за рішення всіх господарських, фінансових, соціальних, екологічних та інших проблем, зв'язаних із володінням державною і муніципальною власністю (у тому числі при одержанні дотацій і субвенцій);

- переліку об'єктів і сфер державної і муніципальної власності, які передбачають особливі (у тому числі договірні-погоджувальні) процедури;

- умов, порядку і процедури передачі державної і муніципальної власності з одного рівня державного устрою на інший, з однієї власності на іншу.

9.3. Теорії організації місцевої влади

В основі місцевого самоврядування лежить ідея про природне право, що є втіленням справедливості на принципах свободи та рівності. З розвитком уявлення та можливості для громадян брати участь в управлінні місцевими справами пов'язані зміни місцевої влади в країнах Західної Європи. Відбулася трансформація від «належності до спільноти» до «реалізації прав і свобод людини і громадянина».

– *теорія природних прав вільної громади* – представницька демократія (законодавча, виконавча, судова, громадівська або комунальна/муніципальна); держава не утворює, а визнає громаду;

– *господарська (громадська-господарська) теорія* – територіальний колектив є елементом громадянського суспільства, має власну компетенцію у місцевих громадських та господарських справах, до яких держава байдужа;

– *громадська (громадівська) теорія* – надання місцевій спільноті права самостійно реалізовувати громадські інтереси та зберігає за урядовими органами право управляти тільки державними справами. Особливістю даної теорії є акцент на виокремленні публічно-правової сфери, де реалізуються суспільно-значущі функції управління різними суб'єктами управління – від органів самоорганізації громадян до приватних підприємств та об'єднань;

– *державна (державницька) теорія* – держава визнає за необхідне передачу справ на місця, місцеве самоврядування здійснюється не представниками держави, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих мешканців, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється за принципом: дозволено лише те, що передбачено законом;

– *соціал-реформістські муніципальні концепції* – *теорія муніципального соціалізму* спрямована на забезпечення найповнішої демократизації місцевого життя шляхом наділення громад правами більш широкої автономії та збільшення представництва в органах місцевого самоврядування для проведення змін, реформ державного та громадського життя без різких і радикальних зрушень.

Моделі місцевого самоврядування

Англосаксонська (англійська) модель – представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Для цієї моделі характерним є відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б займалися питаннями опікування представницьких органів. Поряд з представницькими органами населенням можуть обиратися деякі посадові особи. Вагому роль в підготовці й прийнятті управлінських рішень відведено комісіям (комітетам) місцевих представницьких органів. Контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється опосередковано, через центральні органи та суд.

Континентальна (французька) модель – модель базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоврядування. Повноважні представники уряду на місцях є основою державної влади. Ознаками є підпорядкованість нижчих ланок вищим; контроль за законністю адміністративних актів місцевих утворень.

Основними нормативно-правовими документами, що регулюють вирішення проблем місцевого врядування, визначають *Європейську хартію місцевого самоврядування* та *Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування*.

Європейська Хартія місцевого самоврядування містить стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав-членів Ради Європи з 15 жовтня 1985 р., основні принципи місцевого самоврядування, що визначають характер, обсяг компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення організаційної автономії місцевої влади; викладено положення, що стосуються кола зобов'язань учасників місцевого самоврядування; норми процесуального характеру.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування була прийнята 26 вересня 1985 року Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. В цьому документі наголошено, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни.

Місьцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність в інтересах громадян. Громадські справи мають вирішуватися найближчими до громадян органами влади та її територіальними ланками – середнього або регіонального рівня відповідно до устрою країни. Місцеві органи влади наділені правом діяти за власною ініціативою, за виключенням повноважень, що вилучені з компетенції органів місцевого самоврядування. Коло основних обов'язків місцевих органів управління, подібно до процедури зміни цих обов'язків, мають бути відображені у конституції або законі. Надана органам місцевого самоврядування влада має бути повною та виключною.

У випадку застосування права втручання центральними або регіональними органами державної влади у справи, відповідальність за які вони

поділяють з органами місцевого самоврядування, останні залишають за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень. *Дискреційність* влади полягає у тому, що органи місцевого самоврядування *на власний розсуд пристосовують виконання законів до місцевих умов*. Зміни меж повноважень органів місцевого самоврядування відбувається відповідно до закону та після консультацій з місцевою громадою або громадами, за допомогою референдуму, якщо це передбачено статутом.

Місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Певна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади формується за рахунок місцевих податків, платежів, внесків, розміри яких встановлюють ці органи. Податки, які місцеві органи влади повинні мати право збільшувати або від яких вони отримують гарантовану частку, мають носити достатньо загальний та гнучкий характер, щоб забезпечити спроможність влади діяти відповідно до своїх зобов'язань. Автономія слабкіших у фінансовому відношенні громад потребує заходів фінансового вирівнювання, що забезпечується правом місцевих органів управління приймати участь у розробці правил регулювання пропорційного розподілу коштів. Надання субсидій не може бути виправданням політичного впливу на вирішення місцевих справ. Місцеві органи влади повинні мати право на застосування юридичних засобів захисту своєї автономії в межах законів, що визначають та захищають їх інтереси.

Основоположним принципом Європейської Хартії місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є *автономія – правова та організаційна*.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом, і де це можливо, конституцією (ст. 2), має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11). Ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. При реалізації

делегованих повноважень, цей орган повинен мати свободу пристосовувати їх здійснення для місцевих умов.

Організаційна автономія органу місцевого самоврядування полягає у тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і водночас забезпечувала ефективне управління (ст. 6, 7, 10). Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9). Формування та використання місцевих фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, здійснюються ними самостійно.

На момент здобуття Україною незалежності у *політико-територіальному аспекті* вона характеризувалася уніфікованістю адміністративного поділу, єдністю системи господарювання. У процесі визначення та уточнення форми правління інституалізації влади як у центрі, так і в регіонах активізувався пошук адекватної моделі політико-територіальної організації влади. Найбільш гостро ці питання обговорювалися в Донецькому регіоні, Закарпатті, Галичині під час підготовки Конституції незалежної України (1991 – 1996 рр.). ***Проблемні питання цього періоду: устрій; питання визначення статусу регіону; організаційно-правове забезпечення місцевого самоврядування.***

Для *впровадження федерального устрою* наводився аргумент – історичний досвід існування земель та потреби децентралізації влади. Ідея вимагала організаційного втілення у вигляді Ради територій Верховної Ради України як представницького органу інтересів областей (земель) на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних, виконавчих функцій, що мали належати радам та виконавчим комітетам областей (земель) – 1992 – 1993 рр.).

Прихильники *унітарного устрою* України наполягали на територіальній цілісності країни з включенням у її склад автономного утворення – Автономної Республіки Крим (Конституція 1996 р.). Модель місцевого самоврядування на той час (проекти 1992, 1995 р.) включала посилення ролі територіальної

громади з одночасним послабленням сільських, селищних і міських рад. Територіальні громади села, селища, міста набули прав безпосередньо або через утворені ними органи самоврядування управляти майном, що перебуває у комунальній власності, затверджувати програми соціально-економічного розвитку, контролювати хід їх виконання, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки та збори відповідно до закону, вирішувати інші питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції (ст. 143 Конституції).

Питання та завдання до самоконтролю

1. Що являє собою місцеве самоврядування в Україні?
2. Що таке територіальна громада?
3. Охарактеризуйте економічні методи управління комунальною власністю.
4. Проаналізуйте моделі місцевого самоврядування.
5. В чому полягає дискреційність влади?

РОЗДІЛ 10

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

10.1. Теоретичні засади взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

10.2. Основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян.

10.3. Взаємовідносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України, судовими органами, органами внутрішніх справ та прокуратури.

10.4. Державні та адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання.

10.1. Теоретичні засади взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування

В Україні здійснюється пошук оптимальної форми інституціоналізації взаємин між органами державної влади та територіальними громадами. Завдання держави полягає у тому, щоб адаптувати наявні інституціональні здобутки до «місця і часу», використати їх у сучасних умовах господарювання з метою утворення дієвого інституту управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць. У 2006 році відкрилася нова сторінка у розвитку територіального управління в Україні. Обрання районних, міських і обласних рад за пропорційним принципом суттєво змінило їхнє політичне обличчя та специфіку нормотворчої та поточної управлінської діяльності. До органів місцевого самоврядування прийшли люди, які вже не задовольняються можливостями вирішення дрібних проблем місцевого значення, а бажають і вважають себе здатними вирішувати стратегічні питання розвитку територій у комплексі. Значно зросла частка депутатів обласних та міських рад, які вже досягли значних успіхів у бізнесі. На жаль, це не завжди є позитивним чинником для місцевого розвитку. Переділ власності, що розпочався одразу після виборів, вселяє тривогу. Також вибори на пропорційній основі спричинили й низку нових проблем, подекуди призвели до зростання напруженості у відносинах між місцевими радами та місцевими державними адміністраціями. 176 Розділ 6 Висловлення деякими районними та обласними радами недовіри відповідним головам місцевих державних адміністрацій одразу після свого інституційного оформлення свідчить виключно про політичний характер таких рішень. На часі – пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід’ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Проміжними ланками у цьому процесі повинні стати: впровадження принципу субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, і між органами місцевого самоврядування, що представляють адміністративно-територіальні одиниці

різного рівня; законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування; розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування; чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними у повсякденній управлінській діяльності; налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх виконавчих комітетів перед громадами; подальша бюджетна децентралізація та удосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету; законодавче закріплення статусу комунальної власності; реалізація заходів щодо реформи житлово-комунального господарства у напрямі створення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг. Основними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищий рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії. Надзвичайно важливим є відпрацювання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у таких суспільно важливих сферах, як підтримання правопорядку, ліквідація надзвичайних ситуацій тощо. Необхідно також законодавчо визначити питання правового врегулювання можливих конфліктних ситуацій між різними органами місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Всі зазначені вище заходи з децентралізації управління доцільно здійснити до чергових виборів депутатів місцевих рад. Це забезпечить надійну базу для виходу місцевого самоврядування на новий рівень розвитку, підвищить ефективність його діяльності щодо вирішення питань місцевого значення, забезпечення громадян високоякісними публічними послугами.

10.2. Основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

Згідно з законодавством, об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Усі вони незалежно від назви поділяються на два види: політичні партії і громадські організації.

Право на об'єднання є невід'ємним правом людини і необхідною передумовою її повноцінної участі у суспільному житті, способом колективної реалізації та захисту громадянами своїх прав і законних інтересів, засобом підвищення соціальної активності населення. Різноманітність та ефективність діяльності таких об'єднань свідчить про високий рівень розвитку громадянського суспільства і відображає його здатність до самоорганізації та самоврядування.

Крім того, об'єднання в політичні організації (партії, рухи, союзи та ін.) дає можливість громадянам реалізувати своє конституційне право на участь в управлінні суспільними і державними справами. Особливе місце в політичній системі суспільства займають партії, оскільки вони не тільки впливають на процеси саморегулювання громадянського суспільства і забезпечують механізми зворотнього зв'язку між суспільством і державою, але й суттєво впливають на формування та функціонування усіх ланок конституційно-правової структури влади. Без політичних партій неможливі ані вироблення національної політики, ані процеси прийняття рішень щодо її реалізації; неможливим є й забезпечення дійсного народовладдя, оскільки свобода діяльності політичних партій – запорука демократії.

Основні питання діяльності об'єднань громадян вирішуються на загальних зборах їх членів, а держава забезпечує дотримання прав і законних інтересів об'єднань, легалізованих у порядку, передбаченому законодавством. Втручання державних органів та службових осіб у їх діяльність, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб та у діяльність інших об'єднань громадян, не допускається, крім випадків, передбачених законодавством України.

Органам публічної влади, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм

привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів публічної влади або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом “Про політичні партії в Україні”.

Водночас спрямування діяльності об’єднань громадян на найповнішу реалізацію прав людини об’єктивно обумовлює необхідність їхньої взаємодії з органами публічної влади. Взаємовідносини органів державної влади і місцевого самоврядування з об’єднаннями громадян простежуються в багатьох сферах.

Об’єднання громадян беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки відповідно до вітчизняного законодавства виступають суб’єктами права висунення кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, претендентів на кандидати в Президенти, а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій, направляючи свої пропозиції щодо їх складу місцевим радам. Таким чином, вони не тільки беруть участь у формуванні механізму органів публічної влади, але й здійснюють підготовку політичної еліти, перспективних лідерів, які просуваються на керівні посади державного апарату.

Ефективна робота представницьких органів влади, внутрішня структура яких пов’язана з функціонуванням фракцій, також значною мірою залежить від об’єднань громадян, у першу чергу – від політичних партій. Адже фракції в процесі голосування за проекти нормативних актів спираються на механізм партійної дисципліни і тим самим суттєво впливають на соціально-політичний зміст законодавства. Партійні фракції є важливим елементом внутрішньої структури Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад; за ними гарантоване право висловлювати колективну позицію депутатів з усіх питань порядку денного, за винятками, спеціально передбаченими регламентами цих органів.

Вплив на формування державної політики об’єднання громадян здійснюють як через своїх представників у державних органах, так і шляхом проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо) з метою «політичного тиску» на владу. Однак за Конституцією (ч.2 ст.39) право на проведення масових заходів може бути обмежене судом в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання

заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Об'єднання громадян беруть активну участь у процесі вироблення комунальної політики і діяльності органів місцевого самоврядування. Представники об'єднань беруть участь з правом дорадчого голосу на сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій місцевих рад і виконкомів, у загальних зборах громадян за місцем проживання, виступають ініціаторами їх скликання, беруть участь у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах. Крім того, разом з місцевими радами вони можуть розробляти і приймати спільні акти удосконалення роботи соціально-культурних установ, побутового обслуговування населення, роботи транспорту, організації відпочинку на відповідній території. Політичні партії й громадські організації можуть співпрацювати з органами самоорганізації населення, проводячи спільні засідання, заходи щодо роз'яснення законодавства і з питань передвиборної агітації та пропаганди.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів в органах публічної влади, направляти до них звернення, одержувати від цих органів необхідну інформацію.

Дедалі більшого поширення набуває практика створення при органах публічної влади допоміжних (консультативних, дорадчих та ін.) органів з числа представників певних об'єднань громадян.

У свою чергу, органи державної влади й місцевого самоврядування справляють істотний вплив на об'єднання громадян. Перш за все, це виявляється в інституціоналізації об'єднань громадян, тобто в правовому регулюванні порядку їх утворення, функціонування та припинення діяльності. Основними нормативними актами у даній сфері є Конституція України, а також закони «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. та «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. Принципове значення у даному зв'язку має конституційне проголошення принципу рівності перед законом усіх об'єднань громадян, заборона будь-яких обмежень свободи об'єднання і дискримінації за ознакою належності чи неналежності до якогось об'єднання громадян, а також закріплення виключно судового порядку заборони діяльності об'єднань.

Об'єднання громадян підлягають обов'язковій легалізації (офіційному визнанню), що здійснюється шляхом реєстрації або повідомлення про заснування на основі Положення про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. №140.

Верховна Рада України встановлює пільги щодо оподаткування доходів по окремих видах господарської або іншої комерційної діяльності об'єднань громадян, створених ними установ та організацій, заснованих підприємств, максимальні розміри окремих та загальних річних пожертвувань на користь політичних партій, затверджує перелік всеукраїнських громадських організацій, яким держава надає матеріальну допомогу.

Здійснюючи контрольну функцію, легалізуючі органи вживають відповідні заходи, передбачені законодавством. Так, за порушення законодавства легалізуючим органом до громадських організацій самостійно може бути застосований такий вид стягнення, як письмове попередження, в разі грубого або систематичного вчинення правопорушень, легалізуючий орган звертається до суду з поданням про накладення штрафу. Крім того, з метою припинення протиправної діяльності громадської організації легалізуючий орган може направляти до суду подання про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасову заборону діяльності об'єднання на строк до трьох місяців, або про примусовий розпуск (ліквідацію). У разі порушення політичними партіями Конституції України та чинного законодавства до них можуть бути вжиті два види примусових заходів: попередження з боку контролюючого органу про недопущення незаконної діяльності або судова заборона політичної партії.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які мають інший статус, ніж об'єднання громадян. Слід зазначити, що на ці відносини дія Закону «Про об'єднання громадян» не поширюється, адже засновниками таких формувань виступають органи місцевого самоврядування, а не громадяни, а порядок їх реєстрації встановлено спеціальним законодавством.

Згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. №175, реєстрація асоціацій та інших

добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування здійснюється Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими управліннями юстиції за місцезнаходженням керівного органу об'єднання.

10.3. Взаємовідносини органів державної влади й місцевого самоврядування з органами Служби безпеки України, судовими органами, органами внутрішніх справ та прокуратури

Відповідно до Закону «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту України і підконтрольний Верховній Раді України. Указом Президента від 15.12.1999 р. № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» було визначено, що Служба безпеки України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

На неї покладається, у межах визначеної законодавством компетенції, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сферах управління та економіки, а також інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

У своїй діяльності Служба безпеки України взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на неї завдань.

Тісна взаємодія органів державної влади з органами СБУ відбувається, перш за все, в рамках реалізації установчої функції, адже згідно з законодавством Верховна Рада України затверджує загальну структуру, чисельність і функції, а Президент визначає організаційну структуру Служби

безпеки України. За поданням парламенту глава держави призначає Голову СБУ, а за поданням Голови СБУ – його заступників, начальників підрозділів Центрального управління СБУ: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативно-технічного, оперативного документування, слідчого, урядового зв'язку, по роботі з особовим складом, а також начальників регіональних органів – обласних управлінь СБУ. Кількісний склад співробітників Служби безпеки України визначається Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України, виходячи з потреб надійного захисту державної безпеки України, в межах встановленого бюджету. Начальники регіональних органів Служби безпеки України призначаються з відома глави місцевої державної адміністрації.

У Службі безпеки України створюється колегіальний дорадчий орган – колегія, яка визначає шляхи виконання покладених на Службу безпеки України завдань, приймає рішення з основних напрямів і проблем оперативно-службової діяльності та роботи з кадрами. До складу колегії входять Голова Служби безпеки України, його заступники, Голова Служби безпеки Республіки Крим та інші особи, яких призначає Президент за погодженням з Верховною Радою України. Положення про колегію Служби безпеки України також затверджується Президентом України.

Оскільки Верховна Рада і Президент України мають значні контрольні повноваження щодо діяльності Служби безпеки України, Голова СБУ щорічно подає їм письмовий звіт про діяльність СБУ. Крім того, він регулярно інформує парламент та Комітет Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки про діяльність СБУ, про стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань, а главу держави, членів Ради національної безпеки і оборони України та посадових осіб, спеціально призначених Президентом України, – з основних питань своєї діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на їх вимогу подає інші необхідні відомості. СБУ в порядку, встановленому законодавством, зобов'язана відповідати на запити комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, а також народних депутатів України.

Законодавчо закріплено, що постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Комітетом

Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки, а постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України – спеціально призначеними Президентом України посадовими особами, повноваження та правові гарантії діяльності яких визначаються Положенням, затвердженим Указом Президента України від 22 жовтня 1998 р. № 1172/98 «Про контроль за діяльністю Служби безпеки України».

Згідно з названим Положенням, постійний контроль за діяльністю СБУ здійснює Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, який призначається главою держави і йому підпорядковується. Діловодство Уповноваженого з питань контролю веде секретар, якого призначає Глава Адміністрації Президента України за поданням Уповноваженого.

Відповідно до покладених на нього завдань Уповноважений:

1) вивчає та аналізує з метою визначення їх відповідності Конституції і законам України положення, накази, розпорядження, вказівки, інструкції, видані Службою безпеки України, приймає рішення про їх реєстрацію та включення до Єдиного державного реєстру нормативних актів, а також стратегічні й тактичні настанови керівництва Служби безпеки України щодо пріоритетних напрямків роботи;

2) перевіряє факти перешкоджання посадовими особами законним діям співробітників Служби безпеки України під час виконання ними службових обов'язків та факти порушення соціальних і правових гарантій їх захисту;

3) розглядає за вказівкою Президента України звернення щодо порушення конституційних прав і свобод громадян, інших порушень у діяльності Служби безпеки України;

4) одержує в разі потреби від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади експертні оцінки з окремих питань;

5) проводить у разі потреби з відома керівництва Служби безпеки України або її регіональних органів співбесіди з особовим складом Служби;

6) подає Президентові України доповіді та висновки про результати своєї роботи;

7) надсилає Службі безпеки України методичні рекомендації, узагальнення, довідки щодо нормотворчої роботи.

Суди як особлива гілка державної влади здійснюючи правосуддя, виконують перш за все охоронну функцію, захищаючи права конкретного індивіда чи колективу від державного свавілля в рамках законів. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. Народ бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Конституція закріпила універсальну юрисдикцію суду, зробивши предметом судового розгляду законність будь-яких актів і рішень органів публічної влади. При здійсненні правосуддя одним з основних принципів діяльності судів виступає принцип незалежності, тобто справа вирішується на основі закону, а також за внутрішнім переконанням. Вплив на суддів у будь-якій формі заборонений. Водночас на органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування покладено низку завдань щодо сприяння судам у їх діяльності.

Верховна Рада України здійснює вплив на судову систему в межах виконання законодавчої та установчої функцій. Зокрема, парламент здійснює законодавче визначення судоустрою, судочинства, статусу суддів, засад судової експертизи. У свою чергу, Конституційний Суд України дає висновки про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України.

Крім того, Верховна Рада України призначає третину складу Конституційного Суду України і трьох членів у Вищу раду юстиції, обирає суддів безстроково, а також звільняє з посад тих суддів, яких вона обирала або призначала у випадках, передбачених ч. 5 ст. 126 Конституції України. Судді є недоторканими, вони не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності або піддані заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без згоди Верховної Ради України. Арешт або затримка судді до винесення обвинувального вироку можливі також лише за згодою парламенту. Фінансування судових органів здійснюється в межах, установлених Верховною Радою України за рахунок коштів Державного бюджету.

Народні депутати України мають право подачі депутатських запитів і звернень до судів, але за рішенням Конституційного Суду України від

19 травня 1999 р. вони можуть звертатися тільки до керівників судових органів, причому лише з питань, не пов'язаних з конкретними судовими справами.

Взаємодія судових органів із Президентом України є багатогранною і обумовлена широтою предметної підвідомчості глави держави. Зокрема, Президент України створює суди, призначає третину складу Конституційного Суду і трьох членів до Вищої ради юстиції. Він також здійснює перше призначення судів на 5 років і звільняє з посад суддів, що призначав, у випадках, передбачених ч. 5 ст. 126 Конституції.

Численними є точки взаємодії Президента України з Конституційним Судом України у сфері забезпечення конституційної законності. Так, за зверненнями не менше ніж 45 народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України вирішує питання про конституційність актів Президента України. По зверненнях Президента України Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення Конституції й законів України, а також висновки про відповідність положенням Конституції України діючих міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для ратифікації. Законопроект про внесення змін до Конституції України, що ініціюється Президентом України, розглядається Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції.

Значною є роль судових органів у випадках дострокового припинення повноважень глави держави. Конституційний Суд України перевіряє справу про усунення Президента України з посади в порядку імпичменту і дає висновок про дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент, а Верховний Суд України дає висновок про те, що діяння, у яких обвинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я повинна бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України.

Взаємодія судових органів з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає, у першу чергу, в організаційному

забезпеченні діяльності судів (матеріально-технічне, кадрове, інформаційно-правове забезпечення, забезпечення виконання судових актів), що здійснюється Міністерством юстиції України, Міністерством юстиції Автономної Республіки Крим і управліннями юстиції на місцях. Крім того, при здійсненні правосуддя з кримінальних справ суди функціонально взаємодіють з органами дізнання та попереднього слідства, що діють в органах внутрішніх справ, а також з Департаментом виконання покарань, створеним у складі Міністерства юстиції України.

Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення належних умов діяльності суддів та функціонування судів» від 15 грудня 1999р. № 1564/99 Кабінету Міністрів України доручено здійснити низку заходів, спрямованих на створення належних умов для функціонування судів, забезпечення особистої захищеності суддів під час виконання ними посадових обов'язків. Зазначеним актом передбачено, зокрема, утворення у складі головних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим та місті Києві та у складі управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях і місті Севастополі відповідних спеціальних підрозділів міліції для гарантування безпеки працівників суду. Використання цих підрозділів не за призначенням заборонене. На Кабінет Міністрів України покладено також завдання забезпечити фінансування в повному обсязі видатків, передбачених Державним бюджетом України на утримання судів усіх рівнів.

На Міністерство внутрішніх справ України покладено функції забезпечення належної охорони приміщень судів і громадського порядку під час здійснення правосуддя, здійснення спеціальних заходів щодо гарантування особистої безпеки суддів та членів їх сімей, а також охорони майна, що їм належить (у тому числі шляхом видачі суддям зброї та інших засобів індивідуального захисту, встановлення сучасних засобів охоронної сигналізації у приміщеннях, в яких проживають судді та їх сім'ї).

Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям доручено вишукати можливості для забезпечення суддів, які потребують поліпшення житлових умов, благоустроєним житлом у вигляді окремих квартир або будинків, а також вирішити питання про виділення під час виконання бюджету Автономної

Республіки Крим та місцевих бюджетів коштів на матеріально-технічне забезпечення судів.

Сприяння суддям у вирішенні житлових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком покладено на виконавчі органи місцевих рад. Службові приміщення передаються судам згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 лютого 1996 р. № 197. Згідно з названим Положенням, службові приміщення передаються на баланс судів безоплатно. Передані службові приміщення закріплюються за судами і належать їм на праві оперативного управління. Судам передаються:

- службові приміщення, які перебувають у загальнодержавній власності, – міністерствами та іншими підвідомчими Кабінету Міністрів України органами державної виконавчої влади, які здійснюють функції з управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності;

- службові приміщення, які перебувають у власності Автономної Республіки Крим, – Верховною Радою Автономної Республіки Крим;

- службові приміщення, які перебувають у власності адміністративно-територіальних одиниць, – обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, селищними, міськими радами.

Службові приміщення недержавної форми власності судам передаються обласними, Київською міською державною адміністрацією після їх викупу за рахунок державного бюджету в разі неможливості передати судам інші службові приміщення.

Передача службових приміщень на баланс судів після прийняття відповідного рішення проводиться комісією з питань приймання-передачі службових приміщень судів, яка утворюється Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Ця комісія визначає технічний стан службового приміщення та об'єктів комунального призначення, що його обслуговують.

Якщо службове приміщення суду та об'єкти комунального призначення, які його обслуговують, відповідно до висновків комісії визнані такими, що потребують ремонту, орган, який утворив комісію, приймає рішення про джерела фінансування і терміни виконання ремонтних робіт, у тому числі з залученням в установленому порядку коштів підприємства, установи,

організації, на балансі яких перебуває службове приміщення. Ремонт проводиться до завершення передачі службового приміщення на баланс суду.

Передача службового приміщення суду здійснюється разом з відповідною технічною документацією на нього (інвентарна справа, акт прийняття в експлуатацію, плани зовнішніх мереж та ін.), а також документами, що встановлюють право на нього.

Розрахунки витрат на утримання службових приміщень судів узагальнюються і враховуються під час формування державного бюджету на наступний рік.

Прокуратура – єдина централізована система органів, що від імені держави забезпечує верховенство закону, підтримку державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави у суді, а також нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство і нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокурори при здійсненні своїх повноважень є незалежними від органів державної влади і місцевого самоврядування, але це ніяк не виключає їх взаємодії. Зокрема, значні взаємозв'язки прокуратури з вищими органами державної влади виявляються в установчій сфері. Адже Генеральний прокурор України призначається Президентом України за погодженням з Верховною Радою України, а звільняється з посади – самостійно Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору, який тягне його відставку. Водночас, порушення кримінальної справи відносно народних депутатів здійснюється Генеральним прокурором, що вносить у Верховну Раду України подання про зняття депутатської недоторканності. Для проведення розслідування у справі про усунення Президента України в порядку імпичменту Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включається спеціальний прокурор.

Прокуратура, як і інші державні органи, фінансується за рахунок Державного бюджету, що розробляється Кабінетом Міністрів і затверджується Верховною Радою України. Схеми посадових окладів керівних працівників і службовців органів прокуратури затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Законодавством передбачено й широкий перелік форм участі прокурорів в організаційних заходах органів публічної влади. Так, Генеральний прокурор може брати участь у засіданнях Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, а прокурори нижчого рівня можуть виступати з доповідями про стан дотримання законності на відповідній території на сесіях місцевих рад, апаратних нарадах у місцевих державних адміністраціях. Прокурори узагальнюють факти порушення законності й можуть вносити подання про усунення їх причин в органи державної влади, місцеві ради та їх виконкоми. Прокурори можуть бути присутніми на засіданнях постійних комісій місцевих рад, на громадських засадах брати участь у роботі підкомісій і робочих груп у якості експертів, у роботі постійних комісій із законності й охорони громадського порядку.

Взаємодію органів публічної влади з органами внутрішніх справ слід розглядати окремо по складових органів системи МВС, як міліція, внутрішні війська та органи пожежної безпеки.

У силу завдань, що стоять перед *міліцією*, – забезпечення правопорядку, захист власності, попередження правопорушень, – вона постійно повинна співробітничати з органами державної влади й місцевого самоврядування з питань, що відносяться до їх компетенції. Одним з провідних завдань міліції є сприяння в межах своєї компетенції органам публічної влади у виконанні покладених на них обов'язків. Зокрема, на міліцію покладено обов'язок надавати в межах наданих прав допомогу народним депутатам, представникам державних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія чи загрожує небезпека з боку правопорушників. У випадку порушення законності депутат має право звернутися з вимогою припинити порушення до органів внутрішніх справ чи їх посадових осіб, може направляти їм депутатські звернення. Працівники органів внутрішніх справ зобов'язані вжити необхідних заходів для усунення порушень, а за необхідності – притягти винних до відповідальності, про інформували про це народного депутата.

У свою чергу, органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти міліції в її роботі.

Якщо проаналізувати структуру підрозділів міліції, то можна дійти висновку про те, що деякі підрозділи безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевих органів влади. Наприклад, міліція охорони безпосередньо забезпечує охорону різних об'єктів, у тому числі й об'єктів державної та комунальної

власності. Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи створюється спеціальний підрозділ, який повинен тісно співпрацювати з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для виконання зазначених завдань. Ці підрозділи повинні координувати проведення тих або інших заходів з місцевими органами публічної влади, включаючи й органи територіальної самоорганізації населення.

Органи міліції зобов'язані повідомляти органи державної влади та органи місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами вживати негайні заходи для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду. Органи міліції разом з органами місцевого самоврядування беруть участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій і епізоотій як на місцевому, так і на регіональному рівнях.

У випадку оголошення воєнного або надзвичайного стану на всій території України або в окремих місцевостях міліція сприяє органам державної влади та місцевого самоврядування в забезпеченні відповідного режиму.

Міліція відповідно до своєї компетенції забезпечує виконання рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і додержання правил торгівлі.

Під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій, що їх проводять на території певних адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування дають згоду на проведення зазначених заходів, затверджують порядок їх проведення і залучають міліцію до забезпечення громадського порядку.

Працівники міліції мають право в будь-який час безперешкодно входити на територію й у приміщення органів публічної влади з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, при стихійних лихах та за інших надзвичайних обставин. Органи публічної влади, у свою чергу, повинні забезпечувати доступ міліції на свою територію й у приміщення. Міліції також надано право перебувати на території і у приміщеннях органів державної влади та місцевого самоврядування з метою гарантування безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочинам і затримки злочинців.

Відповідно до п. 17 ст. 11 Закону «Про міліцію», міліції надане право безкоштовно і безперешкодно отримувати від органів публічної влади за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції.

З метою профілактичного впливу на правопорушника міліція може повідомляти в органи публічної влади за його місцем роботи про їх вчинення. Органи міліції вносять до органів місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень.

У випадку виникнення надзвичайних ситуацій міліція разом з органами місцевого самоврядування у відповідності зі своєю компетенцією тимчасово обмежують доступ громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення суспільної безпеки, охорони життя і здоров'я людей і попередження настання іншого роду негативних наслідків.

Міліція за участю відповідних керівників органів місцевого самоврядування проводить перевірки охорони майна. Працівники міліції мають право вимагати від матеріально-відповідальних та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування відомості про факти порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій і ревізій, вимагати і за необхідності вилучати документи, опечатувати каси, приміщення й місця збереження грошей та матеріальних цінностей.

10.4. Державні та адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади та їх правове регулювання

Правове регулювання відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з найактуальніших проблем демократизації державного управління в Україні. Проте сучасна багатогранність зазначених відносин зобов'язує до їх науково обґрунтованої класифікації та визначення специфіки кожного різновиду цих відносин. Як відомо, порівняно самостійні сукупності однорідних адміністративно-процедурних відносин прийнято визначати як певні адміністративні провадження, що складаються з окремих адміністративних процедур.

З адміністративно-правової точки зору всі звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування за змістом можна поділити на три групи:

- 1) звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо;
- 2) звернення за адміністративними (управлінськими) послугами;
- 3) звернення з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів влади та місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб.

Цей поділ фактично закріплений Законом України «Про звернення громадян», але в ньому надто поверхово регулюється сама процедура звернень, і, звичайно, він залишає поза увагою звернення юридичних осіб.

У цілому щодо кожного з адміністративних проваджень існують різні підходи до правового регулювання, але найбільш дискусійною залишається проблематика адміністративних (управлінських) послуг.

До речі, спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін «управлінські» послуги. Але він небезпідставно критикувався, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва.

Крім того, існує так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Зважаючи також, що адміністративна (управлінська) послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження, можна зробити висновок про доцільність використання коректнішого, на наш погляд, визначення «адміністративні послуги».

Поняття і класифікація адміністративних послуг. Розвиток індустріального суспільства і соціальні негаразди на початку ХХ століття поставили перед органами державного управління більшості країн нові завдання: управлінська діяльність все більше перетворювалась із простого гаранта порядку на джерело добробуту і послуг для населення. В цьому сенсі роль держави трансформувалася від виконання функції «нічного сторожа» до обслуговування суспільства і його потреб. З різницею майже в століття, посткомуністичні країни, в яких державний апарат взагалі сприймався як

апарат насильства (тотального втручання), також постали перед проблемою визначення нової ролі держави.

І хоча в публічно-правовому обігу поняття «послуги» використовується насамперед в країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північноєвропейських країнах (Фінляндія, Швеція), проте, саме враховуючи тоталітарне минуле, ідеологія послуг може бути особливо цінною і для нас.

При цьому необхідно уникати абсолютизації поділу права на публічне і приватне та поділу права на галузі. Публічне право, в даному випадку адміністративне, може збагачуватися за рахунок термінів приватного права, які набувають при цьому нового змісту. Адже є очевидними деякі загальносвітові тенденції, такі, як інтеграція правових сімей, на прикладі такої ознаки, як судовий прецедент – джерело права.

Загалом взаємопроникнення галузей права не є новиною. Наприклад, існує договір про заяву (визнання провини через кримінальний компроміс) у кримінальному процесі США та публічно-правовий (адміністративний) договір у праві Німеччини.

У цьому сенсі саме термін «послуги» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами. Сучасна держава є організацією на службі суспільства, яка не владарює над громадянами, а надає їм послуги. А отже, організація системи надання адміністративних послуг має виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося в спадок від радянського типу держави.

Незважаючи на корисні дискусії щодо дефініції, важливішим є розуміння її змісту. І хоча саме поняття, принаймні «управлінські послуги», вже використовується в політико-правовому обігу України, наприклад в програмних документах глави держави, присвячених адміністративній реформі, проте його визначення ніде не дається.

За основу необхідно, як здається, взяти поняття «державні послуги», яке визначається в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» у редакції від 22 травня 1997 р.: «будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна «державні

послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування» (п. 7.11.13 ст. 7).

При цьому необхідно зробити декілька застережень. По-перше, цей Закон стосується фінансових правовідносин, тому в ньому зроблено акцент на платності. Безумовно, що державні послуги загалом та адміністративні, зокрема, можуть бути також і безоплатними. По-друге, поняття «державні послуги» є ширшим, ніж «адміністративні послуги», оскільки, крім останніх, воно включає також послуги, які надаються державними установам та організаціями (освітні, медичні послуги тощо). В цьому сенсі було б коректно розрізняти категорії «державних» та «муніципальних» послуг, залежно від джерела фінансування суб'єктів, що надають такі послуги. В свою чергу, державні та муніципальні послуги разом можна назвати «публічними послугами».

Відтак, адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються головним чином органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Можна видалити такі *ознаки адміністративних послуг*:

- адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб;
- необхідність і відповідно можливість отримання конкретної послуги
- закон наділяє повноваженнями з надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;
- для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;
- адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому вказаний його адресат – «споживач послуги».

Отже, **першою ознакою адміністративних послуг** є безпосередня ініціатива фізичної або юридичної особи, незалежно від самої форми заяви особи (усна або письмова) та порядку її отримання органом влади. При цьому, як вважаємо, не має значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за даною послугою, як наприклад за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням якої-небудь ліцензії.

По-друге, надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга, на наш погляд, лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна вимагати від органу влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

По-третє, за загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені ширшим колом суб'єктів.

По-четверте, отримати адміністративну послугу можна лише за умови дотримання встановлених законом вимог. Як здається, не має різниці з точки зору процедури: не виконає особа певні вимоги, необхідні для отримання загальногромадянського паспорта чи для реєстрації її як суб'єкта підприємницької діяльності, результат буде однаковий – відмова органу надати послугу.

Нарешті, адміністративна послуга має *кінцеву форму індивідуального адміністративного акта*, в якому вказано його адресат («споживач послуги»). При задоволенні заяви особи цей акт має типову форму (свідоцтво, ліцензія тощо), хоча можливо власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва тощо.

Одним з показників оцінки стану демократії в країні є рівень впливовості громадян на формування і здійснення державної політики, оскільки демократія як спосіб функціонування політичної системи суспільства базується на визнанні народу головним джерелом влади та гарантуванні його права брати участь у вирішенні суспільних і державних справ.

Активна участь громадян у здійсненні державної політики відповідає інтересам усіх сторін державно-управлінського процесу. Вона дає змогу більш повно представляти інтереси різних суспільних груп, у чому об'єктивно заінтересована як влада, так і широкі верстви населення забезпечувати якість та легітимність державно-управлінських рішень, запобігати зловживанню владою та її бюрократизації, налагоджувати конструктивне співробітництво між владними структурами й населенням.

Для Української держави, яка здійснює демократичні трансформації в усіх сферах суспільного життя, залучення широкої громадськості до

реформування державної політики визначено як стратегічне завдання органів державної влади. Про це, зокрема, йдеться в затвердженій Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Цей документ спрямований «на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави».

Існуюча в Україні практика формування і здійснення державної політики поки що далека від світових демократичних стандартів. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, відсутність дієвих механізмів демократичного врядування, недостатня прозорість і відкритість процесу підготовки й прийняття державно-управлінських рішень і, загалом, нестабільність політичних процесів негативно впливають на оцінку громадянами своєї спроможності впливати на ситуацію в державі. За даними соціологічних опитувань, лише 22,2% наших співвітчизників вважають, що вони можуть за певних умов впливати на події, що відбуваються у країні. Наслідком цього, вважають дослідники, є зниження рівня довіри громадян до усіх інститутів влади та показники їх реальної громадсько-політичної участі.

Попри наявність в Україні інституційних механізмів для забезпечення участі громадян у формуванні державної політики та прийнятті державно-управлінських рішень, політична та громадська активність населення залишається низькою: у громадсько-політичних заходах беруть участь менше 20% громадян. За останні п'ять років рівень громадсько-політичної активності населення України суттєво знизився (кількість учасників громадсько-політичних заходів у 2011 р. становила 17,6% проти 35,3% у 2006 р.).

Становлення України як демократичної, правової держави потребує вдосконалення системи державного управління, широкого впровадження інструментів демократії, зокрема й у процесі вироблення державної політики. Це, у свою чергу, неможливо без суттєвих зрушень у свідомості населення в

напрямі усвідомлення громадянами себе активними учасниками та рушійною силою державотворчих процесів.

Політико-правові засади реалізації права громадян на участь у формуванні й здійсненні державної політики закріплені в Конституції України. Регулювання окремих складових політики сприяння залученню широкої громадськості до формування державної політики через інститути громадянського суспільства визначено, зокрема, законами України «Про об'єднання громадян», «Про органи самоорганізації населення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантується право громадськості на участь у виробленні місцевої політики та передбачаються форми такої участі.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 р. видав постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Водночас доводиться констатувати, що попри значну кількість нормативно-правових актів, механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються, потенціал інститутів громадянського суспільства в цьому напрямі повною мірою не використовується, а замість налагодження ефективного діалогу із суспільством зберігається тенденція непрозорості, закритості та забюрократизованості діяльності владних структур.

На думку вітчизняних науковців, низький рівень участі громадян у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, зокрема: відсутністю усталеної демократичної практики, несформованістю правової і громадянської культури населення, високим рівнем підтримки патерналістського характеру держави, браком толерантності та суспільного консенсусу.

За цих обставин об'єктивно актуалізується потреба у використанні технологій залучення громадськості до реформування державної політики та

створенні умов для підвищення ролі у цих процесах інститутів громадянського суспільства. Органи державної влади України мають «створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях».

Як свідчить досвід країн розвиненої демократії, участь громадян та їх об'єднань у формуванні та реалізації державної політики дає змогу:

- *по-перше, звільнити ресурси держави від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань, зберігаючи при цьому високі соціальні стандарти для населення. (Так, у Німеччині залучення громадських організацій до реалізації державних політик дає можливість заощаджувати 30-37% вартості таких послуг для держави);*

- *по-друге, підвищити якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень;*

- *по-третьє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням.*

Стандарти ЄС у сфері державного управління та місцевого самоврядування законодавчо закріплюють і гарантують право громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян на участь у розробці та реалізації державних політик, а також стратегічних і програмних документів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевих громад та регіонів.

Загалом залучення громадськості до формування та реалізації державної політики сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади, а процес їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства, побудований на принципах діалогічності та партнерства, формуванню у широкого загалу населення власної ініціативи, громадської відповідальності та навичок контролю за діяльністю влади. Громадяни починають усвідомлювати, що саме вони творять державну політику, реалізують її та контролюють, а отже, виступають реальними суб'єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

Натомість відсторонення населення від формування політики перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владних структур як у соціальній, так і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки

державних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання. Управлінська практика знає випадки, коли дії третього сектора є більш успішними та економічними порівняно з аналогічними діями державних структур.

У країнах з розвинутою системою демократичного врядування широко використовуються різноманітні технології залучення громадськості до реформування державної політики.

У загальному значенні технологія трактується як прийоми, навички або послуги, які використовуються для того, щоб здійснити певні зміни в будь-якому матеріалі. Це поняття вперше було застосовано у системі технічного знання і означало найраціональніші шляхи побудови, організації виробничого процесу та надання відповідних рекомендацій. Більш широке визначення технології було запропоновано Льюїсом Дейвісом, який розглядав її як «поєднання кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і, відповідно, технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалі, інформації або людях».

Ускладнення соціальних процесів і необхідність ефективного управління ними викликала появу соціальних технологій. Як слушно зазначає український дослідник В. Цветков, поява соціальних технологій була пов'язана з потребою швидкого і великомасштабного «тиражування» нових видів діяльності, ідей, проектів. Їх використання означає, зокрема, ефективність соціального управління, усталеність соціальної організації і всього соціального простору.

Соціальні технології як явище соціальної практики являють собою комплекс прийомів, що забезпечують досягнення сприятливих умов життя людей, їхньої організованості, ефективної взаємодії, задоволення суспільного інтересу, який тією або іншою мірою відповідає вимогам соціального часу. Їх можна визначити як обумовлені рівнем знань і суспільною ефективністю способи досягнення цілей, поставлених індивідами, їх групами та інститутами, комплекс методично описаних і на практиці втілених дій і/або процедур, об'єднаних у певній послідовності чи поєднанні, що спричиняють зміни або суттєвий результат у соціальній сфері.

Соціальні технології включають методи, прийоми, засоби організації людської діяльності з впливу на соціальні процеси й системи і спрямовані на відтворення розвитку, оптимальне використання соціального потенціалу особистості або соціальної групи, відносини між людьми, а також результати

їхньої діяльності. У системі політико-владних відносин вони проявляються у вигляді управлінських технологій і являють собою сукупність правил, процедур, прийомів і способів впливу на управлінський процес, які забезпечують конкретному суб'єктові управління оптимальну і ефективну реалізацію його цілей і завдань. Це безперервний процес впливу суб'єкта управління на організовану групу людей або окремих індивідів з метою організації та координації спільної діяльності для досягнення якомога кращих результатів.

Питання та завдання до самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян.
2. Визначте особливості взаємовідносин органів публічної влади з судовими органами.
3. Визначте особливості взаємодії органів публічної влади з органами внутрішніх справ.
4. Визначте поняття адміністративної послуги.
5. Що таке соціальні технології?

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адельсеитова А. Б. Юридична природа та особливості територіальної автономії як форми децентралізації державної влади (на прикладі АРК) / А. Б. Адельсеитова // Ученые записки Таврического национального университета. – Серия «Юридические науки». – Т. 20 (59). – 2007. – № 2. – С. 72 – 78.
2. Адміністративна реформа в Україні: експертні оцінки. – Львів : ЦПД, 2009. – 28 с.
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / О. І. Соскін [та ін.] ; за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Ін-т трансформації суспільства, 2007. – 287 с.
4. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман [та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
5. Адміністративно-територіальна реформа: бачення місцевих громад Луганщини / упоряд. : В. В. Щербаченко, Ю. В. Ращупкіна. – Луганськ : Янтар, 2007. – 80 с.
6. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матер. круглого столу (16 травня 2005 р.) / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – 74 с.
7. Адміністративно-територіальна реформа: оголошення та обговорення. – Режим доступу: <http://kyiv-obl.gov.ua/viewpage.php.../>.
8. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Засць [та ін.] ; під заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Поліграфічний центр Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 324 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування: монографія. – К. : «Юрист», 2007. – 365 с.
10. Акбашев Р. Принципы федерализма в регулировании внешнеэкономической деятельности / Р. Акбашев, Г. Семенов, М. Сафиуллин // Рос. экон. журн. – 1996. – № 1. – С. 33 – 39.
11. Бакуменко В.Д. Державне управління і державно-управлінські рішення: вступ до досліджень // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 68-79.

12. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення як предмет досліджень // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 363 – 374.
13. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посібн. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
14. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко ; редкол. В.М. Князєв, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид. УАДУ, 2000. – 328с.
15. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В Терон. – К. : РВПС України НАН України. – Тов «ПРИНТ ЕКСПРЕС», 2002. – 250 с.
16. Белебеха І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / Іван Олексійович Белебеха, Віктор Васильович Бакум. – Х. : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.
17. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 100 – 104.
18. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія / Ф. Ф. Бутинець. – Житомир : ЖІТІ, 2000. – 456 с.
19. Варналій З. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. Варналій // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 141 – 149.
20. Василевська Т.Е. Етика в державному управлінні: (опор. конспект дистанц. курсу) : навч. посібн. / Т.Е. Василевська. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 60 с.
21. Войтович Р.В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні : навч.-метод. посібн. / Р.В. Войтович. – К. : Вид. НАДУ, 2003. – 192с.
22. Волков В. Производство, финансы, доходы населения / В. Волков // Экономист. – 1995. – № 8. – С. 3 – 10.
23. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. Гаєвський, В. Ребкало. – К. : Вид. УАДУ, 1998. – 144 с.
24. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х. : Вид-во Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.

25. Гаращук В. М. Повноваження спеціалізованих контролюючих органів / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 1999. – № 40. – С. 132 – 140.
26. Гаращук В. М. Проблеми організаційного забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 71. – С. 100 – 103.
27. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні: наукова доповідь / З. С. Гладун. – Тернопіль : ТАНГ, 2001. – 14 с.
28. Голікова Т. В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія / Т. В. Голікова. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 296 с.
29. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов / А. Г. Гранберг. – 3-е изд. – М. : ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.
30. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
31. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 36 – 78.
32. Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : 1999. – 432 с.
33. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. ; відп. ред. Н.Р. Нижник. : – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
34. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні : наук. вид. / С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк та ін. ; заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. – К. : Ін Юре, 2002. – 95 с.
35. Державне управління. / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
36. Державне управління: Слов.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
37. Державне управління: теорія і практика : монографія / В.Б. Авер'янов, В.М. Шаповал, Н.Р. Нижник та ін. ; заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – 431 с.

38. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / В.М. Князєв, І.Ф. Надольний, М.І. Мельник та ін. ; ред. В.М. Князєв. – К. : Вид. НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.

39. Державний фінансовий контроль : навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / Н. С. Вітвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Коцупатрий [та ін.] ; за заг. ред. Н. С. Вітвицької. – К. : КНЕУ, 2003. – 408 с.

40. Дегтяр А.О. Аналітично-організаційне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. – механізми державного управління. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2005.

41. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 224 с.

42. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання-Прес, 2002. – 214 с.

43. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К. : Знання, 2007. – 214 с.

44. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

45. Дудкин В. Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой / В. Дудкин, Ю. Петров // Российский экономический журнал. – 1998. – №6. – С. 38 – 58.

46. Жандаров А. Анализ социально-экономической ситуации в регионах России / А. Жандаров, Ф. Шиллер // Экономист. – 1995. – № 7. – С. 25 – 29.

47. Зайцева Л. М. Региональная система управления (организационно-методологический аспект / Л. М. Зайцева. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1997. – 336 с.

48. Золотарьов В. Ф. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. Ф. Золотарьов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 292 с.

49. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга, Ніка-Центр, 2002. – 360 с.

50. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
51. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посібн. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид. УАДУ, 2001. – 244 с.
52. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – 98 с.
53. Концепція державної регіональної політики : указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001&p=126540067687588.
54. Концепція сталого розвитку України. – К. : Логос, 1997. – 17 с.
55. Кораблин Ю. Системное моделирование организации управления регионом / Ю. Кораблин // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – № 3. – С. 86 – 89.
56. Круш П. В. Регіональне управління: Навчальний посібник / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – Київ: ЦУЛ, 2007. – 248 с.
57. Кужельний М. Ф. Контроль фінансової звітності та правильність її складання / М. Ф. Кужельний, Є. В. Калюга. – К. : Ельга, Ніка-Центр, 2001. – 367 с.
58. Лаврик В. Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / В Лаврик // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матер. та докум. – К. : Атіка, 2005. – С. 273 – 279.
59. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
60. Ларина Н. Региональная политика в странах рыночной экономики : учеб. пособ. / Н. Ларина, А. Кисельникова. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 172 с.
61. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібн. / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
62. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Луцьк: Вежа, 2000. – 558 с.

63. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196с.
64. Манів З. О. Регіональна економіка : навч. посіб. / З. О. Манів, І. М. Луцький, С. З. Манів. – Львів : «Магнолія 2006», 2007. – 262 с.
65. Маршалова А. Основы теории регионального воспроизводства : курс лекций / А. Маршалова, А. Новоселов. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 192 с.
66. Мельник А.Ф. Державне управління : навч. посібн. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський. – К. : “Знання”, 2004. – 175 с.
67. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку. – К. : Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. – 2001. – 22 с.
68. Методологічні підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку : монографія / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, В. В. Антонов [та ін.] ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. – 144 с.
69. Михасюк І.Р. Державне регулювання економіки : монографія / І.Р. Михасюк, А.Ф. Мельник. – К. : Атака, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
70. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Нижник. – Київ, 1997. – С. 71.
71. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
72. Одінцева Г.С. Теорія та історія державного управління: Навч. посіб. / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К.: Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
73. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посібн. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. ; Івано-Франківськ : ЗАТ “Нічлава”, 2003. – 288 с.
74. Павленко Ю. Адміністративно-територіальна реформа. Далі буде / Ю. Павленко // Дзеркало тижня (влада). – 2004. – № 15 (490). – 17 – 23 квітня.
75. Пила В. Программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием регионов / В. Пила, В. Абрамов // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 32 – 39.

76. Плахотнюк Н., Баглей Б. Органи, які забезпечують виконання Президентом України його повноважень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С 46.

77. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналітична доповідь / З. С. Варналій, В. І. Жук, І. М. Іванова [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – 62 с.

78. Пріоритети регіональної політики України // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 433 – 553.

79. Про аудиторську діяльність : закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125-ХІІ. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

80. Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні : закон України від 16 лип. 1999 р. № 996. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

81. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна : закон України від 15 груд. 2005 р. № 3202. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

82. Про державне казначейство України : указ Президента України від 27 квіт. 1995 р. № 335/95. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/9941.html.

83. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-ІІІ // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 24. – С. 15 – 22.

84. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

85. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : указ Президента України від 30 серп. 2001 р. № 1073. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

86. Про засади державної регіональної політики : проект закону України. – Режим доступу : minregionbud.gov.ua/news/data/attach/1231zasada.proj.doc.

87. Про затвердження Типового положення про управління економіки обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації :

постанова Кабінету Міністрів України від 12 січн. 1996 р. № 57. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

88. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. №810/98. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

89. Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи : указ Президента України від 27 серп. 2000 р. № 1031. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/9941.html.

90. Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

91. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 17 трав. 2001р. № 2419-III. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

92. Про Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування : указ Президента України від 13 груд. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 51. – С. 25 – 29.

93. Про положення про Головне контрольно-ревізійне управління : указ Президента України від 28 листоп. 2000 р. № 1265/2000. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/9941.html.

94. Про Представника Президента України : закон України від 14 трав. 1992 р. № 2337-XII. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

95. Про Рахункову палату : закон України від 11 листоп. 1996 р. № 315/96. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

96. Про стимулювання регіонів : закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 – IV. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15.

97. Про транскордонне співробітництво : закон України від 24.06.2004 № 1861 – IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15&zahyst=dCCMfOm7xBWMU LJEZiyL6OPYNI4sYs80msh8Ie6>

98. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : закон України від 28 черв. 1994 р. № 64/94-ВР. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

99. Проблеми реформування публічної влади : зб. матер. та докум. / заг. ред. Р. П. Безсмертного ; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – 852 с.

100. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матер. та докум. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – 852 с.
101. Програма «Україна – 2010». Проект. – Київ, 1999. – С. 92.
102. Проект Європейської хартії про регіональне самоврядування // Медіаполіс. – 1998. – № 3. – Додаток 34.
103. Региональная экономика : учебник для ВУЗов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк [и др.] ; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 472 с.
104. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність : монографія / за заг. ред. В.В. Рибачка, А.В. Толстоухова, В.Г. Яцуби. – К., 2007. – 408 с.
105. Регіональна економіка : навч. посіб. / Я. Б. Олійник [та ін.] ; за ред. Я. Б. Олійника. – К. : КНТ, 2007. – 444 с.
106. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія. – К. : НІСД, 2004. – 521 с.
107. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Коніщева [та ін.] ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – 240 с.
108. Регіони України : проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
109. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : навч. посіб. / Є. П. Качан, Т. Є. Царик, Д. В. Ткач [та ін.] ; за ред. Є. П. Качана. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2005. – 364 с.
110. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : підручник / С. І. Дорогунцов, Т. А. Заєць, Ю. І. Пітюренко [та ін.] ; за заг. ред. С. І. Дорогунцова. – К. : КНЕУ, 2005. – 635 с.
111. Ромашов О. Социальные проблемы рынка и их регулирование / О. Ромашов // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 5. – С. 98 – 101.
112. Савченко В. Перспективное планирование на долгосрочный период / В. Савченко // Бизнес-информ. – 1998. – № 9. – С. 75 – 77.
113. Симоненко В. Регионы Украины: проблемы развития / В. Симоненко. – К. : Наукова думка, 1997. – 263 с.

114. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : підручник / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – 396 с.
115. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком. – К. : Вища шк., 2000. – 223 с.
116. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 928 с.
117. Топчієв О. Г. Теоретичні основи регіональної економіки / О. Г. Топчієв. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 98 с.
118. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.
119. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки : послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. – 2000. – 23 лют. (№ 34). – С. 5 – 12.
120. Усач Б. Ф. Контроль і перевірка : підручник / Б. Ф. Усач. – 4-те вид., стер. – К. : Знання-Прес, 2002. – 253 с.
121. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : навч. посібн. / С.М. Чистов, А.С. Никифоров, Т.Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.
122. Чумаченко Н. Очерки по экономике региона / Н. Чумаченко. – К. : Наукова думка, 1995. – 338 с.
123. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
124. Шнипер Р. Регион: экономические методы управления / Р. Шнипер. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 320 с.
125. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. Т. 2 / гл. ред. А. М. Румянцев. – М. : Советская энциклопедия, 1975. – 560 с.
126. Якокка Л. Карьера менеджера / Л. Якокка ; пер. с англ. при участии У. Новака ; общ. ред. и вступ. ст. С. Ю. Медведева. – М. : Прогресс, 1991. – 384с.
127. Drucker Peter F. Management: Tasks, Responsibilities, Practices / Peter F. Drucker. – N.Y. : Harper & Row, 1973. – P. 64 – 65.

Навчальне видання

Бобровська Олена Юріївна
Лебедева Валентина Костянтинівна
Матвеева Ольга Юріївна
Савостенко Тетяна Олександрівна

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ
УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Тем. план 2018, поз. _____

Підписано до друку _____. Формат 60x84 1/16. Папір друк. Друк плоский.
Облік.-вид. арк. _____. Умов. друк. арк. _____. Тираж 100 пр. Замовлення № _____.

Національна металургійна академія України
49600, м. Дніпро, пр. Гагаріна, 4

Редакційно-видавничий відділ НМетАУ