

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТЕ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кафедра державного і муніципального управління

**ОПОРНИЙ КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ
"ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ"**

(Освітньо-кваліфікаційний рівень - бакалавр

Галузь знань - 0306 "Менеджмент і адміністрування"

Напрямок підготовки - 6.030601 "Менеджмент"

Фахове спрямування - "Менеджмент і правове забезпечення агропро-мислового виробництва", "Менеджмент природокористування та економіка довкілля";

"Менеджмент організацій і адміністрування", "Логістика";

"Міжнародний менеджмент")

Укладачі:

д.е.н., поф. завідувач кафедри
державного і муніципального управління

Мельник Алла Федорівна,

к.е.н., доц., доцент кафедри
державного і муніципального управління

Дудкіна Олена Павлівна

к.е.н., доц., доцент кафедри
державного і муніципального управління

Васіна Алла Юріївна

Тернопіль - 2015

ТЕМА 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

План

- 1.1. Управління як суспільне явище
- 1.2. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами
- 1.3. Сутність, зміст та специфіка державного управління
- 1.4. Системні аспекти державного управління
- 1.5. Принципи державного управління
- 1.6. Основні теорії державного та регіонального управління

1.1. Управління як суспільне явище

Управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей.

Управління є необхідною функцією суспільного життя, однією з основних передумов суспільного розвитку. Його *метою* є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації і взаємодії між ними, а його *суттю* – здійснення керуючого впливу на певні об'єкти.

Філософська наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм, досягнення їх мети. Управління притаманне лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє у даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Тобто, управління – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її у новий.

Управління як суспільне явище – це свідомо діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Як об'єктивна реальність управління є явищем універсальним, оскільки має місце у всіх суспільствах, країнах, у всіх сферах суспільної життєдіяльності людей, організаціях, у всі часи людської цивілізації.

Для розкриття змісту управління використовуються суб'єктно-об'єктний, загальний, функціональний, процесуальний *підходи*.

В ракурсі суб'єктно-об'єктного підходу управління розглядається як: цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, що виступає елементом організації процесу досягнення мети та вирішення завдань.

За загальним підходом управління це: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика управління організаціями; наука і мистецтво; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використанням ресурсів для досягнення бажаного результату; механізм, що забезпечує узгодження інтересів усіх елементів управлінської системи.

В контексті функціонального підходу управління розглядається через

призму реалізації таких функцій як: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація, контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва.

Процесуальний підхід передбачає розгляд управління як: процесу діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень; процесу або форми діяльності, яка передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності).

Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (в формах самоуправління), так і через спеціально створені структури (державу, громадські об'єднання, партії, спілки, асоціації, фірми тощо).

1.2. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

Суспільне управління пов'язане з таким суспільним інститутом як «держава».

Основні *ознаки*, що характеризують державу та її управлінську взаємодію із суспільством.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які мешкають на певній території. Вона належить всім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади. Тим самим держава не ототожнюється з державною владою і її апаратом.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається. Цим обумовлюється те, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошарки населення.

3. Держава має керуватися правовими нормами сама та запроваджувати принципи справедливості, гуманізму, правди і порядку.

4. Держава є механізмом віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство

5. Більшість країн, що вступили або вступають на шлях інформаційного розвитку суспільства стикаються з проблемами, що вирішуються за наявності високого рівня розвитку державного управління. Держава, застосовуючи управлінські механізми, прагне забезпечувати їх взаємодію в інтересах як суспільства загалом, так і окремої людини.

6. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

7. Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємостосунках з іншими країнами та народами.

За найбільш поширеним визначенням *держава* – це універсальна суспільно-політична організація, яка володіє публічною владою і спеціалізованим апаратом управління соціальними процесами в межах певної

території, на яку поширюється її суверенітет. Держава є системою інститутів влади і управління, що підтримують стабільність суспільства та інституціональних перетворень і беруть участь в їх здійсненні.

Суспільні функції держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система державного управління:

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

Реалізація суспільних функцій держави забезпечується через вироблення і реалізацію державно-управлінських механізмів з врахуванням впливу ендогенних та екзогенних чинників суспільного розвитку та тенденцій у функціонуванні системи публічного управління.

У розвинутих країнах іде пошук оптимальної структури демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою. *Ознаки держави*, закріплені в конституціях багатьох країн і полягають у тому, що держава:

- виконує «загальні справи» суспільства, відповідальність держави за свої дії поєднується з відповідальністю громадян та їх об'єднань;
- впливає на економічну, соціальну, культурну та духовну сфери у законодавчо визначених межах;
- забезпечує незалежність судів; встановлює відповідальність будь-якого громадянина, незалежно від посади та суспільного становища, за порушення конституції та законів країни;
- виступає як політичний арбітр, що відносно незалежний від політичних, соціальних і економічних угруповань і діє в межах права та загальнолюдських цінностей;
- забезпечує свободу слова, друку, недоторканності особи, діяльності партій та об'єднань громадян, політичної опозиції тощо;
- забезпечує соціальну підтримку найменш захищених прошарків населення, причому не меншу, ніж прожитковий мінімум;
- здійснює державне управління в демократичних формах відповідно до законодавства, заснованого на загальнолюдських цінностях.

1.3. Сутність, зміст та специфіка державного управління

Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління. *Соціальне управління* – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з таких двох типів управління як саморегулювання суспільства і державного управління.

Враховуючи природу і специфіку суб'єктів управління, розмежовують

такі *види управління* як: державне управління (суб`єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб`єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб`єкт управлінського діяння – підприємець, власник)¹.

Враховуючи, що державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, а також, підсумовуючи наведені особливості державного управління, можна окреслити наступні його *ознаки*:

- державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову ;

- державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави, що впливають з її конституції. Йому притаманні політичний (або телеологічний) та адміністративний аспекти. Перший з них полягає в цілепокладанні, другий – в цілездійсненні.

- державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення;

- державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави;

- цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави, сформованим політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;

- цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

- органи державної влади як суб`єкти державного управління діють в межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

- виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснює державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

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

Наведені ознаки дозволяють дати таке визначення категорії “державне управління”:

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Изд-во «Юрид.лит.», 1997. – С.34.

законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Специфічними рисами державного управління, які дозволяють краще зрозуміти його зміст та розкрити сутність, є наступні:

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

- по-друге, необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління - органа державної влади, органа місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями із здійснення державного управління;

- по-третє, тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень і інших нормативних документів, що поступають від суб'єкта;

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

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

- по-шосте, жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності. Ці цілі встановлюються для органу “ззовні”, зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу. Тому орган не може “відмовитись” від досягнення поставлених перед ним цілей, тоді як, індивід сам визначає мету своєї діяльності і при відповідних обставинах може відмовитись від її досягнення;

- по-сьоме, діяльність органів державної влади передбачає можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування державного примусу;

- по-восьме, державному управлінню притаманна організаційна єдність при одночасному охопленні великої кількості специфічних проблем;

- по-дев'яте, “продукція” органу державної влади носить особливий характер, що обумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Так, важко визначити цінність такого “виробництва”, як підготовка статті, відповіді на звернення громадян тощо. Якщо для приватного сектора прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

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

1.4. Системні аспекти державного управління

У відповідності до системного підходу система – це певна множина

взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдність і цілісність, володіють інтегруючими властивостями і закономірностями. Системність виступає властивістю державного управління та основною передумовою його дієвості через забезпечення належної узгодженості, координації, субординації, цілеспрямованості, раціональності його елементів.

Державне управління відноситься до виду соціальних систем, а відтак при його розгляді слід враховувати властивості, притаманні останнім.

До важливих *властивостей систем* належать: цілісність, яка означає, що виступаючи елементом соціальної реальності, система сама внутрішньо представлена елементами (суб'єктом і об'єктом управління), зв'язки і взаємодії між якими впорядковані і формалізовані; адаптивність – здатність системи адаптуватись до вимог і запитів зовнішнього середовища; структурність, яка полягає у взаємодії елементів по вертикалі; здатність до самоуправління, самоорганізації. Врахування даних властивостей при формуванні управлінських механізмів виступає важливою передумовою забезпечення ефективності системи державного управління.

Система державного управління може бути представлена як єдність таких складових:

- організація і функціонування суб'єкта управління – держави в особі органів державної влади;

- об'єкти управління – суспільство в цілому та його компоненти, які підлягають під управлінський вплив держави, сприймають його і беруть участь у формуванні механізмів управління;

- структура взаємозв'язків управлінської системи з суспільною системою – керованими об'єктами.

Виходячи з суспільно-політичної природи державного управління, його систему можна представити у вигляді наступної *логічної схеми*: рівень розвитку суспільної системи – цілі – функції – структура – процес – принципи.

1.5. Принципи державного управління

Принципи державного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація і здійснення, і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Розрізняють такі три *групи принципів державного управління*: загальносистемні, структурні та спеціалізовані (табл.1.1.).

Таблиця 1.1.

Принципи державного управління

Групи принципів державного управління	Принципи державного управління
1. Загальносистемні принципи	об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації
2. Структурні	структурно-цільові;

принципи	структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи
3. Спеціалізовані принципи	принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень

Поняття «good governance» (належне управління) набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН, які виробили набір базових цінностей хорошого управління, що дістали загальносвітове визнання. Дані цінності представлені такими двома групами: 1) цінності політичного характеру – демократія; верховенство права; права людини; 2) цінності соціально-економічного характеру – ефективність; результативність; чутливість до суспільних потреб.

Наведені базові цінності трансформувались у систему принципів забезпечення хорошого управління:

- повага до прав людини – захист і підтримка громадських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини, а також фундаментальних свобод;
- верховенство права – справедливість і неупереджене виконання законів;
- участь – широка участь громадян у прийнятті рішень прямо або через легітимні посередницькі інститути на основі свободи слова і об'єднань;
- відкритість і прозорість – забезпечення громадянам доступу до інформації про управлінські процеси та інститути, достатньої для розуміння та спостереження;
- чутливість – чутливість інститутів і процесів управління до потреб і прагнень людей, намагання служити всім заінтересованим сторонам;
- орієнтація на згоду – спрямованість на досягнення широкої згоди щодо спільних інтересів сторін та якщо можливо, щодо політик і процедур;
- рівність – надання всім громадянам можливостей покращувати або підтримувати свій добробут;
- недискримінація – відсутність у суспільстві будь-яких форм дискримінації;
- ефективність і результативність - одержання результатів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, при найкращому використанні ресурсів;
- підзвітність – підзвітність осіб, які приймають рішення, перед громадськістю та заінтересованими інституціями;
- стратегічне бачення - наявність у національних лідерів та громадськості довгострокової стратегії суспільного розвитку та розуміння шляхів її реалізації з урахуванням умов певної країни.

1.6. Основні теорії державного та регіонального управління

Розвиток теорії управління як галузі науки, визначення відправних

теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувались впродовж 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. Мескон² виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: *школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.*

Перший підхід, який названий *школою в управлінні*, містить низку особливостей, характерних для різних шкіл, а саме: підхід з точки зору наукового управління – школа наукового управління (1885 – 1920); адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920 – 1950); підхід з позицій людських відносин – школа людських відносин (1930 – 1950); поведінковий підхід – біхейвіористична школа (1950 – по цей час); підхід з точки зору кількісних методів – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960); підхід з точки зору “чутливої” (“responsive”) адміністрації.

На відміну від охарактеризованих шкіл в управлінні, *процесний підхід*, що вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов’язаних послідовних дій, що являють собою управлінські функції.

Системний підхід дозволяє 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.

Ситуаційний підхід, як подальший розвиток системного підходу, передбачає можливість прямого використання досягнень науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об’єкт дослідження в даний час.

Теорія державного управління – система наукового знання про сутність, становлення та розвиток феномену державного управління, на якій базується відповідна галузь науки та практичної діяльності.

До теорій державного управління також належать економічна теорія держави, теорія суспільного вибору, теорія соціології.

В процесі пошуку ефективних адміністративно-управлінських моделей в науці і практиці державного управління сформувались *нові теоретико-методологічні підходи*, зокрема: концепція та практика нового державного менеджменту (new public management); теорія суспільно-політичних мереж (social- political networks); концепція нового способу управління – «врядування» (governance).

Основні теорії регіонального управління. Системні засади регіональної

² Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер с англ. – М.: “Дело ЛТД”, 1995. – 704 с.

економіки, теорій використання простору та регіонального управління заклали англійський вчений Й. Г. фон Тюнен (1783-1850), німецький економіст А. Вебер (1868-1958), німецький географ В. Кристаллер (1883-1969).

В. Кристаллер створив і обґрунтував цілісну концепцію - теорію центральних місць. Модель просторової організації господарства А. Льюша, яка закладає принципові основи концепції просторової рівноваги, передбачає необхідність врахування особливостей податкової системи, конкуренції, державних кордонів, впливу технічного прогресу на розвиток території.

Теоретико-методологічне обґрунтування регіонального розвитку та регіонального управління в сучасних умовах визначається у таких напрямках:

– нової парадигми та концепцій сутності регіону, згідно яких регіон може розглядатись як квазідержавна, квазікорпорація, окремих ринок, або як соціум;

– розміщення діяльності, відповідно до якого закономірності розміщення обґрунтовуються на основі аналізу суперечностей індивідуальних, регіональних, корпоративних та державних інтересів (теорія Т. Хагерстанда дифузії інновацій, теорія життєвого циклу);

– просторової організації економіки (теорія Ф. Перру "полісів зростання", теорії формування територіальних виробничих комплексів, сучасні теорії міжрегіональних економічних взаємодій);

– концепції регіоналізму розвинулись в умовах посилення процесів глобалізації та європейської регіоналізації. Різновидами концепцій регіоналізму є: концепція єврорегіонів, спеціальних (вільних) економічних зон, теорія економічних кластерів; новий регіоналізм на базі регіонального саморозвитку, створення центрів регіонального розвитку, підтримки полісів зростання, врахування інтересів регіонів і покладання відповідальності за розвиток регіонів на місцеву владу.

Тема 2. ЦІЛІ, ФУНКЦІОНАЛЬНА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

План

2.1. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення

2.2. Поняття й види функцій державного управління

2.3. Функціональна структура державного управління

2.4. Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління

2.5. Державний устрій як основа організації державного управління

2.6. Основи побудови організаційної структури державного управління

2.1. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення

Вибір, формування, обґрунтування цілей – вихідний пункт виду державного управління. Постановка цілей управління дуже важлива, так як саме цілі обумовлюють формування певного механізму управління, зміст, принципи, стиль управлінської діяльності, вибір методів, технологій

управління, набір і розстановку управлінських кадрів і т. д..

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись "знизу" – іти від потреб, запитів та інтересів суспільства.

Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивної реальності.

Класифікація цілей державного управління

1. За значимістю:

- основні;
- конкретизовані (допоміжні).

2. За суттю і змістом:

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

3. За функціональною ознакою:

- виробничі, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення вищеназваних цілей і сприяють їх реалізації;
- організаційні, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління - побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- діяльнісні, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;
- інформаційні, що забезпечують процеси визначення цілі, її реалізації та оцінки необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;
- роз'яснюючі, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

4. За критерієм масштабності:

- стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням;
- тактичні, що фіксують великі блоки дій по досягненню стратегічних цілей;
- оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії із досягнення стратегічних і тактичних цілей.

5. За обсягом:

- загальні (для всього державного управління);
- часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів).

6. За результатами:

- кінцеві;
- проміжні.

7. За часом:

- віддалені;
- близькі;
- безпосередні.

8. За складністю:

- складні;
- прості.

Цілі державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях – конституціях, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо.

Побудова "дерева" цілей дозволяє сформувати структуру цілей державного управління, розмістити їх в строгій логічній послідовності, прослідкувати взаємозв'язки і взаємозалежності між цілями різного змісту, їх логіку при досягненні основної цілі.

Цілі державного управління, які представлені в певному "дереві", повинні відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно обумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й 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, прогнозами економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;
- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні і оперативні, загальні й часткові, головні і забезпечуючі, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;
- бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Юридичне забезпечення державного управління визначене сучасною нормативно-правовою базою: Конституцією України, Законодавством України про державний устрій, державну службу, державне управління, регіональне управління.

Ресурсне забезпечення державного управління передбачає наявність ресурсів на макро- і мікрорівні; наявність ресурсів для функціонування і реалізації цілей держави і окремого державного органу.

Система ресурсного забезпечення державного управління включає:

матеріальні, фінансові і людські ресурси, ресурси права, ресурс організації як функції упорядкування, інноваційно-інтелектуальний ресурс, організаційно-функціональні ресурси, інформаційно-технологічні ресурси, соціальні і моральні норми.

2. 2. Поняття й види функцій державного управління

Похідною, вторинною категорією по відношенню до цілей і завдань державного управління є функції; якщо цілі зорієнтовані на кінцевий результат функціонування державно-управлінської системи, то функції – на процес досягнення цілей.

Розрізняють поняття “функції державного управління” і управлінські функції органів державної влади.

Функції державного управління – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Вони тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу й роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати по відношенню до певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції обумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами.

Види функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади.

1. За ступенем функціонального навантаження розрізняють головні і допоміжні функції державного управління.

До *головних функцій* державного управління належать:

- політико-адміністративні;
- соціальні;;
- культурно-освітні.

Допоміжні функції: формування і використання кадрового потенціалу органів державної влади; організацію діяльності суб'єктів управління; технічне забезпечення управлінської діяльності органів влади; фінансове та юридичне забезпечення функціонування владних структур; організацію діловодства, контролю та аудиту, інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю органів державної влади.

2. За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяються на загальні й специфічні.

Загальними є:

- інформаційне забезпечення здійснення державно-управлінської діяльності;
- прогнозування,;
- планування;
- організація;

- керівництво - встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів державної влади, керованих об'єктів;
- координація;
- розпорядництво;
- облік;
- контроль;
- аналіз.

Специфічні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються запитом керованих об'єктів.

3. Залежно від спрямованості й сфери впливу виділяють внутрішні й зовнішні функції управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи – державного апарату й обумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

Зовнішні функції державного управління характеризують процес безпосереднього впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

2.3. Функціональна структура державного управління

Функції державного управління в сукупності й 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.

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 впливає багато *чинників*, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; форма державного устрою; форма правління; рівень розвитку місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Відправна роль в забезпеченні оптимальності функціональної структури державного управління відводиться *функціонально-структурному аналізу*, який дозволяє:

- окреслити набір функцій, які державний орган уповноважений

здійснювати;

- встановити, які структурні підрозділи реалізують ці функції;
- визначити, наскільки функціональні і структурні підрозділи відповідають один одному;
- виявити і виключити дублювання функцій в різних органах, невідповідність функціям внутрішньої організаційно-структурної будови державного органу, запропонувати методика організації змін.

2.4. Сутнісні характеристики (рис) організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, обумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і затрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

Формування організаційної структури державного управління базується на функціональній структурі, залежить від сукупності управлінських функцій, які повинні бути реалізовані владними структурами на різних рівнях державно-управлінської системи.

Системним елементом організаційної структури виступає *орган державної влади*, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. Кожен орган державної влади як структурний елемент – складова цілого і в той же час відносно самостійна, автономна, організаційно-оформлена інституція з чітко визначеною компетенцією, закріпленою правовим актом.

Другим елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

Види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу вверху, від керованого до керуючого);
- координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати: виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу нижчого за статусом; безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають: певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (по певному колу питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-

правовим статусом органом, а останній вправі відмінити чи призупинити ці рішення); право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи; право планово-бюджетної ініціативи; право структурно-штатної ініціативи; право представлення для призначення на посаду; право органу нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь в підготовці рішень органу вищого за статусом; право органу нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення; право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати: створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління; проведення координаційних нарад; регулярний обмін інформацією; прийняття одночасних спільних рішень.

Основні вимоги побудови організаційної структури державного управління: прагнення до забезпечення мінімальної кількості рівнів в ієрархічній структурі управління; спрощення організаційної структури управління; забезпечення гнучкості організаційних структур управління; досягнення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій; виключення дублювання функцій в організаційних структурах управління, запобігання ситуації, коли відповідальність за виконання однієї функції покладена на декілька владних структур.

2.5. Державний устрій як основа організації державного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій.

Форма державного устрою – це спосіб територіально – політичної організації держави.

Основними формами державного устрою є унітарна держава, федеративна держава (федерація), конфедерація.

Унітарна держава – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної); єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень; єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни; єдина система права і судова система, (у тому числі – єдине громадянство); єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи; усі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародній арені.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм проявляється в різній мірі і в різних формах, аж до призначення центральними

органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями взамін виборчих органів влади. У той же час у більшості сучасних демократичних держав є виборчі органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збір місцевих податків, благоустрій, будівництво, забезпечення освіти, охорони здоров'я тощо.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації. Федеративна держава характеризується такими ознаками: має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ); суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом в повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід з федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають юридичну силу на території цього суб'єкту федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації); суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (по відношенню до федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією).

2.6. Основи побудови організаційної структури державного управління

В організаційних структурах державного управління виділяють такі *типи структур*: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; проектна; матрична; мережева.

Лінійна основа створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглисть органів державної влади – ієрархічна піраміда.

Для лінійної організаційної структури управління характерні: єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простота управління; чітко виражена відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особиста відповідальність керівника за кінцевий результат діяльності свого підрозділу.

Функціональна основа передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління.

Перевагами даної основи побудови організаційної структури є: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних завдань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю.

Лінійно-функціональна основа забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх в життя, а інші забезпечують їх інформацією.

Програмно-цільова основа закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль. Це надає організаційній структурі такі переваги: забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми; сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем; створює можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми.

Під *проектною структурою* розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання. Формується зі спеціалістів, яких забезпечують всіма необхідними ресурсами. Після завершення реалізації проекту група виконавців, яка складала організаційну структуру, розформовується.

Матрична структура поєднує лінійну і програмно-цільову структури. Основними перевагами матричної структури є: можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами.

Мережевій організації притаманні такі характеристики: поєднання державних інституцій та структур громадянського суспільства при формуванні структури управління публічними справами.

ТЕМА 3. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

План

- 3.1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності
- 3.2. Форми управлінської діяльності
- 3.3. Методи управлінської діяльності
- 3.4. Стадії управлінської діяльності
- 3.5. Управлінські технології: поняття та види

3.1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють цілі і функції державного управління за допомогою управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини в сфері управління.

Риси управлінської діяльності:

- інтелектуальний характер управлінської діяльності, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей..

- управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем, що створює соціально-психологічний мікроклімат в органі державної влади, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки і діяльності.

- колективістський характер, так як здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі і по горизонталі.

- Виступаючи складним комплексним явищем, управлінська діяльність поєднує такі основні складові як люди, знання, інформація, технічні засоби. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності і ефективності.

- юридична заданість, чіткість і виразність. Тобто, це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так і таким чином, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому – кожної посади державного службовця..

- Демократичність процедур управлінської діяльності забезпечується через: колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень; наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з використанням принципу зворотного зв'язку, що дає змогу керуючим органам враховувати думку підлеглих і коригувати прийняті рішення; особисте спілкування керівників державних органів з підлеглими.

- професіоналізм управлінської діяльності, що передбачає наявність відповідних управлінських знань та опанування спеціальних умінь здійснення державно-управлінського впливу.

3.2. Форми управлінської діяльності

Управлінська діяльність здійснюється із застосуванням цілого ряду процедур і актів, які складають поняття «форми управлінської діяльності».

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування по формуванню і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпеченню їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уяву про те, що і як робиться в органах із здійснення їх компетенції.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст і виражаються у встановленні і застосуванні правових норм. Вони використовуються головним чином при підготовці, прийнятті і виконанні управлінських рішень.

У більшості випадків управлінські рішення є нормативно-правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також із діючими правовими нормами. До нормативно-правових актів відносяться: накази, постанови, розпорядження, рішення, положення, що містять правові норми (правила поведінки), розраховані на широке коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування незалежно від строку дії та характеру відомостей, що в них містяться. Сутністю даних правових норм є встановлення норм права органом влади у відповідності з наданою йому компетенцією. Застосування цих норм права здійснюється через такі юридичні дії як укладання цивільно-

правових договорів, реєстрація, видача довідок, подання звітів, підготовка обґрунтувань, видача документів, складання актів, протоколів.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані із здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанту вирішення якоїсь управлінської проблеми, пошуку компромісу, дискусії, співставлення різних точок зору, розгляд альтернативних варіантів, ліній поведінки для досягнення поставлених цілей.

В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми як сесії, засідання, наради, експертизи, консультації, узгодження, конференції, семінари, круглі столи, оперативки, анкетування службовців і громадян з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності і т.п. Важливо, щоб при використанні організаційних форм, їм надавався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективних пошуків, була таким же управлінським рішенням як і правовий акт.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування організаційні форми закріплюються прийняттям відповідних рішень, які мають певні правові наслідки. Правові ж форми управлінської діяльності потребують організаційної впорядкованості їх здійснення.

3.3. Методи управлінської діяльності

Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей в керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Методи управлінської діяльності забезпечують конкретний владний вплив на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність владних структур і конкретних посадових осіб через певну систему засобів. В цьому контексті під засобами розуміють окремі інструменти, через які реалізується державна політика і уточнюються вплив методів управління.

В науковій літературі наводяться різні підходи до класифікації методів управлінської діяльності але найбільш поширеним є - за формами впливу на об'єкти управління. За даною ознакою методи управлінської діяльності поділяються на методи прямого і методи непрямого (опосередкованого) впливу.

Методи прямого впливу безпосередньо діють на об'єкти управління. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують поведінку громадян, організацій, та економічних інструментів прямого впливу.

Методи непрямого впливу – це методи, які визначають поведінку людей і організацій не прямо, а опосередковано, через формування певного економічного, соціально-політичного середовища, яке змушує їх діяти у визначеному державою напрямку. Опосередковане управління – це вплив органів влади на економічні та соціально-політичні інтереси, який здійснюється

інструментами фінансово-бюджетного, грошово-кредитного, цінового, валютного регулювання, соціально-політичного управління. Іншими словами держава через зазначені інструменти створює умови, за яких об'єкти управління поводяться у відповідності до поставлених нею цілей.

Методи управлінської діяльності також зазвичай класифікують за двома основними групами: 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління (рис.1.3).



Рис.3.1. Методи управлінської діяльності

Методи функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, залучених в процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової і організаційної державно-управлінської діяльності. Ці методи забезпечують узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність всіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності.

Так, при підготовці управлінських рішень використовуються такі способи і прийоми дій як: вивчення конкретних управлінських ситуацій на місцях, в керованих об'єктах; ознайомлення з досвідом вирішення подібного управлінського завдання; складання інформаційних записок; аналіз статистичних матеріалів; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми в умовах обмеженості ресурсів.

У державному управлінні застосовуються такі методи підготовки управлінських рішень: системний і функціональний аналіз; методи прогнозування; методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень; ймовірно-статистичні методи; математичне програмування; економіко-статистичне моделювання; теорії масового обслуговування та інші.

До цієї групи методів також відносяться: метод правового регулювання, методи переконання, методи примусу, державного контролю.

Так, методом правового регулювання держава, через свої органи, здійснює вплив на суспільні відносини, дозволяючи їх учасникам здійснювати

дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і накладаючи на них певні обов'язки, а також надає можливість вибору варіантів поведінки в межах, встановлених правовими нормами.

Метод переконання базується на авторитеті влади, на довірі до неї, формуванні соціального клімату і широко використовується для налагодження зв'язків з громадськістю. При невідомості методу переконання, в умовах вимушеної необхідності органи влади можуть вдаватися до методу примусу.

Велика група методів функціонування органів влади пов'язана з правовою і організаційною державно-управлінською діяльністю. Це методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору управлінських кадрів, методи виконання і контролю.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна розділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні.

Економічні методи обумовлені роллю економічних інтересів в житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу людей, і, оперуючи ними, враховуючи це, органи державної влади можуть багато чого домогтись в реалізації цілей і функцій державного управління. Застосування економічних методів дає змогу державним органам створювати економічні умови, які спонукають фізичних і юридичних осіб діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. До економічних методів відноситься фінансово-бюджетне, грошово-кредитне, цінове, валютне регулювання економіки.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозвіллям людей, наданням їм соціальних послуг, залученням в процес владовідносин, розвитком трудової, громадської і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус в суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно веде до зростання ролі даної групи методів.

Адміністративні методи – це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей зі сторони відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючого завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, яке підлягає обов'язковому

виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягнути за собою різні види юридичної відповідальності.

Адміністративні методи ґрунтуються на силі державної влади, і поділяються на заходи заборони, дозволу і примусу. Основними сферами використання адміністративних методів є: охорона навколишнього середовища (екологічні норми, ліміти, штрафи, санкції); підтримання мінімальних параметрів життя населення (мінімальна зарплата, прожитковий мінімум, соціальні нормативи, соціальні стандарти); ліквідація негативних наслідків ринкової конкуренції (монополізму через встановлення квот на виробництво, обмеження цін, рентабельності) та боротьба з тіньовим бізнесом; задоволення потреб споживачів та захист їхніх прав (державні замовлення, стандарти, сертифікація, соціально-економічні норми і нормативи, ліцензування діяльності); захист національних інтересів в зовнішньоекономічній діяльності (імпортні квоти, ліміти, митні обмеження, державна експертиза, реєстрація); забезпечення реалізації цільових комплексних програм.

Морально-етичні методи займають одне з чільних місць і ґрунтуються на зверненнях до гідності, честі і совісті людини. Вони включають в себе заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей та змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру і орієнтації людини. Їх зміст полягає в тому, щоб виробити і підтримати в людей певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки по відношенню до управління і тих дій, які необхідні для його здійснення.

Прикладами використання морально-етичних методів є політична і соціальна реклама, орієнтація суб'єктів ринку на пріоритети державних програм, проведення роз'яснювальної, пропагандистської роботи серед населення, спеціальні програми на радіо і телебаченні, публікації у періодичних виданнях, соціологічні дослідження й опитування.

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково, у відповідності з обставинами, характером ситуацій і рівнем поведінки людей. Кожен метод має свої певні межі і в цих межах він повинен залучатись в державне управління.

3.4. Стадії управлінської діяльності

В процесі досягнення цілей управління форми і методи управлінської діяльності застосовуються в певній послідовності, циклічності, що визначається специфікою підготовки, прийняття, реалізації управлінських рішень і представлене певними стадіями.

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення із своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють в сукупності певний цикл управлінських дій.

В науковій літературі³ виокремлюють сім стадій управлінської діяльності: аналіз і оцінювання управлінської ситуації; прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану

³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М.: Издательство "Юридическая литература", 1997. – С.178.

управлінської ситуації (в суб'єкті й об'єктах державного управління); розробка необхідних правових актів або організаційних заходів; обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів; організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних); контроль виконання й оперативне інформування; узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Стадії управлінської діяльності

Кожна із стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження. Так, зокрема при оцінці і аналізі досліджуваних процесів формується системне “бачення” об’єктів управління, досліджуються закономірності і організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об’єктів.

На стадії прогнозування і моделювання окреслюються обмежуючі фактори і умови, оцінюються наявні й можливі ресурси, враховуються рамки, встановлені законодавством, встановлюється час з метою вибору

оптимального варіанту рішення. В залежності від специфіки управлінської ситуації можуть бути сформовані такі види управлінських рішень: 1) стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив); 2) бінарне (“так” або “ні”); 3) багатоальтернативне рішення (при наявності значної кількості альтернатив); 4) інноваційне (новаторське), коли немає прийнятних альтернатив.

В процесі розробки правових актів і організаційних заходів формується їх набір, здійснюється узгодження всіх регламентів. З метою зацікавленості всіх учасників управлінської діяльності, узгодження всіх аспектів управлінського рішення, що розробляється, доцільним є налагодження дієвої взаємодії керівної ланки і оперативно виконавчого персоналу .

Обговорення і прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії має бути: дана об’єктивна характеристика питання, що розглядається; пояснено причини, що обумовили вибір варіанту рішення; охарактеризовано умови, в яких буде вирішуватись поставлене завдання, визначено ресурси, достатні для реалізації, встановлено термін вирішення і виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.

Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя. На даній стадії важливо: забезпечити адресне доведення рішення до виконавців; досягти розуміння й адекватного трактування змісту рішення; забезпечити обговорення і узгодження між виконавцями заходів з реалізації рішення; скоординувати дії з реалізації визначених заходів по досягненню цілей, окреслених в рішеннях.

На стадії контролю виконання і оперативного інформування здійснюється підведення підсумків і налагодження зворотного зв’язку, який би інформував про хід і стан реалізації рішення, виділення критичних точок, в яких має місце ризик відхилення від визначеного порядку вирішення поставленого завдання.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об’єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась в результаті управлінських дій. На цій стадії слід: співставити отримані результати реалізації рішення з тими цілями і завданнями, які були в ньому визначені; оцінити дієвість методів й засобів та ефективність використання всіх видів ресурсів; встановити та проаналізувати ті моменти, які були вирішальними в досягненні одержаного результату.

Уміле застосування можливостей, які надають для прийняття рішень окремі стадії управлінської діяльності, сприяє її упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління.

3.5. Управлінські технології: поняття та види

Розвиток управлінської думки і практики призвів до формування управлінських технологій.

Управлінська технологія є одним з проявів соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси, включає послідовно

взаємопов'язані процедури і операції, метою яких є забезпечення перетворень, переведення соціальної системи в бажаний стан, досягнення високої результативності та ефективності. Її сутність полягає в системному поєднанні наукового знання, управлінських потреб і інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності. Зміст управлінської технології полягає в обов'язковому масовому використанні в управлінській діяльності кращих, передових досягнень науки, мистецтва і досвіду державного управління. Тому, в якості управлінської технології слід розглядати тільки ту організацію управлінської діяльності, яка відрізняється результативністю, ефективністю та раціональністю.

У залежності від специфіки органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також керованих об'єктів розрізняють такі види управлінських технологій: діагностування, прогнозування, проектування та реформування відповідних підсистем; інформаційні, впроваджувальні і навчальні технології; вирішення соціальних конфліктів; інноваційний розвиток керованих компонентів.

Забезпечення результативності, ефективності і раціональності функціонування системи державного управління без розробки і засвоєння управлінських технологій за всіма найважливішими аспектами організації і функціонування державного управління не можливе.

Тема 4. МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

План

- 4.1. Форми держави як основні детермінанти формування моделі державного управління в зарубіжних країнах
- 4.2. Сучасні системи державного управління в країнах світу
- 4.3. Місцеві органи влади в системі публічного управління країн світу: види, структура, компетенції
- 4.4. Моделі взаємодії державних і муніципальних органів в зарубіжних країнах

4.1. Форми держави як основні детермінанти формування моделі державного управління в зарубіжних країнах

Моделі державного управління – умовне поєднання набору характеристик, які дозволяють сформулювати варіант державного управління.

Вплив держави на різні сфери суспільної життєдіяльності в значній мірі визначається її формою, яка виступає зовнішнім організаційно-функціональним виразом системи державного управління.

Форма держави поєднує такі три складові елементи: форму державно-територіального устрою; форму правління; форму державного режиму.

Характерні особливості побудови систем державного управління в зарубіжних країнах, обумовлені притаманними їм формами державного устрою.

Форми державного устрою: унітарна держава, федерація, конфедерація.

Так, наприклад, в європейських в зарубіжних країнах переважною є *унітарна форма державного устрою*. До унітарних країн належать, зокрема, Франція, Швеція, Велика Британія, Фінляндія, Греція, Нідерланди, Португалія, Данія, Болгарія, Естонія, Литва, Мальта, Люксембург, Польща, Румунія, Чехія, Угорщина, Словенія, Словаччина. Унітарна держава складається не із державних утворень, а в основному з адміністративно-територіальних одиниць.

Кількість ланок адміністративно-територіального поділу в зарубіжних країнах є різною. В одних країнах він двохланковий (наприклад, області й місцеві ради на Мальті), в інших - чотирьохланковий (регіони, департаменти, райони, общини у Франції). Адміністративно-територіальні одиниці мають органи управління, які в різних країнах відрізняються: інколи державні (призначені зверху губернатори), інколи виборні органи місцевого самоврядування, інколи, як у Франції, і ті, й інші.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або опосередкований контроль над місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Федералізм передбачає певну децентралізацію влади і розподіл повноважень, що забезпечує єдність і цілісність державно-правової структури з автономністю їх складових. Прикладом сучасних федерацій є ФРН, Австрія, Бельгія, Італія.

У федеративній державі на конституційному рівні передбачається розмежування компетенції між центральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур. Як правило до відання загальнофедеральних органів влади належать зовнішня політика, оборона країни, економічна, соціальна й ідеологічна політика, прийняття загальнофедерального законодавства, регулювання торгівлі, розвиток транспорту і комунікацій, використання природних ресурсів. До компетенції органів влади суб'єктів федерації входить вирішення питань формування органів влади на своїй території, прийняття свого законодавства, іноді податкова політика.

Охарактеризовані форми державного устрою визначають загальні підходи до організації державного управління в зарубіжних країнах, але остання різниться залежно від характеру суспільних відносин і ступеня демократизації суспільства кожної окремої країни.

Форма правління – найбільше зовнішнє вираження змісту держави, що визначається правовим положенням вищих органів державної влади та способом (порядком) їхньої взаємодії.

За формою правління можна виділити такі типи держав: конституційні монархії (Велике Герцогство Люксембург); парламентські конституційні монархії (Іспанія, Королівство Бельгія, Королівство Данія, Королівство Нідерландів, Швеція, Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії); президентські республіки (Кіпр, Білорусь, Грузія, США); напівпрезидентські республіки (Литовська Республіка, Республіка Польща, Французька Республіка, Фінляндська Республіка); парламентські республіки

(Австрійська Республіка, Грецька Республіка, Естонська Республіка, Ірландська Республіка, Італійська Республіка, Латвійська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Мальта, Республіка Словенія, Словацька Республіка, Угорська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Чеська Республіка).

Республіканська форма правління з погляду прихильників природного права й ліберальних ідей виступає як найбільш прогресивна й демократична форма правління. За такої форми правління усі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональним представницьким органом. В зарубіжних країнах існують два основні види республіканських форм правління: президентська та парламентська республіки.

Парламентська республіка характеризується проголошенням принципу верховенства парламенту, перед яким уряд несе політичну відповідальність за свою діяльність. Формальною відмінною ознакою парламентської республіки є наявність посади прем'єр-міністра. У парламентській республіці діяльність уряду, як вищого органу виконавчої влади, завжди має партійний характер, оскільки політичні партії ставлять своєю метою не лише входження до парламенту у результаті виборів, а й одержання міністерських портфелів. Саме цією обставиною обумовлений парламентський контроль над урядом. Участь глави держави-президента – у формуванні уряду носить номінальний характер. Президент республіки обирається не народом, а парламентом, а іноді – особливим органом – спеціальною колегією, що включає членів парламенту й представників низки інших органів, формально він наділяється значними повноваженнями, але його вплив на перебіг державних справ є незначним.

Президентська республіка характеризується такими ознаками: поєднання президентом республіки повноважень глави держави й глави уряду; позапарламентський спосіб обрання президента та уряду; відсутність посади прем'єр-міністра; відсутність інституту парламентської відповідальності; відсутність у президента права розпуску парламенту.

Державний режим є узагальнюючою характеристикою методів здійснення державної влади її органами і посадовими особами й виступає відправною переважаючою складовою політичного режиму.

Політичний режим – це система методів здійснення влади, що визначається способом формування владних структур, ступенем підзвітності їх народу та відкритістю, рівнем представлення в них населення й захисту ними народних інтересів.⁴ Він виступає каналом зв'язку держави і суспільства, влади і громадян. З одного боку держава повинна широко, достовірно і повно сприймати суспільні потреби, інтереси, цілі, з іншого – так організувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим.

Політичні режими поділяються на: недемократичні – тоталітарні, авторитарні; демократичні. Недемократичні режими не допускають участь широких верств населення у вирішенні питань державного значення,

⁴ Мороз О.Ю. Політичний режим. О.Ю. Мороз./ Енциклопедія державного управління. Том 8. – Національна академія державного управління при Президентові України.– К.: 2011.–С. 438.

запобігають контролю населення за діяльністю державних владних структур, орієнтуються на посилення контролю із боку держави над усіма сферами життєдіяльності людини.

Демократія – форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства.

Демократизація розглядається як процес, під час якого суспільство, держава, їх структури та інститути виробляють у собі або залучають із зовні демократичні форми, удосконалюють механізми врахування інтересів людини, її знань, досвіду в процесах управління з метою оптимізації управлінських рішень і кращого використання резервів суспільства.

4.2. Сучасні системи державного управління в країнах світу

В основу формування й функціонування державної влади в зарубіжних країнах покладено принцип її поділу. Виділяють три гілки влади – законодавчу, виконавчу й судову. Передбачається, що всі гілки є однаковими, рівноправними, самостійними й незалежними, слугують противагами одна одній, не допускаючи домінування однієї з них.

Законодавча влада – це право і можливість приймати від імені народу або безпосередньо народом – корпусом виборців на референдумі загальнообов'язкові правила (закони) – нормативні акти державного значення, які мають найбільш загальний характер і вищу юридичну силу. В зарубіжних країнах законодавча влада представлена парламентами, а у федеративних утвореннях законодавчі повноваження надані також місцевим законодавчим органам.

За структурою *парламенти в зарубіжних країнах* поділяються на однопалатні (монокамеральні) і двопалатні (бікамеральні).

Безпосереднє управління державними справами в зарубіжних країнах забезпечує *виконавча влада*. Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований адміністративний апарат. На сучасному етапі конституції зарубіжних країн закріплюють виконавчу владу або за главою держави і урядом (Франція, Австрія, Польща, Болгарія, Данія, Естонія, Іспанія, Кіпр), або за урядом (Велика Британія, Бельгія, Греція, Угорщина, Швеція), які делегують владні повноваження органам і посадовим особам нижчого рівня.

У відповідності із законодавством зарубіжних країн глава держави або належить до законодавчої і виконавчої гілок влади, або лише до виконавчої, або не належить до жодної. Залежно від форми правління главою держави в зарубіжних країнах є монарх або президент. Так, наприклад, в Бельгії, Іспанії, Данії, Швеції, Нідерландах глава держави – монарх (король), а в Франції, Австрії, Греції, Італії, Кіпрі – президент.

До повноважень глави держави, що є спільними для всіх країн, належать такі: представлення країни у внутрішніх і зовнішніх зносинах; право видання нормативних актів; право укладати та ратифікувати міжнародні договори й угоди; право брати участь у формуванні уряду (або його затвердженні) й у його відставці; право скликати парламент на чергові або позачергові сесії,

відкривати або закривати сесію, право розпуску парламенту і призначення нових парламентських виборів; право промульгації законів; право призначення суддів та дипломатичних представників, надання громадянства та притулку, відзначення нагородами, помилування засуджених.

В системах державного управління більшості зарубіжних країн відправна роль належить уряду, владні повноваження, способи формування та місце в державно-управлінському механізмі якого, на відміну від парламенту, в кожній країні визначаються по різному. За найпоширенішим визначенням *уряд* – це колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який реалізує виконавчі та розпорядчі функції.

Структурі урядів зарубіжних країн також притаманна певна різноманітність. Поряд з основними членами – главою уряду і міністрами, до їх складу входять державні міністри, міністри без портфеля, молодші міністри, парламентські секретарі.

Роль уряду в системі державного управління визначається через його повноваження. Найтипівіші повноваження урядів зарубіжних країн можна представити в розрізі таких основних напрямів: 1) повноваження у сфері політичного керівництва – формування й реалізація внутрішньої і зовнішньої політики держави; 2) повноваження у сфері управління – вироблення механізмів управління всіма сферами життя суспільства в контексті досягнення окреслених програмних цілей; координація й спрямування діяльності всіх органів виконавчої влади; здійснення призначень на значну кількість вищих, середніх та інших цивільних й військових посад; 3) зовнішньополітичні повноваження – вироблення зовнішньої політики, укладання міжнародних угод і договорів, внесення у парламент проектів актів про ратифікацію договорів; 4) повноваження в сфері нормотворчої діяльності – розробка нормативно правових актів та організація їх реалізації; 5) надзвичайні повноваження уряду – вироблення механізмів адекватного реагування на екстраординарні події і ситуації в житті країни.

Органи виконавчої влади в зарубіжних країнах, які наділені конкретними повноваженнями, функціонують на певних управлінських рівнях, між якими налагоджені управлінські зв'язки, формують певні типи структурних моделей державного управління. Визначальний вплив на формування таких моделей має тип

Складовим елементом системи державного управління в зарубіжних країнах виступає *судова влада*. В зарубіжних країнах судові органи включають різних державних службовців, але відправна роль в забезпеченні функціонування судової системи належить суддям, які є незалежними і підпорядковуються тільки законам. Судді не можуть бути членами політичних партій, брати участь у політичних акціях і страйках, на них поширюється принцип несумісності посад.

4.3. Місцеві органи влади в системі публічного управління країн світу: види, структура компетенції

Розвиток публічного управління в зарубіжних країнах зумовив поширення в них концепції субнаціональної – місцевої та регіональної –

демократії, як такої, що відповідає основним демократичним цінностям: правам людини та верховенству права.

Організація місцевого управління в зарубіжних країнах детермінується їх адміністративно-територіальним устроєм, у відповідності до якого, по-перше, будується система місцевих органів загальнодержавної адміністрації, що представляють уряд, різні міністерства й департаменти; по-друге, формується система виборних органів місцевого самоврядування.

В адміністративно-територіальних одиницях європейських країн, управління здійснюється місцевими органами управління – місцевими державними органами, що призначаються центральними органами влади, або органами місцевого самоврядування – представницькими і виконавчими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Можливі варіанти одночасного функціонування на одному територіальному рівні як місцевих державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Хоча об'єкт управління один (територія) - функції державних органів і органів місцевого самоврядування різні. Якщо перші забезпечують реалізацію національних цінностей і гарантій досягнення мінімальних соціальних норм, то другі діють в інтересах населення, що проживає на даній території.

З метою адаптації адміністративно-територіального поділу до сучасних вимог організації суспільної життєдіяльності в другій половині ХХ століття в багатьох країнах, які увійшли до складу ЄС, були проведені адміністративно-територіальні реформи, результатом яких стало суттєве скорочення низових територіальних утворень, неспроможних самостійно вирішувати свої проблеми, шляхом: а) їх об'єднання в таких країнах як Данія, ФРН, Нідерланди; б) створення єдиних органів управління великими містами, до складу яких влились невеликі поселення, містечка, селища формуючи єдину агломерацію (таким чином були сформовані міста-райони або міста поза районами в ФРН і в Австрії, муніципалітети і нові общини в Греції); в) формування третього рівня територіальної організації на основі створення нових великих територіальних одиниць з метою підвищення ефективності економічного планування та державного контролю розвитку самоврядних територій.

Основні завдання місцевого самоврядування реалізуються на рівні первинних адміністративно-територіальних одиниць, що в світовій практиці отримали назву муніципальних утворень.

Муніципальне утворення – це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами і забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою. В зарубіжних країнах муніципальні утворення мають такі назви: община – в Австрії, Німеччині, Болгарії; комуна – в Данії, Італії, Нідерландах, Швеції; Франції; гміна – в Польщі; волость – в Латвії.

На основі узагальнення діяльності органів місцевого управління європейських країн в науковій літературі виділяють *три основні групи повноважень, що реалізуються інститутами місцевої влади повсюдно*. Перша

група – це повноваження, що традиційно здійснюються на муніципальному рівні: комунальні послуги, шляхове будівництво місцевого значення, будівництво і утримання соціальних об'єктів, регулювання забудови. Друга група – це повноваження в соціальній сфері, в сфері охорони здоров'я, освіти, зайнятості, пов'язані з реалізацією доктрини соціальної держави. В цій групі повноважень розбіжності в різних країнах є достатньо суттєвими. Так, наприклад, у Фінляндії, Швеції, Данії питання медичного обслуговування і охорони здоров'я знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування, держава не втручається в ці питання, хоча й забезпечує через дотації виділення значної частини коштів. У Франції й Італії, навпаки, органи місцевого самоврядування займаються тільки другорядними питаннями в цій сфері, такими як забезпечення відвідування медсестрою на дому, інформування населення з цих питань і т. п.. Третя група повноважень – в сфері охорони навколишнього середовища, економічного і територіального планування, здійснення зовнішньоекономічних зв'язків, міжнародного і культурного співробітництва. До цих трьох груп також додають повноваження, делеговані органам місцевого самоврядування державою.

4.4. Моделі взаємодії державних і муніципальних органів в зарубіжних країнах

Підходи до розподілу повноважень між органами публічного управління різних рівнів та налагодження взаємодії між ними в зарубіжних країнах знайшли узагальнення в рамках окремих моделей: моделі відносної автономії; моделі представництва; моделі взаємодії.

Для *моделі відносної автономії* притаманні такі характеристики: незалежність органів місцевого самоврядування, підкріплена фінансовою автономією; свобода дій місцевих владних структур у встановлених законодавством межах; обмежений контроль діяльності органів місцевої влади з боку органів центральної державної влади; значна роль місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів. Ця модель має найбільш виразний прояв у Швеції та простежується в країнах Скандинавії.

Модель представництва характеризується такими рисами: місцева влада є продовженням або органом центральної державної влади; функції органів місцевої влади детально регламентовані законодавчими актами; значним є контроль державних центральних органів за діяльністю місцевих владних структур; незначна відповідальність за прийняття рішень на місцях; відправна роль центру у фінансуванні місцевих видатків.

Модель взаємодії, яка притаманна більшості європейських країн, має такі прояви: чіткий, законодавчо закріплений розподіл влади між центральними і місцевими органами, підтверджений чітким розподілом фінансових повноважень; спільна відповідальність органів влади обох рівнів у прийнятті управлінських рішень; поєднання місцевих джерел формування фінансових ресурсів з дотаціями центрального уряду.

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

ТЕМА 5. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ, РОЛЬ В УКРАЇНІ

План

- 5.1. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні
- 5.2. Верховна Рада та державне управління
- 5.3. Інститут Президента та державне управління
- 5.4. Система органів виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки

5.1. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні

Державна влада — це важливе політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Єдиним *органом законодавчої влади* в Україні є парламент — Верховна Рада України, яка через вільно обраних депутатів репрезентує український народ і має діяти в його інтересах. У статті 76 Конституції визначається загальний склад Верховної ради України, строк її повноважень, принципи виборів народних депутатів та вимоги до них. Верховна Рада України складається з однієї палати, обирається вільними виборами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, що на час виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом п'яти років.

Для керівництва своєю роботою Верховна Рада обирає Голову, першого заступника і заступника голови Верховної Ради.

З принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та щодо органів місцевого самоврядування. Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Виконавча влада забезпечує безпосереднє управління державними справами.

Їй притаманні такі ознаки, як: організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціонують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу.

Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований адміністративний апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виконавча влада, яка завжди розглядалась як вторинна по відношенню до законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється у рівноцінну із законодавчою та судовою владами гілку. Так, ліквідувавши верховенство однієї гілки влади над іншою, Конституція України більш послідовно виразила прерогативу виконавчої влади у реалізації державної політики в різних галузях та здійсненні економічних і соціальних перетворень.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та ЦОВВ зі спеціальним статусом.

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

Судова влада є частиною доктрини розподілу влади у правовій державі. Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів. Єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є Конституційний Суд України. Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади.

Конституція України закріпила правові передумови реалізації принципу поділу влади, який покликаний запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу через запровадження системи взаємних стримувань і противаг між органами, які належать до різних гілок влади.

5.2. Верховна Рада та державне управління

Важлива роль в 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 ст. 85 Конституції України на Верховну Раду покладено виконання таких основних функцій в 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 Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
 - надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра 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, непередбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
 - здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією;
 - 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, виключної (морської) економічної зони, освоєння космічного простору; основ соціального захисту і соціального забезпечення, засад розвитку соціальної сфери; зовнішніх зносин, зовнішньої економічної діяльності; утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування; організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики; 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.

В процесі вироблення і реалізації державно-управлінських механізмів Верховна Рада України забезпечує реалізацію таких *основних функцій*: законодавчо-нормотворчої; установчої; організаційної; контрольної; регулятивної.

5.3. Інститут Президента та державне управління

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

Президент України – окрема структурна ланка в державному механізмі країни, що функціонує на базі відповідних правових норм. Згідно зі ст.102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Як Глава держави Президент, уособлюючи державу, виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра у разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади. Президент виступає в статусі глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо виконавчої влади. Президента можна віднести до виконавчої влади лише функціонально через певний обсяг повноважень, але він не відноситься до неї структурно як окрема структурна ланка органів виконавчої влади.

Президент України обирається громадянами 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 більш, ніж два строки підряд.

В рамках реалізації державно-управлінського механізму Президент України здійснює такі функції:

- забезпечення єдності державної влади: 1) координація діяльності всіх гілок влади – підписання законів та право їх ветоування; призначення і звільнення з посад членів уряду, право скасування урядових актів; 2) врівноважування гілок влади, створення балансу сил – дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у випадку, коли її пленарні засідання не можуть розпочатися протягом 30 днів однієї чергової сесії, та право призначати у цьому випадку позачергові вибори до парламенту; застосування права вето для недопущення виходу Верховної Ради за межі своєї компетенції в разі прийняття невідповідних законів; скасування актів уряду для запобігання порушенню балансу влад з боку Кабінету Міністрів; 3) припинення дій органів, які порушують єдність влади – припинення повноваження Прем'єр-міністра, членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, Генерального прокурора України, Голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК та місцевих державних адміністрацій, звернення до Конституційного Суду з питань щодо конституційності законів України та правових актів Верховної Ради АРК;

- представництво держави: внутрішньополітичне і зовнішньополітичне представництво – звернення до народу, звернення зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України, ведення переговорів і укладання міжнародних договорів України, прийняття рішення про визнання іноземних держав, прийняття вірчих і відзивних грамот дипломатичних представників зарубіжних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, встановлення президентські відзнак та нагородження ними;

- забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України;
- забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян;
- керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави;
- формування персонального складу органів державної влади.

Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання

на всій території України.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, Головою Ради національної безпеки і оборони України.

5.4. Система органів виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки

Безпосереднє управління державними справами забезпечує виконавча влада – одна з гілок влади у державі за теорією поділу влад. *Основними ознаками виконавчої влади є:*

- організуючий характер. Вона зосереджує всю реальну практичну роботу з реалізації законів і нормативних актів;
- універсальний характер в часі і просторі. Виконавча влада здійснюється безперервно і всюди, де функціонують колективи людей;
- предметний характер. В ній сконцентровані важелі фактичного державного впливу. Вона опирається на великі контингенти людей, інформаційні, фінансові та інші ресурси;
- примусовість, можливість застосовувати засоби примусу в адміністративному порядку.

Наведені ознаки виконавчої влади детермінують її форму – ієрархічно сформований адміністративний апарат і велику кількість державних службовців.

Відповідно до Конституції, вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є *Кабінет Міністрів України*. Органи виконавчої влади, виступаючи елементами цілісної системи, формують організаційно-функціональну структуру вироблення і реалізації державно-управлінських механізмів.

Між органами виконавчої влади об'єктивно існують відповідні інтеграційні зв'язки, завдяки яким вони і утворюють цілісну ієрархічну систему, яка в спеціальній літературі позначається терміном «апарат державного управління».

В Україні, яка відповідно до ч.2 ст. 2 Конституції є унітарною державою, система органів державного управління будується згідно із системою адміністративно-територіального устрою. Відповідно до Конституції (ст.133) систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, *в системі органів виконавчої влади виділяють три основні рівні:*

- 1) вищий рівень — Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний рівень — міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та ЦОВВ зі спеціальним статусом;
- 3) місцевий або територіальний рівень, на якому діють: органи виконавчої влади загальної компетенції — Рада Міністрів Автономної республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; органи спеціальної — галузевої та функціональної — компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади.

За сферами суспільного життя розрізняють підсистеми органів

виконавчої влади, які здійснюють управління відповідно в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

Управлінські зв'язки органів виконавчої влади – це система сталих управлінських відносин у вертикальній і горизонтальній проекціях структурно-функціонального характеру, що мають місце в процесі реалізації закріплених повноважень державних органів. Вони виникають між органами виконавчої влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в єдиній системі з метою досягнення спільних цілей діяльності, пов'язаних з розробленням і втіленням державної політики, управлінням різними сферами суспільної життєдіяльності.

Управлінські зв'язки Кабінету Міністрів України здійснюються з центральними органами виконавчої влади та з місцевими державними адміністраціями, які характеризуються особливим змістом, закріпленим в Конституції України.

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 і підконтрольні міністерствам. Державним службам, агентствам, інспекціям 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 їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Формування управлінських зв'язків на регіональному рівні значною мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", і в цій частині підзвітні і підконтрольні останнім.

ТЕМА 6. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

План

- 6.1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція
- 6.2. Міністерства України та їх повноваження
- 6.3. Центральні органи виконавчої влади: їх види, статус, функції

6.4. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

6.1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Кабінет Міністрів України 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 по суті виступає центром з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади, володіє вищими повноваженнями в системі нагляду за виконанням ними Конституції, Законів України, указів Президента України.

Здійснюючи виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, Кабінет Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України, в своїй роботі керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» закріплені *основні завдання Кабінету Міністрів України*:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;
- вжиття заходів до забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;
- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони довкілля, а також інших державних цільових програм;
- забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;
- забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- організація і забезпечення провадження зовнішньо економічної діяльності, митної справи;
- спрямування та координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри та міністри України.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Члени Кабінету Міністрів України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України подає до Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» закріплені *основні повноваження* Кабінету Міністрів України у сферах:

- економіки та фінансів;
- соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму,
- охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина законодавством;
- зовнішньої політики;
- національної безпеки та обороноздатності;
- вдосконалення державного управління.

6.2. Міністерства України та їх повноваження

Міністерство – це центральний в державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в якійсь певній галузі чи сфері життя. В Україні у відповідності до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

За характером діяльності міністерства 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 в той же час основної функції (наприклад у сфері праці і соціальної політики – Міністерство соціальної політики, у сфері фінансів – Міністерство фінансів).

В цілому діяльність міністерств об'єднує два типи функцій: функції по забезпеченню аналітико-консультативної допомоги у виробленні та здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління; функції по забезпеченню задоволення потреб суспільства і держави. Ці функції пов'язані з наданням управлінських послуг населенню і в ході адміністративної реформи підлягають широкій децентралізації, в тому числі шляхом їх делегування окремим госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному міністерству.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» до *основних завдань міністерства* як органу, що забезпечує формування та реалізує

державну політику в одній чи декількох сферах, віднесені такі: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Здійснюючи розробку і реалізацію державно-управлінських механізмів, *міністерство реалізує такі повноваження:*

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

- у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією;

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;

- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

- вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

- готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

- розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

- видає, у передбачених законодавством випадках, спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

- виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;

- здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

- складає макроекономічні та міжгалузеві баланси; розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;

- бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

- забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень.

6. 3. Центральні органи виконавчої влади: їх види, статус, функції

Основними видами центральних органів виконавчої влади в Україні є державні служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Державні служби – це центральні органи виконавчої влади, більшість функцій яких складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

В Україні у системі центральних органів виконавчої влади функціонують такі Державні служби: авіаційна, архівна, ветеринарна та фітосанітарна, виконавча, казначейська, міграційна, пенітенціарна, реєстраційна, санітарно-епідеміологічна, геології та надр, гірничого нагляду та промислової безпеки, експортного контролю, з питань інвалідів та ветеранів, зайнятості, інтелектуальної власності, статистики, з контролю за наркотиками, з лікарських засобів, з надзвичайних ситуацій, з питань захисту персональних даних, з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, фінансового моніторингу України.

Державні агентства – це центральні органи виконавчої влади, в переліку функцій яких переважають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери їх управління. В Україні управлінські функції реалізують такі Державні агентства: автомобільних доріг, водних ресурсів, екологічних інвестицій, з енергоефективності та енергозбереження, з інвестицій та управління національними проектами, з питань науки, інновацій та інформатизації; земельних ресурсів, лісових ресурсів, резерву, рибного господарства, з питань кіно, з туризму та курортів, з управління зоною відчуження, космічне агентство.

Державні інспекції – це центральні органи виконавчої влади, більшість функцій яких складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

У вітчизняній системі державного управління функціонують такі Державні інспекції: архітектурно-будівельна, екологічна, навчальних закладів, сільського господарства, з безпеки на морському та річковому транспорті, з безпеки на наземному транспорті, з контролю за цінами, з питань захисту прав споживачів, з питань праці, ядерного регулювання, фінансова інспекція.

До складу центральних органів виконавчої влади відносяться *центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом*. Це вид органів виконавчої влади, особливість якого полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності і повноваження саме цих центральних органів виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватись спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. До центральних органів виконавчої влади України зі спеціальним статусом віднесено: Антимонопольний комітет, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Фонд державного майна, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національне агентство України з питань державної служби. Питання діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

6.4. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління

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

Централізація – це зосередження управління в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки. При цьому верхні рівні володіють відправними повноваженнями в прийнятті рішень. Вона фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку “зверху вниз” з дотриманням строгих принципів єдності і чіткості розпорядництва.

Характерними ознаками централізації є: зосередження повноважень з прийняття більшості рішень на верхніх рівнях влади; ієрархічність зв'язків і дій складових елементів правлінської системи; концентрація фінансових, матеріальних й інших ресурсів; жорстка інструктивно-методична регламентація діяльності структурних елементів управлінської системи.

Децентралізація – форма прийняття управлінських рішень, при якій влада передається на більш низькі ієрархічні рівні, в тому числі і органам місцевого самоврядування.

Основними ознаками децентралізації є: наближення публічної влади до об'єктів управління, населення; можливість участі громадськості у прийнятті рішень владними структурами та здійсненні контролю за їх реалізацією; забезпеченість діяльності місцевих органів влади переважно власними ресурсами; гарантована самостійність рішень і дій місцевих владних структур.

Для організації функціонування органів управління на всіх рівнях відправне значення має обґрунтоване застосування принципу раціонального поєднання централізації і децентралізації.

ТЕМА 7. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

План

7.1. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління: основні завдання, правовий статус, компетенція

7.2. Повноваження, порядок формування та роботи місцевих державних адміністрацій

7.3. Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність

7.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади

7.1. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління: основні завдання, правовий статус, компетенція

В системі інституційного забезпечення державного і регіонального управління особливе місце займають місцеві державні адміністрації, які відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", є державними органами, що здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади і входять до загальної системи органів виконавчої влади поряд із центральними органами державної виконавчої влади та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. В межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Вони знаходяться в системі подвійного підпорядкування, а також є в цілому підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) у частині повноважень, делегованих їм цими радами.

Згідно діючого законодавства місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконують основні завдання:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- дотримання законності і правопорядку;
- додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовки та виконання відповідних бюджетів;
- звітування про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

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

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є, галузеві і функціональні управління (наприклад, управління економіки, управління охорони здоров'я тощо). Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. *До відання місцевих державних адміністрацій* у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці а заробітної плати.

Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які знаходяться у їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

7.2. Повноваження, порядок формування та роботи місцевих державних адміністрацій.

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права і обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені ст. 119 Конституції України та Законом України "Про місцеві державні адміністрації" і поділяються на власні і делеговані.

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління в свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

Законодавством визначені такі *основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій*, а саме у галузях: економічного та соціального розвитку; бюджету і фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля; науки, освіти охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту; зайнятості населення, праці та заробітної плати; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій – це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм в межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

7.3. Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність

Законом України "Про місцеві державні адміністрації" визначено, що структура місцевих органів державної виконавчої влади є чітко визначеною та нормативно регламентованою. Зокрема, склад та структуру місцевих державних адміністрацій формують їх голови у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації залежно від ступеня складності завдань. Зокрема, у складі місцевих державних адміністрацій утворюються такі структурні підрозділи:

- департамент – структурний підрозділ обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (крім їх апаратів), що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як два управління;

- управління – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногогалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входить не менш як два самостійних відділи;

- відділ – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої

державної адміністрації з чисельністю працівників не менше ніж шість одиниць в обласній державній адміністрації та не менше ніж три одиниці у районній державній адміністрації;

- сектор – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю працівників не менше ніж дві одиниці.

Структура апарату місцевої державної адміністрації та статус його структурних підрозділів визначаються головою обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державної адміністрації з урахуванням вимог частини першої статті 44 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та інших нормативно-правових актів.

Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. №606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій» затверджений наступний рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації:

1. Структурні підрозділи: агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації); екології та природних ресурсів; економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури та туризму; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій); фінансів. 2. Державний архів області (міста). 3. Служба у справах дітей.

7.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади

Відносини місцевих державних адміністрацій – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади різних ієрархічних рівнів. За характером вони поділяються на субординаційні, координаційні, реординаційні; за сферою застосування - функціональні, адміністративні, економічні, відносини ініціативи; за формою і вираженням – на правові і неправові; за сферами розповсюдження – галузеві, територіальні, міжрегіональні. Чинним законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів при здійсненні своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних державних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами державної виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів: 1) органи, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ); 2) органи, що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії, підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

У системі інституційного забезпечення державного та регіонального управління важливими є відносини між обласними та районними державними адміністраціями. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за ними. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно, на вимогу, звітують перед ними.

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються у системі відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, зокрема місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, вносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на

підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді.

У процесі управлінської діяльності на відповідній території місцеві державні адміністрації вступають у відносини із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами. Вони сприяють у здійсненні радами власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації. В системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій важливе місце займають законодавчо визначені та регламентовані їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і окремими громадянами. Саме ця група взаємовідносин створює підґрунтя для забезпечення принципів поєднання державних і місцевих інтересів у реалізації завдань державного та регіонального управління.

ТЕМА 8. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

План

- 8.1 Конституційно-правові засади і правовий статус місцевого самоврядування в Україні
- 8.2. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні
- 8.3. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування
- 8.4. Особливості здійснення самоврядування в місті Києві
- 8.5. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування.

8.1. Конституційно-правові засади і правовий статус місцевого самоврядування в Україні

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Місцеве самоврядування — це така система організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через різні форми самостійно, незалежно від держави розв'язувати проблеми, що стосуються організації їх

життя. Основою місцевого самоврядування є територіальна громада, що є його первинним суб'єктом.

Конституція України (стаття 7) задекларувала необхідність розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу і закріпила принцип, згідно з яким в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування — це право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є складовою частиною організації управління суспільством і його діяльність спрямована, передусім, на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення - територіальної громади. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як специфічна форма реалізації публічної влади.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (від 21 травня 1997 року) та іншими законами.

Основними *рисами місцевого самоврядування* в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виражається у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначається структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом

органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

8.2. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні

Згідно ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сучасна *система місцевого самоврядування в Україні* 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.

Суб'єктом і основним носієм функцій в системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. *Територіальна громада* – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду і навпаки жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл, можуть виходити з неї і утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади наділені чинним законодавством *функціями і повноваженнями у різних сферах місцевого життя*. Вони управляють майном, що є у комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити такі *види територіальних громад*: територіальна громада села; територіальна громада селища; територіальна громада міста; територіальна громада кількох поселень, у тому числі різного статусу у випадку їх добровільного об'єднання у єдину громаду; територіальна громада району у місті.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в

територіальних громадах є сільські, селищні і міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділені функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні і міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються *виконавчі органи рад*. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділені власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т.п.. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є повноваження, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Як спеціальний рівень місцевого самоврядування, вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Районні і обласні ради наділені власними і делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. До власних повноважень відносяться: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами, або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. Делеговані повноваження здійснюються за взаємною згодою (через укладання договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Їх діяльність забезпечує виконавчий апарат рад, який очолюється головами цих рад. Голови обираються районними та обласними радами.

8.3. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування

Згідно зі ст.140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти, за ініціативою жителів, створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України "Про органи самоорганізації населення".

Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення; він поєднує у собі риси органу публічної влади (зокрема, отримує повноваження відповідної ради) та громадського об'єднання (члени працюють на громадських засадах, крім голови і секретаря).

Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Органи самоорганізації населення діють на підставі Конституції України, Закону України «Про органи самоорганізації населення» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад.

Головними завданнями органів самоорганізації населення є: створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Організація діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування", згідно якого асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Формами добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування можуть бути асоціації, об'єднання, спілки та інші інституції, що мають всеукраїнський та міжнародний статус.

8.4. Особливості здійснення самоврядування в місті Києві

Відповідно до ст. 140 Конституції України, а також Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" здійснення місцевого самоврядування в місті Києві має свої особливості, що визначаються окремими законами України.

Зокрема, особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві унормовуються Законом України "Про столицю України — місто-герой Київ". Цим Законом визначається спеціальний статус міста Києва як столиці України. Відповідно, це покладає на органи місцевого самоврядування додаткові обов'язки та надає з боку держави додаткові права та повноваження. Здійснення функцій управління соціально-економічним розвитком столиці забезпечується органами місцевого самоврядування у місті Києві та гарантується державою.

Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради; виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення.

Відповідно, особливостями здійснення місцевого самоврядування в місті Києві є те, що:

- місцеве самоврядування в місті Києві здійснюється територіальною громадою міста Києва як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні у місті ради та їх виконавчі органи;

- представницькими органами місцевого самоврядування у місті Києві є Київська міська рада та районні у місті ради;

- Київська міська та районні у місті Києві ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні і під контрольні відповідним радам;

- Київський міський голова є головою Київської міської ради, що обирається населенням міста Києва шляхом прямих виборів, очолює виконавчий комітет міської ради і головує на її засіданнях, а також одночасно є головою Київської міської державної адміністрації, що призначається Президентом України відповідно до Конституції України за поданням Кабінету Міністрів України.

8.5. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, виступають Європейська Хартія місцевого самоврядування та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування на сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що є обов'язковими для держав-членів Ради Європи. Цей документ прийнято на засіданні Ради Європи 15 жовтня 1985 року.

Європейська Хартія місцевого самоврядування складається з преамбули та трьох частин. У преамбулі викладена мета держав-членів Ради Європи, які підписали Хартію, та основні принципи, на яких вона базується. В першій частині Хартії сформульовані загальні положення, що вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування; у них формулюються принципи, які визначають характер та об'єм компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій,

забезпечення організаційної автономії місцевої влади. У другій частині Хартії викладені положення, що стосуються кола зобов'язань, які учасники можуть прийняти на себе. У третій частині містяться норми процесуального характеру. Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії.

Від імені України Європейську Хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до ст. 9 Конституції України після ратифікації Європейська Хартія місцевого самоврядування стала частиною українського законодавства.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. В Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни.

ТЕМА 9. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ

План

9.1. Основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади з підприємствами, установами і організаціями

9.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях

9.3. Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування із судовими і правоохоронними органами

9.4. Взаємодія державних органів та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

9.5. Організація роботи із запитами громадян

9.1. Основні напрями взаємодії центральних та регіональних органів державної влади з підприємствами, установами і організаціями

Згідно діючого законодавства України взаємодія органів державної виконавчої влади з підприємствами, установами та організаціями здійснюється в межах їх нормативно визначених повноважень та компетенцій.

У галузі соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць органи державної виконавчої влади взаємодіють з підприємствами, що функціонують на їх території, *в питаннях*: 1) реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів, а також до виконання державних цільових комплексних програм; 2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів території; 3) погодження проектів та прийняття відповідних висновків щодо доцільності розміщення на конкретній території нових підприємств та інших об'єктів

незалежно від форм власності; 4) активізації інвестиційної та підприємницької діяльності шляхом створення спеціальних (вільних) економічних зон, функціонування територій пріоритетного розвитку; 5) розробки пропозицій щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету, а також формування обсягів продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування.

Повноваження місцевих державних адміністрацій в сфері бюджету та фінансів передбачають взаємодію, передусім, в частині здійснення фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку.

Важливою формою взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади з підприємствами, установами та організаціями є об'єднання у спільних інтересах територіальних громад на договірній основі бюджетних коштів з коштами підприємств, установ, організацій та населення для вирішення соціально-економічних проблем території, а саме: будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення, житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення.

Реалізуючи державну регуляторну політику України, органи державної виконавчої влади взаємодіють з підприємствами, установами та організаціями в сфері державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, зокрема, надають допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів.

9.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 17) регламентовані відносини органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях. Зокрема, відносини з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом (стаття 18).

З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи, організації, що не перебувають у комунальній власності, надають відповідну інформацію. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на таких підприємствах з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Організація дієвого місцевого самоврядування передбачає відповідну взаємодію виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з підприємствами, установами і організаціями, яка проявляється в тому, що їх виконками розглядають проекти планів комунальних підприємств, на договірних засадах залучають підприємства, установи і організації усіх форм власності до участі в забезпеченні комплексного збалансованого соціально-економічного розвитку села, селища, міста, розміщують замовлення на виробництво продукції, виконання необхідних для громади робіт на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території, встановлюють у межах, закріплених законодавством, тарифи на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами комунальної власності, сприяють зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності. Кандидатури для призначення на посади керівників державних підприємств, розташованих на відповідній території, обов'язково погоджуються з виконавчими органами місцевих рад.

До *форм взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами* відносять: соціальну взаємодію, партнерські відносини, кооперацію діяльності та співробітництво, розробку та реалізацію спеціальних регіональних (місцевих) програм підтримки малого і середнього підприємництва.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях, передбачає застосування системи заходів з подолання адміністративних бар'єрів започаткування та розвитку підприємництва, інформаційного, матеріально-ресурсного, фінансового, кадрового, інфраструктурного, консалтингового та маркетингового забезпечення розвитку підприємництва.

9.3. Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування із судовими і правоохоронними органами

Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з *судовими органами* полягає, передусім, в організаційному забезпеченні функціональної діяльності судів (матеріально-технічному, кадровому, інформаційно-правовому), а також - виконанні судових рішень.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють *Службі безпеки України*, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком. У свою чергу, у випадку оголошення воєнного чи надзвичайного стану, СБУ сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану, а також ліквідації наслідків стихійних лих, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, взаємодіючи з органами державної влади і місцевого самоврядування для підтримки нормальної життєдіяльності підвідомчих об'єктів, адміністративно-територіальних одиниць та їх мешканців.

Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з прокуратурою здійснюється через відповідні організаційні форми, зокрема, працівники прокуратури можуть виступати з доповідями про стан дотримання законності на відповідній території на сесіях місцевих рад, нарадах, координаційних радах у місцевих державних адміністраціях; 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. У свою чергу, органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані реагувати на виявлені прокуратурою факти порушень законодавства і застосовувати заходи усунення їх причин.

Відповідно до встановлених повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, здійснюється *взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ*. Зокрема, органи міліції, згідно поставлених перед ними завдань, забезпечують сприяння в межах своєї компетенції органам державної виконавчої влади у виконанні покладених на них обов'язків, надають допомогу представникам державних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні їх законної діяльності, забезпечують громадський порядок в населених пунктах, проводять заходи щодо гарантування безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочинам, здійснюють 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, катастроф, спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ координують проведення необхідних заходів з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, 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, а також координувати спільні дії щодо вжиття негайних заходів для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

Органи місцевого самоврядування узгоджують з органами внутрішніх справ вирішення відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій,

спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

У свою чергу, органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні сприяти міліції в її роботі. До виняткової компетенції сільських, селищних, міських рад належить заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність по охороні громадського порядку на відповідній території. Керівники і працівники органів внутрішніх справ можуть брати участь на громадських засадах у роботі постійних комісій місцевих рад з питань боротьби зі злочинністю, у спеціально створюваних робочих групах.

9.4. Взаємодія державних органів та органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

Згідно діючого законодавства, *об'єднання громадян* - це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. В залежності від сфери впливу об'єднань громадян, у їх складі розрізняють: політичні партії і громадські організації.

Місцеві органи державної виконавчої влади взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав таких об'єднань громадян.

Форми та способи взаємодії органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян є різноманітними. Зокрема, об'єднання громадян беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки відповідно до законодавства України, мають право висувати кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, а також брати участь у формуванні відповідних виборчих комісій, та направляти свої пропозиції щодо їх складу відповідним місцевим радам. Крім того, представники політичних партій формують внутрішню структуру представницьких органів влади, передусім, через функціонування в них партійних фракцій.

Об'єднання громадян також можуть впливати на формування державної політики як через своїх представників у державних органах, так і шляхом проведення масових заходів - мітингів, демонстрацій тощо. Об'єднання громадян беруть активну участь у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема представники об'єднань беруть участь з правом дорадчого голосу на сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій місцевих рад, у загальних зборах громадян за місцем проживання, виступають ініціаторами їх скликання, беруть участь у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах.

9.5. Організація роботи із запитами громадян

Законом України "Про звернення громадян" врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права: брати участь в управлінні державними і громадськими справами; мати можливість впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; відстоювати свої права і законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення.

Законодавством України всі звернення громадян умовно поділені на 3 групи: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, стосовно вдосконалення соціально-економічної, духовної, культурної, суспільно-політичної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням щодо сприяння в реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів, або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності державних органів, депутатів, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, посадових осіб.

Законом України "Про звернення громадян" передбачена процедура опрацювання звернень громадян до органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також підготовки відповідей на них.

Особливою формою задоволення прав громадян на отримання інформації про державне будівництво та місцеве самоврядування є *запити громадян*.

Запит – це вид звернення громадян або їх об'єднань, юридичних осіб, народних депутатів України, органів державної влади, посадових і службових осіб, відповідно до законодавчо встановленої процедури, до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з вимогою дати у визначений строк необхідну інформацію. Згідно з Законом України "Про інформацію" запит може бути індивідуальним або колективним; подаватися тільки у письмовій формі й має адресуватися відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам.

Об'єктом запиту може бути інформація про ті чи інші явища, події, дії, стан справ у відповідній сфері суспільних відносин, а також інформація щодо особи. Мета запиту – одержання інформації у визначені законодавством строки у встановленому порядку.

Для забезпечення своїх конституційних прав і свобод громадяни можуть звертатися до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери їх повноважень. У свою чергу, посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути запити громадян і не пізніше, ніж у визначений законом термін, прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь.

Процедура роботи із запитом на інформацію в органі місцевого самоврядування зображена на рис. 9.1.

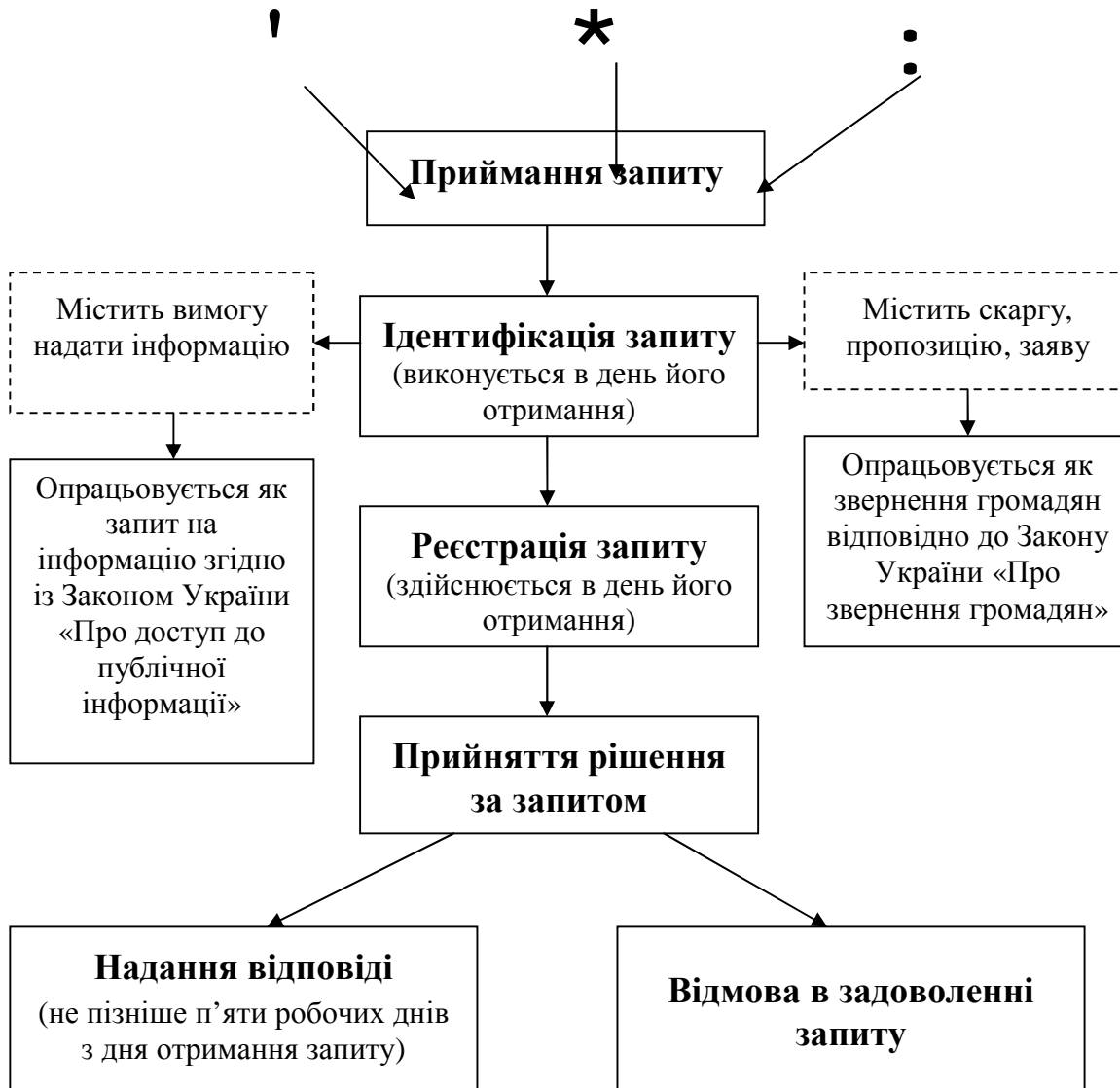


Рис. 9.1. Процедура роботи із запитом на інформацію в органі місцевого самоврядування

Для роботи зі зверненнями та запитамі громадян застосовується також така форма як *особистий прийом громадян*. Керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян регулярно, у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання.

З метою забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створення необхідних правових механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 року Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації».

У зв'язку з прийняттям Закону України "Про доступ до публічної інформації" забезпечено нові стандарти щодо підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднень рішень органами місцевого самоврядування. Закон визначив правила та терміни щодо: 1) оприлюднення проектів підготовлених рішень, реєстрації їх в системі обліку та забезпечення доступу громадськості до проектів рішень; 2) попереднього розгляду проектів рішень органами ради та ознайомлення з ними інших учасників місцевого самоврядування до стадії фінального розгляду (як правило – до сесій та засідань виконавчих комітетів); 3) оголошення порядків денних сесій місцевих рад; 4) відкритості засідань з розгляду та прийняття рішень, збереження протоколів засідань; 5) оприлюднення прийнятих рішень.

РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

ТЕМА 10. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

План

- 10.1. Державне управління економікою: сутність, функції
- 10.2. Сутність, складові та види державної політики
- 10.3. Об'єктивна необхідність та теоретичні основи державного регулювання економіки
- 10.4. Інструменти державного регулювання економіки
- 10.5. Методи державного регулювання економіки
- 10.6. Механізм фінансово-бюджетного і грошово-кредитного регулювання економіки
- 10.7. Державне регулювання цін та інфляції
- 10.8. Структурна та інвестиційна політика: державне регулювання структурних зрушень та інвестиційної діяльності
- 10.9. Механізм державної підтримки підприємницької діяльності
- 10.10. Механізм управління державним сектором економіки
- 10.11. Державне регулювання розвитку промислового виробництва
- 10.12. Механізм державного регулювання агропромислового виробництва
- 10.13. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності

10.1. Державне управління економікою: сутність, функції

Державне управління економікою – цілеспрямовуючий, організуючий, регулюючий та контролюючий вплив держави, в особі її органів і посадових осіб, на економічні процеси з метою спрямування розвитку економіки на реалізацію цілей суспільного розвитку.

Державне управління економікою, як й іншими сферами суспільної життєдіяльності, базується на використанні таких *загальних функцій державного управління* як організація, планування й прогнозування, мотивація, регулювання, контроль.

Організація як функція державного управління економікою полягає в формуванні організаційних положень, які визначають порядок управління і процесуального регулювання: регламентів, нормативів, інструкцій, вимог, відповідальності і т.п., використання яких дозволяє створювати організаційні умови для функціонування суб'єктів економічної діяльності, встановлювати порядок залучення і використання ресурсів в процесі економічної діяльності, формувати організаційну структуру управління економікою на різних рівнях, налагоджувати взаємозв'язок і взаємодію між об'єктами та суб'єктами державного управління економікою.

Функція планування в державному управлінні економікою полягає у визначенні цілей розвитку економіки, в цілому, та окремих її складових, розробці планів їх реалізації. Функція прогнозування в державному управлінні економікою полягає у формуванні науково обґрунтованого судження про можливий стан економіки в майбутньому.

Мотивація як функція державного управління економікою полягає в спонуканні суб'єкта економічної діяльності з боку держави з метою досягнення поставлених нею цілей.

Регулювання полягає в упорядкуванні економічної системи з метою підпорядкування її певним правилам, цілеспрямованому впливі на економіку, спрямованому на узгодження інтересів і вирішення економічних суперечностей. У широкому розумінні *державне регулювання* полягає у застосуванні різноманітних форм, інструментів, важелів державного впливу на народногосподарську кон'юнктуру та структуру національної економіки, а також на діяльність суб'єктів ринку з метою реалізації економічної політики держави.

Функція контролю в державному управлінні економікою полягає у виявленні і попередженні відхилень в розвитку економічної системи від визначених параметрів з метою запровадження заходів для приведення її в стан відповідності з ними.

Механізм державного управління економікою – це сукупність способів, методів, важелів, які використовуються органами державної влади в процесі реалізації функцій щодо забезпечення впливу на економіку з метою досягнення цілей економічної політики держави.

Суб'єктами державного управління економікою є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Залежно від *об'єкта державного управління* (державний сектор, приватний сектор) мають місце певні відмінності в державному управлінні економікою.

10.2. Сутність, складові та види державної політики

Державна політика – це напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Вона є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній області, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні.⁵

Державна політика є планом дій органів влади щодо вирішення важливих проблем суспільного розвитку і включає такі складові: 1) діагностику проблем суспільного розвитку, аналіз вимог та очікувань громадськості; 2) визначення цілей та пріоритетів суспільного розвитку; 3) розробка стратегії суспільного розвитку в розрізі його основних сфер; 4) розробка програм реалізації стратегічних цілей; 5) оцінка альтернативних програм у відповідності з вигодами й затратами; 6) громадське обговорення й консультування з різними політичними й соціальними групами; 7) вибір і прийняття державно-управлінських рішень; 8) моніторинг реалізації програм та при необхідності їх корегування; 9) оцінка реалізації програм та ефективності політики.

Можна виділити наступні *види державної політики*: економічну, соціальну, національної безпеки, демографічну, аграрну, культурну, військову, науково-технічну, інформаційну, кадрову, правову, адміністративну, зовнішню, паливно-сировинну. В рамках кожного з видів політик можна виділити значну кількість її напрямів.

Державна економічна політика – це комплекс економічних цілей і заходів держави, які забезпечують вирішення стратегічних та тактичних завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни. Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи країни та забезпечення соціальної та політичної стабільності. Економічна політика держави охоплює всі аспекти функціонування економіки і включає такі види політик: антициклічну, структурну, інвестиційну, амортизаційну, інноваційну, конкурентну, грошово-кредитну, фінансово-бюджетну, цінову, зовнішньоекономічну, соціальну, регіональну, економіко-екологічну.

Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, який би включав сукупність засобів, методів і ресурсів для забезпечення виконання визначених заходів у відповідності з окресленими завданнями. Механізм реалізації державної політики включає сукупність організаційно-управлінських, нормативно-правових, економічних, соціальних, психологічних, інформаційних заходів.

⁵Енциклопедія державного управління: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Том 4 - К.: НАДУ, 2011.–С.122.

10.3. Об'єктивна необхідність та теоретичні основи державного регулювання економіки

До об'єктивних причин державного регулювання економіки належать:

- відсутність досконалої конкуренції (монополізм, інфляція, безробіття);
- наявність виробництв, на товари і послуги яких не спрацьовує ринковий ціновий механізм (виробництво суспільних товарів: національна оборона, правовий захист, судочинство);
- наявність секторів і сфер діяльності, де ціни і витрати виробництва не відображають суспільного ефекту продукції. Це виробництва з так званим зовнішнім ефектом (екстерналіями). До таких відносяться виробництва, які несуть великі витрати на охорону навколишнього середовища, розвиток освіти, охорону здоров'я;
- наявність ринків, де адаптація до ринкових механізмів здійснюється повільно (ринок праці).

Державне регулювання економіки можна визначити як втручання держави в економіку з використанням сукупності різноманітних важелів, інструментів, які дозволяють їй забезпечити нормальні умови функціонування ринкового механізму та домагатись розв'язання економічних і соціальних проблем.

Основними функціями державного регулювання економіки є: регулювання макроекономічних пропорцій; розроблення та реалізація науково-технологічної, інвестиційної та соціальної політики; фінансування фундаментальних досліджень у галузі суспільних, природничих і технічних наук за рахунок бюджетних коштів і кредитів; реалізація регіональної політики; фінансування заходів соціальної та культурної політики; покриття частини трансакційних витрат; усунення негативних екстерналій; пом'якшення впливу кризових явищ; підтримка і захист економічної конкуренції; прискорення інституційних змін та стимулювання підприємницької діяльності; соціальний захист населення; вироблення вимог з охорони навколишнього природного середовища та його відтворення; захист вітчизняних пріоритетних виробництв.

Економічною основою державного регулювання економіки є спеціально створений централізований фонд державних грошових засобів (державний бюджет), а також майно, яке знаходиться в державній формі власності.

Державне регулювання економіки ґрунтується на таких основних *принципах*: 1) адекватності; 2) розумної достатності; 3) послідовності і поступовості; 4) гнучкості; 5) відкритості.

10.4. Інструменти державного регулювання економіки

Елементи – це складові частини цілісного механізму впливу держави на соціально-економічний розвиток, які включають: правове та адміністративне регулювання; індикативне планування; державне підприємництво; фінансово-бюджетне регулювання, грошово-кредитне, цінове, еколого-економічне регулювання. Елементи є набором взаємозв'язаних між собою окремих інструментів (засобів), які використовуються для розв'язання певних проблем чи досягнення поставлених цілей.

Засоби – це окремі інструменти, через які реалізується державна політика і уточнюються механізми впливу держави на економічні і соціальні процеси. До

них належать: податки, ціни, кредити, інвестиції, бюджет, мито, проценти, державні замовлення, тощо. Кожному елементу державного регулювання економіки відповідає певна система засобів (табл.10.1).

Таблиця 10.1

Елементи і засоби державного регулювання економіки

Елементи	Засоби регулювання
Правове регулювання	Закони, постанови, укази, інструктивно-методичні документи, концепції, державні програми
Адміністративне регулювання	Норми, нормативи, стандарти, ліміти, квоти, ліцензії, штрафи і санкції, заборони, обмеження, державні замовлення і державні контракти.
Індикативне планування, Стратегічне планування	Плани, програми, прогнози, цільові комплексні програми, соціально-економічні нормативи
Фінансово-бюджетне регулювання	Бюджет, система податків, пільги і стимули в оподаткуванні, дотації, субсидії, субвенції, державні інвестиції і кредити.
Грошово-кредитне регулювання	Кредити, проценти за кредитами, облікова ставка, норми резервування, операції на ринку цінних паперів, грошова та кредитна емісія, валютний курс.
Валютне регулювання	Валютні обмеження, валютні інтервенції, валютний курс, валютний коридор, валютні резерви.
Цінове регулювання (державне регулювання цін)	Система цін і тарифів, умови ціноутворення, податки, фіксація та декларування цін, обмеження рівнів рентабельності, заставні та закупівельні ціни.
Регулювання, спрямоване на забезпечення реалізації структурної, науково-технічної, інвестиційної політики	Державні замовлення, державні закупівлі, державні інвестиції, кредити, пільги, дотації, субсидії, ліміти.
Соціально-орієнтоване регулювання в контексті соціальної політики	Індексація та компенсація доходів, межа малозабезпеченості, мінімальний споживчий бюджет, прожитковий мінімум, мінімальна зарплата, державні допомоги, державні соціальні гарантії і стандарти, соціально-економічні нормативи, соціальні пільги, соціальні фонди і соціальні програми.
Еколого-економічне регулювання	Екологічні норми і нормативи, екологічні ліміти, екологічні санкції і штрафи, екологічні податки, екологічні фонди, програми.
Державно-приватне партнерство	Державні замовлення і державні контракти, угоди, національні проекти, державні інвестиції, кредити, пільги, дотації, програми.

За механізмом дії інструменти державного регулювання економіки поділяються на інструменти прямої дії, які носять адміністративний характер і інструменти опосередкованої дії (непрямої) дії, що формують певне середовище діяльності суб'єктів ринку.

10.5. Методи державного регулювання економіки

Під методами державного регулювання економіки слід розуміти способи впливу держави на кон'юнктуру та структуру економіки, а також на суб'єктів ринкової економіки з метою створення сприятливих умов їхнього ефективного функціонування відповідно до прийнятої економічної політики держави.

Методи класифікують за формами впливу на суб'єктів ринку (прямі, опосередковані) та способом реалізації (правові, адміністративні, економічні).

Методи *прямого регулювання* – способи безпосереднього втручання держави в економічні процеси та економічну діяльність суб'єктів. Такий вплив передбачає здійснення заходів із застосуванням інструментів адміністративного регулювання та використання бюджету в частині державних асигнувань. До них, зокрема, відносять: державне цільове фінансування; надання цільових дотацій; встановлення та обмеження цін; встановлення квот на виробництво, ввезення і вивезення продукції; ліцензування діяльності та операцій з експорту та імпорту; проведення державної експертизи та встановлення державних стандартів; встановлення нормативних вимог до якості і сертифікації технологій і продукції і т.ін. Прямі методи державного регулювання економіки не пов'язані з створенням додаткового матеріального стимулу і базуються на силі державної влади.

Методи *непрямого регулювання* полягають у формуванні сприятливого економічного середовища, яке змушує суб'єктів ринкової економіки діяти у потрібному для держави напрямі. Опосередковане регулювання – це вплив держави на економічні інтереси, який здійснюється інструментами фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної та інших політик. Серед основних засобів можна виділити такі: встановлення системи податків, рівнів оподаткування, преференцій в оподаткуванні, диференціювання податків; надання пільг в кредитуванні; маніпулювання обліковою ставкою, ставкою рефінансування; регулювання валютного курсу національної грошової одиниці; митне регулювання експорту й імпорту; встановлення валютних курсів та умов обміну валют тощо.

Правові методи – є способом реалізації функції регулювання через створення правового поля функціонування суб'єктів ринку, забезпечення механізмів реалізації законодавчо-нормативних актів та контролю за виконанням. Правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових норм (правил) поведінки суб'єктів ринку.

Адміністративні методи ґрунтуються на силі державної влади і полягають у застосуванні заборони, дозволу і примусу. У країнах з розвиненою ринковою економікою сфера використання адміністративних методів обмежується головним чином: охороною навколишнього середовища (екологічні норми, ліміти, штрафи, санкції); підтриманням мінімальних параметрів рівня життя населення (мінімальна зарплата, соціальні нормативи, соціальні стандарти); ліквідацією негативних наслідків ринкової конкуренції (монополізму – через встановлення квот на виробництво, обмеження цін, рентабельності, стандартизації) та боротьбою з тіньовим бізнесом.

Адміністративні методи реалізуються системою інструментів адміністративного регулювання і передбачають такі механізми як квотування, лімітування, ліцензування, нормування, стандартизацію, державні замовлення тощо.

Економічні методи використовуються з метою створення економічного середовища, яке спонукає суб'єктів ринку діяти в необхідному для суспільства напрямі та розв'язувати завдання соціально-економічного розвитку країни.

Система економічних методів включає методи фінансово-бюджетного, грошово-кредитного, цінового та валютного регулювання.

Методи *фінансово-бюджетного регулювання* (ФБР) передбачають використання системи оподаткування та управління видатками з метою встановлення рівноваги на ринку. Методи ФБР реалізуються наступною системою інструментів: державний бюджет та бюджети всіх рівнів; система податків, ставки оподаткування, регресивні і прогресивні ставки оподаткування, податкові преференції; державні видатки, дотації, субсидії, субвенції, допомоги; державні кредити і державні інвестиції; державні закупівлі.

Методи *грошово-кредитного регулювання* (ГКР) – є методами впливу держави на механізми ринкової економіки, які є способом реалізації монетарної політики. Сутність ГКР полягає у здійсненні сукупності заходів, спрямованих на зміну обсягів грошової маси в обігу, кредитних ресурсів та емісії (тобто, впливу на грошову пропозицію). ГКР реалізується такою системою основних інструментів як: облікова ставка; норми обов'язкових резервів; операції на відкритому ринку цінних паперів; грошова та кредитна емісія; валютний курс.

Методи *цінового регулювання* (*державного регулювання цін*) – є системою впливу держави на ціни та ціноутворення з метою сприяння стабільному розвитку національної економіки (встановлення фіксованих цін, встановлення «граничних стель» цін, граничних рівнів рентабельності тощо), а також попередження розгортання інфляційних процесів.

Методи *валютного регулювання економіки* – є системою заходів, спрямованою на регламентацію валютних операцій, міжнародних розрахунків та порядку здійснення угод з валютними цінностями. За допомогою валютних методів держава прагне поставити під контроль: валютні операції, надання іноземним особам кредитів і позик, ввезення і вивезення валюти за кордон; підтримання рівноваги платіжного балансу та стійкості власної валюти. Основними інструментами валютного регулювання є: дисконтні ставки центрального банку (дисконтна політика); валютна інтервенція і валютні обмеження; валютний курс грошової одиниці (девальвація або ревальвація); валютні резерви тощо.

10.6. Механізм фінансово-бюджетного і грошово-кредитного регулювання економіки

Важлива роль в системі державного регулювання економіки належить фінансово-бюджетному регулюванню. *Механізм фінансово-бюджетного регулювання економіки* забезпечує реалізацію фіскальної політики держави і передбачає систему урядових дій з формування фінансових ресурсів країни та управління бюджетними видатками з метою забезпечення рівноваги внутрішнього ринку та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку. Тобто, це заходи держави у сфері оподаткування та державних витрат.

В механізмі фінансово-бюджетного регулювання економіки можна виокремити чотири взаємозв'язані і взаємодоповнюючі *напрями*: 1) формування фінансових ресурсів держави; 2) управління державними видатками; 3) фінансування бюджетного дефіциту; 4) регулювання міжбюджетних відносин.

Складовою механізму фінансово-бюджетного регулювання є механізм податкового регулювання. *Податкове регулювання* – це діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування, організації стягнення податків, податкових платежів. Воно передбачає використання диференційованого підходу до оподаткування з метою регулювання народногосподарської кон'юнктури, підприємницької активності і споживчого попиту, рівня споживання тощо.

Управління видатками здійснюється на цілі і в межах, затверджених законодавчим органом і виконує функції політичного, соціального і економічного регулювання. Використовуючи бюджетні кошти, держава може активно впливати на розв'язання поточних завдань, ліквідацію соціальних та економічних проблем, забезпечення економічного зростання та підтримання економічної рівноваги.

Механізм грошово-кредитного регулювання є сукупністю інструментів впливу держави на пропозицію грошей та ціну кредиту і реалізується з метою контролю за грошовою масою в обігу. Основним завданням грошово-кредитного регулювання є забезпечення внутрішньої стабільності грошей. Серед інших завдань слід виокремити: а) сприяння підвищенню ділової активності; б) вплив на динаміку інфляції з метою її зниження; в) активізацію інвестиційної діяльності; г) підтримання рівноваги платіжного балансу. Суб'єктом грошово-кредитного регулювання виступає центральний (в Україні – Національний) банк. В Україні регулюючі функції НБУ реалізує через банківську систему, яка включає в себе комерційні банки, інвестиційні фонди, ощадний банк, страхові компанії, банки спеціального призначення.

Механізм грошово-кредитного регулювання здійснюється з використанням таких методів:

1) зміна (збільшення чи зменшення) розмірів облікової ставки та норм банківського резервування. *Обов'язкові резерви* – це обов'язкова норма ресурсів, яку комерційні банки повинні зберігати в центральному банку у відсотках до залучених депозитів. Через зміну норми обов'язкового резервування національний банк впливає на кредитні можливості комерційних банків і зміну грошової маси в обігу. *Облікова ставка* є одним із монетарних інструментів, за допомогою якого Національний банк України встановлює для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку орієнтир щодо вартості залучених і розміщених грошових коштів на відповідний період;

2) здійснення операцій на ринку цінних паперів. Сутність цього методу полягає в купівлі-продажу Національним банком облігацій внутрішньої державної позики, казначейських зобов'язань, власних зобов'язань (деPOSITНИХ сертифікатів) Національного банку України, комерційних векселів, інших цінних паперів та боргових зобов'язань. Купівля центральним банком цінних

паперів на відкритому ринку призводить до збільшення грошової маси, а операції з продажу – до скорочення грошових ресурсів в обігу;

3) проведення чи призупинення кредитної емісії;

4) встановлення валютного курсу національної грошової одиниці (девальвації або ревальвації).

Виходячи з цього, виділяють два основні напрями грошово-кредитного регулювання: 1) грошово-кредитна експансія (політика “дешевих” грошей); 2) грошово-кредитна рестрикція (політика “дорогих” грошей).

З метою подолання диспропорцій в економічній системі та забезпечення стійкої рівноваги уряди країн проводять *кон'юнктурну політику*, яка є системою дій, що йдуть у протилежному до поточної економічної кон'юнктури напрямку. При цьому використовуються методи як фіскальної так і монетарної політики.

З метою активізації сукупного попиту держава може застосовувати: 1) фіскальну політику розширення (збільшення видатків та зменшення податків); 2) стимулювання інвестицій за допомогою зниження процентних ставок за кредит; 3) збільшення грошової маси шляхом розширення кредитної емісії, зменшення норм банківського резервування та облікових ставок; 4) втручання в ринок цінних паперів шляхом скуповування державних зобов'язань.

Стимування сукупного попиту здійснюється через проведення: а) фіскальної рестриктивної політики стримування (скорочення видатків та збільшення податків); б) стримування інвестицій через підвищення процентних ставок по кредитах, депозитах; в) зменшення грошової маси; г) втручання в ринок цінних паперів шляхом викидання на ринок більшої кількості державних зобов'язань.

10.7. Державне регулювання цін та інфляції

Завданнями державного регулювання цін є: 1) стабілізація довгострокового економічного розвитку; 2) недопущення та попередження інфляції; 3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції; 4) підтримання прожиткового мінімуму та забезпечення доступу до соціально значущих товарів і послуг; 5) захист внутрішнього ринку від негативного впливу зовнішньої конкуренції.

Сутність та форми державного втручання в процеси ціноутворення залежать від стану економічного розвитку держави та ступеня розв'язання соціальних проблем суспільства. Втручання держави в процес ціноутворення здійснюється в таких формах: а) обмеження рівня цін та контроль за ціноутворенням; б) встановлення розмірів прямих податків та введення стимулів в оподаткуванні; в) державна підтримка рівня цін через надання дотацій; г) моніторинг цін та опублікування даних про їхню динаміку.

Державне регулювання цін здійснюється за допомогою *прямих і непрямих* методів. *Пряме* регулювання здійснюється з метою ліквідації цінових диспропорцій та захисту споживача від диктату монополістів, а також, забезпечення доступності населення до основних товарів і послуг і передбачає наступну систему методів впливу: встановлення фіксованих цін на найважливіші товари і послуги; встановлення максимального (мінімального) рівня цін (цінові стелі); декларування зміни цін; встановлення граничних рівнів

рентабельності; запровадження закупівельних (заставних) цін; заморожування (блокування) цін; контроль за ціноутворенням на продукцію монополістів; надання дотацій виробникам соціально значущих товарів і послуг.

До системи основних методів *непрямого регулювання* цін відносять: зміну рівня непрямих податків (ПДВ, акцизного збору, ввізного мита); надання пільг і стимулів в оподаткуванні та диференціювання податків; регулювання курсу валют; встановлення розмірів роздрібною торговельної націнки (максимального рівня).

З метою стримування інфляції та зменшення її негативних наслідків на економіку країни уряди проводять антиінфляційну політику. *Антиінфляційна політика* – є комплексом взаємозв'язаних заходів, спрямованих на зниження та попередження розгортання інфляції.

Вибір конкретних способів антиінфляційного регулювання економіки залежить від різних чинників, основними з яких є: характер інфляційних процесів; стан загальногосподарської кон'юнктури ринку; інфляційні очікування населення; обсяги та динаміка грошової маси; рівні оподаткування; розмір та динаміка державних видатків. Здебільшого антиінфляційна політика охоплює політику управління чинниками попиту та пропозиції, а також чинниками, які зумовлюють розгортання інфляційних процесів, і, насамперед, сферу грошового обігу.

Серед основних заходів антиінфляційного регулювання виокремлюють заходи стратегічного і тактичного характеру. Зокрема, до заходів стратегічного характеру (довготривалої дії) відносять: а) погашення інфляційних очікувань, насамперед, цінових (контроль за цінами, гарантія збережень, попередження нагнітання поточного попиту); б) введення жорстких лімітів на щорічні прирости грошової маси; г) скорочення бюджетного дефіциту (насамперед, через скорочення державних видатків – субсидій, дотацій); д) регулювання грошових доходів і витрат населення (державні позики, цільові вклади в ощадбанки, приватизація житла, випуск і продаж цінних паперів). Заходи тактичного характеру (короткотривалої, швидкої дії) включають: а) запровадження податкових пільг і стимулів в оподаткуванні; б) зниження процентних ставок за кредити; в) індексацію грошових доходів.

У світовій практиці застосовують такі типові напрями *антиінфляційної політики*: 1) *політику доходів* (реалізується шляхом «заморожування» зарплати; фіксації цін та контролю за їх рівнем; обмеження зарплати шляхом збільшення оподаткування, укладання угод про цінову політику з виробниками товарів і послуг); 2) *дефляційну політику* (здійснюється через: проведення грошово-кредитної рестрикції; впровадження державного протекціонізму; розвиток конкуренції та обмеження монополізму; скорочення державних видатків та збільшення доходів); 3) *адаптаційну політику* (проводиться шляхом індексації доходів та погашення інфляційних очікувань).

10.8. Структурна та інвестиційна політика: державне регулювання структурних зрушень та інвестиційної діяльності

Економічній системі суспільства притаманна складна структура. Розрізняють такі *види структур економіки*:

- відтворювальну, яка характеризує співвідношення: між стадіями суспільного відтворення (виробництвом, обміном, розподілом та споживанням); між проміжним і кінцевим виробництвом; між фондом нагромадження та фондом споживання; між виробництвом засобів виробництва та предметів споживання;

- галузеву, яка характеризує поділ економіки на окремі галузі і сектори економіки та відображає складені пропорції за видами економічної діяльності;

- територіальну, яка відображає частку у виробництві валового внутрішнього продукту (валового випуску) кожної адміністративної території, регіону, виробничо-територіальних комплексів;

- інституційну, що характеризує співвідношення у виробництві валового внутрішнього продукту за формами власності, інституційними секторами, ринковими і неринковими інститутами;

- зовнішньоекономічну, яка відображає співвідношення між експортом та імпортом товарів, послуг та капіталів;

- технологічну, що характеризує співвідношення технологічних укладів економічної системи.

Структурна політика держави є сукупністю практичних заходів, спрямованих на зміну внутрішніх пропорцій в економічній системі. У широкому розумінні *структурна політика держави* – це обґрунтування цілей та характеру структурних перетворень, визначення комплексу заходів щодо підтримки розвитку тих елементів економічної системи, які забезпечують економічне зростання та розв’язання актуальних проблем функціонування національної економіки.

Головною метою структурної політики є збалансування національної економіки, підтримка такої її пропорційності, при якій досягається найбільш динамічний, стійкий та безкризовий розвиток національного господарства та забезпечується органічне включення у світогосподарську економічну систему.

В програмних документах уряду України визначені наступні цілі структурної політики, які мають стратегічне і тактичне спрямування: встановлення оптимальних макроекономічних пропорцій та формування раціональної структури національної економіки; формування інноваційної моделі економічного розвитку; підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва та збільшення експортного потенціалу країни; розвиток виробництв, які здатні на внутрішньому ринку замінити імпорту продукцію; зниження ресурсо- і, насамперед, енергомісткості виробництва; розвиток конкуренції через реструктуризацію та диверсифікацію виробництва.

При формуванні структурної політики важливе значення має вибір пріоритетних напрямків розвитку окремих видів виробництв, галузей, регіонів. При цьому враховуються такі критерії їхньої пріоритетності: 1) наукомісткість та високотехнологічність виробництва; 2) експортний потенціал галузі; 3) перспективи попиту на продукцію галузі на внутрішньому ринку; 4) досягнення вищої індустріальної стадії розвитку; 5) мінімізація залежності від імпорту сировини, енергії та зниження ресурсомісткості виробництва до оптимального рівня; 6) позитивний побічний ефект; 7) можливість вирішення соціальних та

екологічних проблем, гарантування безпеки країни, забезпечення зростання наукового та інтелектуального потенціалу країни.

Структурне корегування національної економіки здійснюється методами прямого і непрямого (опосередкованого) регулювання. До методів прямого регулювання відносять: 1) визначення пріоритетів структурної трансформації національної економіки, розроблення державних програм структурної перебудови та реструктуризації виробництва; 2) фінансове забезпечення структурних зрушень в економіці шляхом прямого державного інвестування та кредитування; 3) формування спеціальних фондів для фінансування програм структурної перебудови економіки; 4) залучення та спрямування іноземних інвестицій на цілі структурної трансформації економіки; 5) використання системи державних замовлень та закупівель.

Опосередковане регулювання структурної перебудови національної економіки передбачає реалізацію системи заходів, пов'язаних: а) з наданням податкових та кредитних пільг та їхньою диференціацією за відповідними галузями, які визначені як пріоритетні; б) страхуванням та гарантуванням іноземного інвестування і кредитування галузей, які здійснюють структурне оновлення виробництва; в) здійсненні політики прискореної амортизації; г) фінансовою селективною підтримкою пріоритетних виробництв та розробленням державних програм санації підприємств.

Відправною умовою здійснення структурних перетворень є інвестиції. Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Реалізуються інвестиції в процесі інвестиційної діяльності, що може здійснюватися громадянами і юридичними особами України та іноземних держав, а також державами.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою переорієнтації інвестиційних потоків в пріоритетні сфери діяльності та галузі національної економіки. Воно включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

До основних форм активізації інвестиційної діяльності належать: податкове, фінансове та кредитне стимулювання; інфраструктурне та організаційне забезпечення інвестиційної діяльності; стимулювання конкретних інвестиційних проектів; заохочення та захист іноземних інвестицій. (табл. 10.2).

Таблиця 10.2

Форми та механізми державного стимулювання інвестиційної діяльності

Форми	Зміст	Інструменти та механізми реалізації
Податкове стимулювання	Забезпечує спрямування інвестицій у пріоритетні сфери національної економіки та стимулює інвестиційну діяльність суб'єктів економіки	<ul style="list-style-type: none"> - зниження ставки податку або бази оподаткування; - звільнення від оподаткування; - відміна податку на реінвестування; - запровадження податкових кредитів; - запровадження диференційованих

		ставок оподаткування.
Фінансове та кредитне стимулювання	Передбачає розширення бюджетного фінансування, а також забезпечує доступність і підвищує попит на кредитні ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - виділення цільових державних кредитів; надання державних позик; - проведення прискореної амортизації; - надання пільгових та безпроцентних кредитів; - формування державних позабюджетних інвестиційних фондів.
Інфраструктурне та організаційне забезпечення	Передбачає формування інституцій ринку, що розширює джерела інвестування та забезпечує вільне переливання капіталів	<ul style="list-style-type: none"> - розвиток фондового ринку та іпотеки; - створення інституціональних інвесторів-банків довгострокового кредитування; - розвиток інвестиційних фондів та страхових компаній.
Стимулювання впровадження інвестиційних проектів	Забезпечує реалізацію цілей економічного і соціального розвитку держави, дозволяє підвищити технічний рівень виробництва, сприяє конкурентоспроможності національного виробництва	<ul style="list-style-type: none"> - цільове фінансування проведення науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт; - сприяння в проведенні техніко-економічного обґрунтування проектів; - допомога в розробленні проектної та технічної документації; - фінансування та співфінансування реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; - повна або часткова компенсація за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів відсотків за кредитами суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів.
Заохочення та захист іноземних інвестицій	Гарантує стабільність інвестиційної діяльності та дотримання прав і інтересів суб'єктів інвестування.	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення рівноправного правового режиму інвестування; - страхування інвестицій; - гарантування повернення інвестованих коштів; - створення позитивного інвестиційного іміджу.

З метою забезпечення реалізації інвестиційних програм та проектів обраховуються обсяги інвестиційних ресурсів (необхідні та можливі), здійснюється їхнє обґрунтування матеріальними, фінансовими та трудовими ресурсами, визначаються показники ефективності інвестування.

10.9. Механізм державної підтримки підприємницької діяльності

Чинне законодавство визначає *підприємництво* як самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарську діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Державне регулювання розвитку підприємництва забезпечує реалізацію конкурентної політики держави, що визначає основні принципи, напрями і

форми економічного й адміністративно-правового впливу, які розробляє уряд у сфері малого і середнього бізнесу. Воно включає такі *складові*: 1) формування правової бази функціонування підприємницького сектору та вироблення важелів адміністративного регулювання діяльності підприємницьких структур з врахуванням специфіки їх розвитку в окремих галузях і сферах національної економіки; 2) регулювання інституційних змін в економіці, які виступають факторами формування підприємницького середовища; 3) формування системи підтримки та стимулювання підприємницької діяльності; 4) залучення суб'єктів підприємницької діяльності до виконання науково-технічних та соціально-економічних програм, здійснення поставок продукції (робіт, послуг) для задоволення державних та регіональних потреб.

Законом України "Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні" (2012 р.) були визначені такі основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні як: 1) удосконалення та спрощення порядку ведення обліку в цілях оподаткування; 2) запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва, що відповідають критеріям, встановленим у податковому законодавстві; 3) залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення постачання продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб; 4) забезпечення фінансової державної підтримки малих і середніх підприємств шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо; 5) сприяння розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; 6) гарантування прав суб'єктів малого і середнього підприємництва під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; 7) сприяння спрощенню дозвільних процедур та процедур здійснення державного нагляду (контролю), отримання документів дозвільного характеру для суб'єктів малого і середнього підприємництва та скороченню строку проведення таких процедур; 8) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого і середнього підприємництва; 9) впровадження механізмів сприяння та стимулювання до використання у виробництві суб'єктами малого і середнього підприємництва новітніх технологій, а також технологій, які забезпечують підвищення якості товарів (робіт, послуг). Комплексний підхід до вирішення цієї проблеми може бути забезпечений на основі розробки державної і регіональних програм підтримки підприємництва, які б передбачали всі аспекти сприяння його розвитку.

Виділяють такі види підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва: фінансова; інформаційна; консультаційна підтримка; здійснення державної підтримки, що провадять експортну діяльність; державна підтримка у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів та кадрів ведення бізнесу.

На сучасному етапі одним з напрямів створення сприятливого підприємницького середовища в Україні є проведення регуляторної реформи, пов'язаної з необхідністю послаблення надмірного державного регулювання підприємництва. *Регуляторна реформа* є інструментом впровадження державної регуляторної політики. *Державна регуляторна політика* – це постійний та послідовний курс органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на впровадження оптимального державного управління в економічній та соціальній сферах, на зменшення їх втручання у діяльність суб'єктів підприємництва, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку господарської діяльності.

10.10. Механізм управління державним сектором економіки

В структурі економіки України суттєва роль належить державному сектору економіки, який охоплює: підприємства, установи та організації, що перебувають у повній або частковій власності держави й функціонують з метою отримання прибутку (соціального ефекту) та вирішення загальнонаціональних та регіональних проблем; державні фінанси; державні ресурси; державні резерви.

В сфері державного володіння та державного управління знаходяться надра, земля, водні ресурси, ліси, території, які знаходяться під особливою охороною (державні природні заповідники, дендрологічні парки та ботанічні сади, пам'ятки природи, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти), оборонні об'єкти та об'єкти атомної енергетики, залізничний транспорт, нерухомість (житловий та нежитловий фонд), що залишаються в державній (державній або комунальній) власності, державна власність на фінансових ринках, держбюджетні установи, нематеріальні права на яку-небудь діяльність.

Державні підприємства формують, так званий, сектор державного підприємництва. *Державне підприємство* – організаційно-господарська діяльність державних підприємств з виробництва матеріальних благ та надання послуг суб'єктам економіки, порядок створення державою власних підприємств, планування й управління різними їх формами.

Підприємства державного сектора в країнах з соціальною ринковою економікою створюються для: 1) забезпечення робочих місць, послаблення циклічних коливань в економіці, зокрема економічної кризи; 2) утримання галузей виробничої та соціальної інфраструктури, що зумовлено необхідністю створення спеціальних гарантій споживання цих видів послуг для абсолютної більшості населення і, відповідно, контролю за цінами в цих галузях; 3) забезпечення обороноздатності країни, яка під впливом інтересів військових лобі у законодавчих органах та інших факторів перевищує межі доцільності, переростає у гігантський ринок зброї; 4) поповнення державного бюджету; 5) розвитку сфер з пролонгованим ефектом (фундаментальні науки, аерокосмічна техніка, технологія).

Держава здійснює управління державним сектором економіки відповідно до засад внутрішньої і зовнішньої політики. *Суб'єктами управління об'єктами державної власності* є: Кабінет Міністрів України; Фонд державного майна

України; міністерства та інші органи виконавчої влади; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави; Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Функціональні механізми управління державною власністю значною мірою визначаються способом використанням державної власності та способами перетворення форм і відносин власності. Так, зокрема, *оренда державного майна* розглядається як засноване на угоді тимчасове володіння і користування землею, іншими природними ресурсами, підприємствами і майновими комплексами, а також майном або правами, необхідними орендарю для самостійного здійснення підприємницької діяльності. В якості об'єктів оренди у держави можуть бути взяті: земельні ділянки та відособленні природні об'єкти, підприємства та інші види майнових комплексів, окремі будівлі, споруди, устаткування, транспортні засоби, інше майно, сировина, продукція, право вимоги, борги, право позначення продукції тощо.

Практика ринкових відносин в країнах з розвинутими ринковими відносинами свідчить, що одним із способів управління державною власністю є *застава державного майна*. Предметом застави можуть бути речі, цінні папери, інше майно, майнові права, які можуть бути за законодавством відчужені. Право застави виникає з моменту передачі цього майна. Застава, при якій об'єктом застави є підприємства, будови, споруди і інші об'єкти, безпосередньо пов'язані з землею, називається іпотекою. Іпотека дозволяє органам державного управління, в рамках заходів з урегулювання проблем неплатоспроможності, здійснювати реструктуризацію та фінансове оздоровлення підприємств, які попали в кризову ситуацію.

Способом управління державною власністю також є концесія. *Концесія* – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом влади на підставі концесійного договору на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності права на створення та управління об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності на себе зобов'язань по створенню та управлінню об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Об'єкти, які можуть надаватися у концесію, визначаються відповідно до Закону України «Про концесії».

До акціонерних підприємств з державною участю застосовується механізм *управління державними пакетами акцій*. Стосовно акціонерних товариств, державний пакет акцій яких доцільно реалізувати якомога швидше, зусилля державних органів управління спрямовуються на пошук інституційного інвестора. Що стосується акціонерних товариств, державний пакет акцій яких доцільно зберегти упродовж тривалого періоду за державою, то основна мета державних органів полягає в забезпеченні стійкої роботи підприємств та отриманні суттєвих дивідендів на акції. Найбільш перспективною формою управління частками державної власності на змішаних

підприємствах є передача державних акцій в довірче управління уповноваженій особі відповідно до договору доручення.

Провідне місце в системі способів управління перетворенням державної власності займає *приватизація державного майна*. Механізм приватизації регулюється законодавством України про приватизацію. Основним державним документом, який визначає цілі, пріоритети та умови приватизації, зазвичай є Державна програма приватизації.

Приватизація державного майна здійснюється шляхом: 1) продажу об'єктів приватизації на аукціоні (у тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни); 2) продажу об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону; 3) продажу акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців; 4) продажу на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства при поданні покупцем бізнес-плану або техніко-економічного обґрунтування післяприватизаційного розвитку об'єкта; 5) викупу об'єктів приватизації; 6) продажу акцій на міжнародних фондових ринках, у тому числі у вигляді депозитарних розписок; 7) іншими способами, які встановлюються спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей.

Серед способів управління державною власністю слід виділити *механізм банкрутства та ліквідації підприємств*. Суть процедури банкрутства теоретично полягає в ліквідації підприємства як суб'єкта господарської діяльності та розпродажі його майна з метою задоволення потреб його кредиторів. Юридично банкрутство настає після відповідного рішення арбітражного суду або офіційного оголошення про це самим боржником. З позиції державних органів управління банкрутство є крайньою виключною мірою впливу на підприємство-боржника.

10.11. Державне регулювання розвитку промислового виробництва

Метою державного регулювання розвитку промисловості є створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції та глобалізації розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави.

Залежно від специфіки завдань, що вирішуються, та типу галузей і форм власності державне регулювання промислового виробництва здійснюється у вигляді: а) прямого управління; б) регулювання підприємницької діяльності.

Пряме державне управління спрямоване на забезпечення ефективного функціонування промислового виробництва і включає: визначення цілей та пріоритетів промислового розвитку та проведення структурної перебудови; підвищення ефективності управління корпоративними правами; фінансування та кредитування державних підприємств; укладання контрактів з керівниками державних підприємств; організацію системи державних закупівель та

державних замовлень; індикативне планування розвитку; інтегрування промислового комплексу в європейську і світову спільноту (перш за все у такі високотехнічні сектори як авіакосмічний, інформаційні технології, сучасне енергетичне обладнання, виробництво побутової техніки); поглиблення міжнародного співробітництва в науково-технічній та інноваційних сферах; перехід до європейських та світових стандартів. Зокрема, згідно проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року, вдосконалення системи управління промисловістю буде здійснюватися за рахунок: переходу на функціонально-орієнтовану структуру центрального органу виконавчої влади із запровадженням дієвих важелів та механізмів проведення державної промислової політики, орієнтації на досягнення конкретних показників розвитку промисловості, ефективних механізмів взаємодії з регіональною та місцевою владою, сучасних методів програмованого розвитку з консолідацією дій центральних і регіональних органів влади та бізнесу; подальшого розвитку умов ринкової самоорганізації промисловості шляхом вдосконалення нормативно-правового забезпечення; створення комп'ютеризованої системи підтримки прийняття управлінських рішень із автоматизованим доступом до єдиної бази даних статистичної інформації; формування трьохрівневої структури промисловості на основі запровадження другого рівня управління у вигляді великомасштабних об'єднань з передачею їм розпорядчо-господарчих функцій; вдосконалення системи наукового забезпечення процесів формування і реалізації поточних та стратегічних управлінських рішень щодо розвитку промисловості та оцінки їх наслідків; оптимізації системи державних і галузевих програм із забезпеченням спільних зусиль держави, регіонів і приватного капіталу на комплексне вирішення ключових питань інноваційного розвитку.

Регулювання підприємницької діяльності спрямоване на формування конкурентного середовища для функціонування промислових підприємств і здійснюється через реалізацію заходів щодо їхньої підтримки і стимулювання розвитку.

Основними формами державної підтримки розвитку підприємництва в промисловості, згідно чинного законодавства є: а) законодавче забезпечення; б) податкове стимулювання (упровадження системи пільг і стимулів, диференціації податків, звільнення від оподаткування, введення єдиного або фіксованого податку, надання податкових кредитів); в) фінансова та кредитна підтримка (надання державних дотацій та кредитів, розширення ліній кредитування, стимулювання комерційних банків щодо надання пільгових кредитів малим підприємствам, гарантування кредитування виробництва); г) антимонопольне регулювання (обмеження монополізму та подолання недобросовісної конкуренції); д) організаційне та інфраструктурне забезпечення (спрощення процедури реєстрації підприємства за системою “єдиного вікна” чи “єдиного офісу”); спрощення звітності; скорочення кількості ліцензованих видів діяльності; розвиток об'єктів ринкової інфраструктури та інфраструктури підтримки промислових підприємств; е) інформаційна та консультативна підтримка; є) кадрове забезпечення; ж) інноваційна та науково-

технічна підтримка (розвиток мережі технологічних парків, інкубаторів, технополісів та інших ефективних форм поєднання наукової діяльності з промисловим виробництвом і капіталом; створення багатофункціональної системи наукового забезпечення розвитку промисловості, в т.ч. галузевих і регіональних науково-технічних центрів, науково-технічних служб); з) підтримка інвестиційної діяльності (попередження та зменшення інвестиційних ризиків; поліпшення економічних, правових та організаційних умов діяльності інвесторів; використання потенціалу інститутів спільного інвестування (інвестиційних, пенсійних, страхових фондів).

10.12. Державне регулювання агропромислового виробництва

Вплив держави на розвиток агропромислового виробництва здійснюється в рамках реалізації аграрної політики. *Аграрна політика* – це система заходів, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку АПК, стабілізацію і розширення аграрного ринку, забезпечення продовольчої безпеки країни.

Для аграрної політики держави в умовах трансформаційної економіки характерне: проведення земельної реформи; формування аграрного ринку та розвитку ринкової інфраструктури; розвиток нових форм господарювання; забезпечення умов для становлення сучасних фінансово-економічних, правових та організаційно-інституційних відносин в АПК; формування ринкового механізму управління АПК; забезпечення соціального розвитку села.

В системі регулювання АПК виділяють три аспекти: функціональний; структурний; динамічний.

Функціональний аспект полягає у: здійсненні моніторингу попиту і пропозиції на зовнішньому і внутрішньому ринках щодо сільськогосподарської продукції та сировини; прогнозуванні кон'юнктури сільськогосподарської продукції; розробці цільових комплексних програм розвитку АПК та забезпеченні їх реалізації; обґрунтуванні пріоритетних напрямків розвитку АПК та інвестиційної діяльності в АПК; визначенні необхідних структурних та кількісних параметрів державних замовлень на сільськогосподарську продукцію. *Структурний аспект* передбачає забезпечення оптимальних співвідношень між галузями АПК та його підкомплексами. *Динамічний аспект* полягає у забезпеченні раціональних співвідношень між існуючими потребами суспільства і держави в продукції АПК та реальними можливостями АПК щодо їх задоволення.

Державне регулювання АПК здійснюється на трьох рівнях: на загальнодержавному; на рівні областей і республіки Крим; на рівні адміністративних районів.

Основними *цільми* державного регулювання АПК є: гарантування продовольчої безпеки держави; забезпечення населення якісними продуктами харчування; забезпечення промисловості сировиною; розв'язання проблем економічного і соціального характеру розвитку АПК; забезпечення інвестиційної привабливості АПК; нарощення експортного потенціалу АПК.

Державне регулювання АПК здійснюється *прямими* і *непрямими* методами. Загальна схема впливу держави на аграрний сектор України характеризується системою заходів (табл.10.3).

Таблиця 10.3.

Система основних заходів державного регулювання АПК

Заходи	Механізми реалізації
Законодавче забезпечення розвитку АПК	Формування правової бази; прийняття законодавчих та нормативних актів; розроблення Земельного, Лісового, Водного Кодексів; розроблення державних цільових програм, формування Концепції аграрної політики
Проведення аграрної реформи	Визначення пріоритетів в розвитку АПК, структурних перетворень, видів діяльності, моделей розвитку АПК, реформування земельних відносин.
Індикативне планування	Розроблення системи розрахункових та директивних показників та індикаторів, визначення обсягів державних закупівель.
Податкове регулювання АПК	Встановлення єдиного фіксованого податку, податкових пільг, стимулів, звільнення від сплати податку частини доходу за окремими видами діяльності; використання нарахованого ПДВ; застосування податкових преференцій
Кредитна та фінансова політика	Надання державних кредитів, інвестицій; відкриття додаткових кредитних ліній; застосування авансових проплат; надання товарних кредитів (лізинг паливно-мастильних матеріалів, сільськогосподарської техніки); використання цільового субсидування; залучення іноземних кредитів та інвестицій; використання застави землі, майна; впровадження фіксованих кредитних ставок; впровадження фінансового лізингу; впровадження системи здешевлення кредитів комерційних банків; доплати, дотації, часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки.
Цінове регулювання	Визначення рівня орієнтованих закупівельних цін; забезпечення паритетності цін; дотування виробництва продовольчих товарів (резервні та заставні закупівлі з метою вирівнювання сезонних коливань).
Інфраструктурне забезпечення	Формування мережі інфраструктури аграрного ринку: аграрних бірж, лізингових компаній, земельного банку; сприяння матеріально-технічному обслуговуванню; розвиток транспортної та сервісної інфраструктури: торгових домів, заготівельно-збутових, обслуговуючих кооперативів, кредитних спілок тощо.
Реформування земельних відносин	Встановлення форм власності на землю; правил користування та використання землі; запровадження плати за землю; проведення моніторингу землі, землеустрою, паювання землі.
Регулювання імпорту сільськогосподарської продукції	Встановлення ввізного мита на сільськогосподарські товари, термінів їх дії; встановлення квот на ввезення сільськогосподарської продукції; запровадження системи сертифікація та контроль за ввезенням імпортової сільськогосподарської продукції
Забезпечення державних потреб в сільськогосподарській продукції та сировині	Визначення обсягів і структури держзамовлень; укладення державних та регіональних контрактів; розміщення державних замовлень серед виконавців
Технічне переоснащення та підвищення рівня виробництва	Розвиток вітчизняного сільськогосподарського машинобудування; сприяння у впровадженні нових технологій виробництва, вирощування і зберігання; часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки; надання кредитів для закупівлі складної сільськогосподарської техніки; фінансування з держбюджету (фінансовий лізинг).
Забезпечення якості продуктів харчування	Запровадження державної санітарно-гігієнічної експертизи; державного реєстру; ідентифікації; сертифікації

Земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві. Механізм державного регулювання земельних відносин реалізується через: прийняття пакета законодавчо-нормативних актів і організаційно-методичних документів щодо процесу реалізації земельної реформи; роздержавлення та приватизації земель сільськогосподарського призначення, паювання сільськогосподарських угідь; створення нових ефективних організаційних структур на основі приватної власності на землю; формування ефективної системи землекористування, земельного ринку, ринку оренди; розроблення державної та регіональних програм із визначенням наукового, матеріально-технічного, фінансового, правового і кадрового забезпечення; впровадження системи моніторингу за проведенням земельної реформи.

З метою оцінки (прогнозу) ситуації на ринках аграрної продукції, забезпечення потреб держави та потреб інших споживачів сільськогосподарської продукції, збалансування аграрного ринку, моделювання окремих ситуацій по сегментах ринку розробляється система прогнозних балансів та балансових розрахунків, які входять в державну програму соціально-економічного розвитку країни.

10.13. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності

Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) – це сукупність правових, фінансово-економічних і організаційно-управлінських форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава стимулює, координує і регламентує діяльність суб'єктів у сфері зовнішньоекономічних зв'язків відповідно до цілей та завдань зовнішньоекономічної політики.

Метою регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України; стимулювання прогресивних структурних змін в економіці; захист економіки країни від несприятливого впливу іноземної конкуренції; створення найбільш сприятливих умов для ефективної інтеграції країни до світової економіки.

Основними завданнями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є такі: захист економічних інтересів України та законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності розвивати всі види підприємницької діяльності незалежно від форм власності та всі напрями використання доходів і здійснення інвестицій; заохочення конкуренції та ліквідація монополізму в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється: Україною як державою в особі її органів в межах їх компетенції; недержавними органами управління економікою (товарними, фондовими, валютними біржами, торговельними палатами, асоціаціями, спілками та іншими організаціями координаційного типу), що діють на підставі їх статутних документів; самими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на підставі відповідних координаційних угод.

Основними методами регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: правові; економічні; адміністративні.

Адміністративні методи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності реалізуються з використанням таких важелів як: ліцензування, контингентування, квотування, регламентація митних процедур, державні стандарти якості, технічні бар'єри, санкції, заборони, обмеження та забезпечувальні заходи відносно імпорту, експорту та транзиту товарів і послуг, а також експортний контроль.

Ліцензуванням зовнішньоекономічних операцій є комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з надання дозволу на здійснення суб'єктом ЗЕД експорту (імпорту) товарів. Виділяють два види ліцензування: автоматичне та неавтоматичне ліцензування.

Ліцензування експорту товарів запроваджується в Україні в разі: 1) значного порушення рівноваги на внутрішньому ринку певних товарів, що мають вагомое значення для життєзабезпечення населення; 2) необхідності забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, захисту навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення, прав інтелектуальної власності; 3) експорту золота та срібла, крім банківських металів; 4) необхідності застосування заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника шляхом обмеження експорту вітчизняних матеріалів, необхідних для забезпечення достатньою кількістю таких матеріалів вітчизняної переробної промисловості; 5) необхідності забезпечення захисту патентів, торгових марок та авторських прав, виконання міжнародних договорів України.

До причин запровадження ліцензування імпорту товарів в Україні віднесено: 1) різке погіршення стану платіжного балансу та зовнішніх платежів (якщо інші заходи є неефективними); 2) різке скорочення або мінімальний розмір золотовалютних резервів; 3) необхідність забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, захисту, навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення, прав інтелектуальної власності; 4) імпорт золота та срібла, крім банківських металів; 5) необхідності застосування заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника у випадках зростання імпорту в Україну, що завдає значної шкоди або загрожує завданням значної шкоди національному товаровиробнику подібного або безпосередньо конкуруючого товару; 6) необхідності забезпечення захисту патентів, торгових марок та авторських прав, виконання міжнародних договорів України.

Контингентування — це обмеження державною владою ввозу товарів певною кількістю або сумою на встановлений період часу. Контингенти можуть установлюватися через укладення двосторонніх угод. Такі контингенти дійсні тільки для країн, що уклали угоду. В іншому випадку уряд країни встановлює загальний (глобальний) контингент, який можуть використовувати всі країни. Загальний контингент дає імпортеру країни свободу вибору контрагента серед тих країн, на які поширюється дія контингенту, тоді як двосторонній

контингент обмежує вибір імпортера тільки тією країною, котрій цей контингент надано.

Квотування — кількісне або вартісне обмеження експортно- імпортних операцій. Квотування ЗЕД здійснюється з використанням таких видів експортних (імпортних) квот: 1) глобальних квот – квот, що встановлюються щодо товару (товарів) без зазначення конкретних країн (груп країн), куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується; 2) групових квот – квот, що встановлюються щодо товару (товарів) з визначенням групи країн, куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується; 3) експортних квот – граничного обсягу певної категорії товарів, який дозволено експортувати з території України (імпортувати на територію України) протягом встановленого строку та який визначається у натуральних чи вартісних одиницях; 4) індивідуальних квот – квот, що встановлюються щодо товару (товарів) з визначенням конкретної країни, куди товар (товари) може експортуватися або з якої він (вони) може імпортуватися; 5) спеціальних квот – граничного обсягу імпорту в Україну певного товару (товарів), що є об'єктом спеціального розслідування та/або спеціальних заходів, який дозволено імпортувати в Україну протягом установленого строку та який визначається в натуральних та/або вартісних одиницях виміру.

Технічні бар'єри — комплекс заходів з перевірки відповідності продукції, що імпортується, вимогам міжнародних і національних стандартів. Різновидами технічних бар'єрів є технологічні, технічні, санітарні, радіаційні норми, та сертифікація. Такі бар'єри є перешкодами для імпорту іноземних товарів, що виникають у зв'язку з їх невідповідністю національним стандартам, системам виміру та інспекції якості, вимогам технічної безпеки, санітарно-ветеринарних нормам, правилам упаковки, маркування та іншим подібним вимогам.

Санкції — заходи адміністративного впливу, що застосовуються державою до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності – порушників законодавства, пов'язаного з їх зовнішньоекономічною діяльністю. Спеціальними санкціями є індивідуальний режим ліцензування чи тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності.

До методів державного регулювання ЗЕД відносяться також *заборони, обмеження та забезпечувальні заходи* відносно імпорту, експорту та транзиту товарів і послуг, а також експортний контроль.

До економічних методів державного регулювання ЗЕД належать: митне регулювання, оподаткування, кредитування ЗЕД, регулювання ціноутворення у ЗЕД, валютне регулювання.

Найважливішим засобом митного регулювання є мито – загальнодержавний податок, встановлений Податковим та Митним кодексами України, який нараховується та сплачується при переміщенні товарів та цінностей через державний кордон. В Україні застосовуються такі види мита: 1) ввізне мито – встановлюється на товари, що ввозяться на митну територію України; 2) вивізне мито – встановлюється законом на українські товари, що вивозяться за межі митної території України; 3) сезонне мито – встановлюється законом на окремі товари на строк не менше 60 та не більше 120 послідовних

календарних днів; 4) особливі види мита: спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне.

Складовою частиною системи державного регулювання ЗЕД є регулювання цін і тарифів. У сфері ЗЕД ціни поділяються на дві групи: 1) вільно встановлювані ціни; 2) ціни, регульовані державою. Вільні ціни і тарифи встановлюються на всі види продукції, товарів і послуг, за винятком тих, відносно яких здійснюється державне регулювання цін і тарифів. При здійсненні експортних та імпорتنих операцій безпосередньо або через зовнішньоторговельного посередника в розрахунках із зарубіжними партнерами можуть застосовуватися контрактні (зовнішньоторговельні) ціни, які формуються відповідно до цін та умов світового ринку.

Однією з форм державного впливу на зовнішньоекономічні відносини країни є валютне регулювання. *Валютне регулювання* – це діяльність держави, що спрямована на регламентацію міжнародних розрахунків і на порядок здійснення угод з валютою й валютними цінностями. За допомогою валютного регулювання держава визначає порядок організації валютних відносин і контролює здійснення валютних операцій, надання іноземним юридичним і фізичним особам валютних кредитів та позик, встановлює порядок ввезення, вивозу та переказу валюти за кордон і тим самим підтримує рівновагу платіжного балансу та стабільність національної валюти. За допомогою валютного регулювання також забезпечується формування валютних коштів, їх нагромадження і використання.

Основними методами валютного регулювання є: 1) *валютна інтервенція* – це пряме втручання центрального банку країни у функціонування валютного ринку через купівлю-продаж іноземної валюти з метою впливу на курс національної грошової одиниці; 2) *девальвація* – офіційне зниження курсу національної грошової одиниці відносно іноземних валют або міжнародних розрахункових одиниць; 3) *ревальвація* – офіційне підвищення курсу національної грошової одиниці відносно іноземних валют або міжнародних розрахункових одиниць; 4) *валютні обмеження* – сукупність заходів та нормативних правил, установлених у законодавчому або адміністративному порядку та спрямованих на досягнення рівноваги у платіжному балансі, підтримання стабільності курсу національних грошей та досягнення інших цілей; 5) застосування *дисконтної (облікової) політики* – інструменту центрального банку для регулювання валютного курсу та збереження валютних резервів; 6) використання *дивізної валютної політики* – політики регулювання валютного курсу шляхом купівлі і продажу іноземної валюти; 7) створення і використання *валютних резервів* – запасів резервних активів, що перебувають на рахунках у центральному банку та в банках за кордоном і використовуються для сплати боргових зобов'язань, а також у разі необхідності, для проведення валютних інтервенцій з метою регулювання курсу національної грошової одиниці.

ТЕМА 11. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ТА МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

План

- 11.1. Сутність, цілі, складові соціальної політики та механізм її реалізації
- 11.2. Механізм соціального захисту населення
- 11.3. Показники рівня та якості життя населення як основа моніторингу та прийняття управлінських рішень в галузі соціальної політики
- 11.4. Державне регулювання ринку праці
- 11.5. Державного регулювання розвитку соціальної сфери: освіти, культури, охорони здоров'я

11.1. Сутність, цілі, складові соціальної політики та механізм її реалізації

Соціальна політика держави – це система управлінських, організаційних, регулятивних, саморегулятивних заходів, дій, принципів і засад, спрямованих на забезпечення оптимального соціального рівня та якості життя, соціального захисту малозабезпечених верств населення, їх соціальної безпеки в суспільстві.

Реалізація соціальної політики передбачає розв'язання *наступних завдань*: гарантування конституційних прав громадян на працю, соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, культуру, житло; підвищення добробуту населення за рахунок особистого трудового внеску, підприємництва та ділової активності; надання відповідної допомоги по безробіттю, збереження робочих місць, фахова перепідготовка осіб, які втратили роботу; проведення ґрунтовної пенсійної реформи, що забезпечуватиме справедливую систему пенсійних виплат з урахуванням трудового вкладу особи; надання адресної допомоги найнужденнішим громадянам у грошовій та натуральній формах; сприяння всебічному державному захисту інтелектуального потенціалу суспільства, його ефективному використанню та примноженню; забезпечення стабільного фінансування та державної підтримки розвитку духовної сфери, освіти, науки і культури; широка підтримка сім'ї, материнства та дитинства; проведення активної екологічної політики.

Складовими соціальної політики держави є: політика доходів; система соціального забезпечення та надання соціальних гарантій; соціальний захист населення; політика зайнятості; розвиток системи охорони здоров'я, освіти, послуг, умов проживання; соціальне партнерство.

Соціальна політика згідно чинного законодавства реалізується через такі *інструменти*: індексацію і компенсацію доходів громадян; встановлення вартості прожиткового мінімуму; встановлення межі малозабезпеченості (гарантованого мінімуму); встановлення мінімальної заробітної плати, пенсії, допомоги; надання державних допомог та субсидій; формування соціальних фондів; розроблення соціальних програм; встановлення соціальних гарантій та соціальних пільг; соціальне забезпечення; соціальне інвестування; соціальні податки; соціальні послуги (соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, послуги з працевлаштування, інформаційні, тощо).

Соціальні стандарти – це система офіційно встановлених державою соціальних нормативів (обов'язків держави) по задоволенню соціальних потреб громадян. Основними елементами соціальних стандартів є: обов'язковість і загальнодоступність освіти; недопущення примусової праці; гарантування належних умов праці, її тривалості, оплати; мінімальний розмір заробітної плати, прожитковий мінімум.

Одним з варіантів забезпечення соціальних стандартів є розвиток *інституту соціального партнерства*, який є комплексом процедур узгодження інтересів між найманими працівниками і роботодавцями за безпосередньої участі держави. До основних форм соціального партнерства відносять: консультації; переговори; взаємне інформування сторін; укладання колективних договорів (угод) та контроль за їх виконанням; сприяння розв'язанню колективних трудових спорів (соціальні суди); розгляд і вирішення можливих претензій та розбіжностей.

11.2. Механізм соціального захисту населення

Соціальний захист населення є системою державних заходів щодо: підтримки певних категорій населення, які зазнають негативного впливу ринкових процесів; забезпечення відповідного рівня життя шляхом надання окремим громадянам правової, фінансової та матеріальної допомог; забезпечення прийнятних для країни умов життя та праці через встановлення соціальних стандартів, пенсійні виплати. Значимість соціального захисту населення впливає з його конституційного закріплення (стаття 46 Конституції України).

Соціальний захист здійснюється як щодо економічно активного, так і економічно неактивного населення, а також тих, хто нездатний самотійно себе забезпечити (непрацюючих і малозабезпечених).

Соціальний захист малозабезпечених і непрацездатних громадян передбачає: надання державних допомог (по безробіттю, одноразових, цільових, компенсаційних); надання державних субсидій (житлових, цільових на будівництво житла); надання натуральних допомог (товарні субсидії, безоплатні обіди, безоплатні проїзди, одяг, пільгова оплата житла); обслуговування пенсіонерів, інвалідів, самотніх громадян в будинках-інтернатах, центрах соціального обслуговування; встановлення мінімальних розмірів пенсій, соціальних пенсій; компенсаційні виплати та індексація доходів; впровадження соціальних податків.

Основні форми соціального захисту, передбачені чинним законодавством, можна розділити на декілька таких груп: пільги (часткове або повне звільнення від плати за різноманітні послуги і товари, а також можливість придбання певних товарів за зниженими цінами); соціальні та компенсаційні виплати (різноманітні форми матеріальної та соціальної допомоги, надбавок, доплат та компенсацій соціального призначення, що виплачуються у грошовій формі); соціальні послуги (послуги, спрямовані на відновлення або підтримання нормальної життєдіяльності найбільш соціально вразливих категорій населення або осіб, що піддаються різноманітним соціальним ризикам чи зазнали певних труднощів з вини держави).

Важливим засобом реалізації механізму соціального захисту населення виступають соціальні послуги. *Соціальні послуги* – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Всі заходи соціального захисту можуть здійснюватися у формі як грошових, так і натуральних трансфертів. *Грошові трансферти* – це різні види соціальної допомоги, компенсацій, надбавок, доплат та інших грошових виплат, що здійснюються у грошовій формі (різні види грошового забезпечення; соціальна допомога; матеріальна допомога; надбавки та доплати; компенсаційні виплати).

Натуральні трансферти – це пільги на використання певних видів послуг та оплату за них, а також безпосередньо соціальні послуги. До таких соціальних послуг належать: соціальні послуги, що надаються у стаціонарних установах – дитячих будинках; будинках-інтернатах; будинках для престарілих.

Однією з форм соціального захисту є соціальне страхування. *Соціальне страхування* – це форма соціального захисту населення, система заходів щодо матеріального забезпечення та соціального обслуговування в старості, на випадок тимчасової або постійної втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття та в інших випадках, передбачених законодавством.

Згальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Видами загальнообов'язкового державного соціального страхування є: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; інші види страхування, передбачені законами України.

11.3. Показники рівня та якості життя населення як основа моніторингу та прийняття управлінських рішень в галузі соціальної політики

Рівень життя населення (РЖН) це – ступінь задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб людини, який забезпечує сукупність матеріальних і соціальних умов життя.

Під *якістю життя* розуміють задоволеність населення життям з точки зору різних потреб та інтересів і включають в його зміст характеристики та

індикатори рівня життя, умови праці та відпочинку, житлові умови, соціальне забезпечення, екологію, доступність інформації, забезпечення прав людини, ступінь соціальної захищеності населення, безпеку, свободу вибору людини, суб'єктивні оцінки тощо.

Для оцінки рівня життя населення України застосовується система показників, які характеризують різні аспекти досліджуваного явища і об'єднані в такі три блоки: показники матеріального становища населення; показники, що характеризують умови проживання населення; показники, що характеризують стан соціального середовища (табл.11.1).

Таблиця 11.1

Система показників рівня життя населення, яка використовується в Україні

Блок показників матеріального становища населення	
Групи показників	Показники
Доходи та витрати населення	<ul style="list-style-type: none"> - Середньомісячна номінальна заробітна плата; - Середньомісячна реальна заробітна плата; - Середній розмір пенсії; - Співвідношення середньої та мінімальної заробітної плати; - Середньодушові сукупні доходи домогосподарств; - Середньодушові сукупні витрати домогосподарств; - Середньодушові грошові доходи домогосподарств; - Середньодушові грошові витрати домогосподарств; - Купівельна спроможність доходів; - Структура доходів домогосподарств; - Структура витрат домогосподарств.
Показники споживання	<ul style="list-style-type: none"> - Мінімальний споживчий бюджет; - Прожитковий мінімум; - Кількість спожитих продуктів харчування за основними групами (кг на місяць у розрахунку на одну особу); - Енергетична цінність добового раціону харчування, ккал на одну особу; - Співвідношення реального та нормативного споживання продуктів харчування за основними групами; - Співвідношення реального та нормативного показника енергетичної цінності споживання; - Витрати домогосподарств на послуги в розрізі їх видів (фактичний розмір на одну особу на місяць, грн.; питома вага в сукупних витратах домогосподарства,%) ; - Витрати домогосподарств на освіту (фактичний розмір на одну особу на місяць, грн.; питома вага в сукупних витратах домогосподарства,%); - Витрати домогосподарств на придбання одягу, взуття, товарів особистого догляду (фактичний розмір на одну особу на місяць, грн.; питома вага в сукупних витратах домогосподарства,%).
Майнові характеристики домогосподарств України	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпеченість основними товарами тривалого користування, штук на 100 сімей; - Питома вага населення , яке має базовий набір товарів тривалого використання; - Питома вага населення , яке має розширений набір товарів тривалого використання;

	<ul style="list-style-type: none"> - Питома вага населення , яке має інноваційний набір товарів тривалого використання; - Питома вага населення , яке має у власності житло; - Питома вага населення , яке має у володінні земельну ділянку.
Блок показників, що характеризують умови проживання населення	
Забезпеченість житлом	<ul style="list-style-type: none"> - Кількість сімей, які перебували на обліку для одержання житла та поліпшення житлових умов, тис.; - Загальна площа введених в експлуатацію житлових будинків; - Частка домогосподарств, які мають окреме житло, %; - Середній розмір загальної площі житла, кв. м. у розрахунку на одну особу; Середнє навантаження на одну житлову кімнату, осіб.
Якісні характеристики житла	<ul style="list-style-type: none"> - Питома вага міського населення, що має набір базових зручностей для міста, %; - Питома вага сільського населення, що має набір базових зручностей для села, %; - Частка населення, яке мешкає в багатоповерхових будинках , що побудовані понад 30 років і не підлягали капітальному ремонту; - Розподіл населення за ступенем задоволеності своїм житлом , %.
Рівень розвитку та доступність закладів соціальної інфраструктури	<ul style="list-style-type: none"> - Питома вага сільських населених пунктів, що не мають відділень зв'язку, %; - Питома вага сільських населених пунктів з чисельністю дітей дошкільного віку від 20 осіб і більше, що не мають дитячих дошкільних закладів, %; - Питома вага сільських населених пунктів, де проживають діти вком 7-17 років та віддалені від найближчої школи на відстань понад 10 км, %; - Питома вага сільських населених пунктів, віддалених від найближчого лікарняного закладу первинної допомоги на відстань понад 5 км, %; - Питома вага сільських населених пунктів з чисельністю понад 500 осіб, що не мають закладів культури, %; - Питома вага сільських населених пунктів з чисельністю понад 500 осіб, що не мають підприємств служби побуту, %.
Блок показників, що характеризують стан соціального середовища	
Демографічні показники	<ul style="list-style-type: none"> - Співвідношення шлюбів і розлучень; - Питома вага народжених поза шлюбом; - Частка смертей від екзогенних причин у загальній кількості смертей, %; - Питома вага передчасних смертей у загальній кількості смертей, %.
Показники ринку праці	<ul style="list-style-type: none"> - Рівень тривалого (понад рік) безробіття, %; - Питома вага зневірених знайти роботу в чисельності економічно активного населення, %; - Питома вага працівників, що працюють у шкідливих умовах; - Питома вага працюючих понад нормативний робочий час, %.
Показники економічних умов	<ul style="list-style-type: none"> - Питома вага працівників, що отримують мінімальну заробітну плату, %; - Питома вага пенсіонерів, що отримують мінімальну пенсію, %; - Питома вага населення, що відносить себе до бідного (за самооцінкою), %; - Рівень злиденності, %.
Показники суспільної	<ul style="list-style-type: none"> - Кількість зареєстрованих злочинів на 100 000 населення; - Питома вага тяжких і особливо тяжких злочинів у загальній

безпеки	кількості злочинів,% ; - Кількість ДТП на 100 км доріг; - Питома вага ДТП зі смертельними наслідками у загальній кількості ДТП,%; - Чисельність осіб, які займались бродяжництвом (жебрацтвом),%.
Показники поширеності соціальних хвороб	- Кількість хворих, що взяті на облік з метою лікування внаслідок вживання алкоголю та розвитку алкогольних психозів, на 100000 населення; - Кількість хворих, що взяті на облік з метою лікування розладів психіки внаслідок вживання наркотиків та інших психоактивних речовин, на 100000 населення; - Кількість хворих на активний туберкульоз (на 100000 населення); - Кількість хворих на СНІД та ВІЛ інфікованих (на 100000 населення).

Мінімальний споживчий бюджет (МСБ) – це набір продовольчих і непродовольчих товарів та послуг у натуральному і вартісному вираженні, що забезпечує задоволення основних фізіологічних і соціально-культурних потреб людини. Мінімальний споживчий бюджет формується найчастіше нормативним методом на основі системи споживчих кошків.

Відправною базою забезпечення державою мінімальних соціальних гарантій, що відповідають науково-обґрунтованим рівням споживання населенням матеріальних благ виступає прожитковий мінімум. *Прожитковий мінімум* – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Встановлюється прожитковий мінімум Кабінетом Міністрів України.

В процесі забезпечення мінімальних соціальних гарантій непрацездатному населенню використовується показник межі малозабезпеченості. *Межа малозабезпеченості* – є величиною сукупного доходу на одну особу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному рівні.

11.4. Державне регулювання ринку праці

Державне регулювання ринку праці передбачає здійснення системи правових та економіко-організаційних заходів, спрямованих на його збалансування, забезпечення продуктивної зайнятості, створення належних умов праці та раціонального використання робочої сили. *Завданнями державного регулювання ринку праці* в сучасних умовах є: реформування ринку праці з метою подолання негативних тенденцій у сфері зайнятості та детінізації ринку; підвищення рівня продуктивної зайнятості; запобігання масовому безробіттю внаслідок структурних змін в економіці; посилення соціальної захищеності безробітних.

Механізм державного регулювання зайнятості населення включає систему наступних заходів:

- формування правової бази регулювання ринку праці;
- розроблення та запровадження механізмів реалізації програм зайнятості;

- підтримка і забезпечення функціональної діяльності мережі центрів та служб зайнятості;
- сприяння самозайнятості населення шляхом стимулювання відкриття власного бізнесу, в тому числі в сільських населених пунктах та на депресивних територіях;
- сприяння підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання у професійному розвитку працівників;
- збалансування попиту і пропонування щодо обсягу та рівня кваліфікації робочої сили на ринку праці шляхом системного прогнозування потреб економіки;
- організація системи професійного навчання і перекваліфікації.;
- розроблення та впровадження механізмів стимулювання створення робочих місць для окремих категорій громадян, які не здатні конкурувати на ринку праці;
- створення інформаційно-довідкової системи ринку праці, що передбачає формування банку даних професій, робочих місць, вакансій;
- створення нових робочих місць.

Основою для здійснення регулятивних заходів в сфері зайнятості є оцінка та прогнозування динаміки трудових ресурсів, а також стану і тенденцій на ринку праці. З цією метою складаються трудові баланси: а) загальнодержавний баланс трудових ресурсів; б) баланс ринку праці. Такі баланси розробляються на загальнодержавному та регіональному рівнях і входять складовою частиною до Програми економічного і соціального розвитку країни (регіону).

В сучасних умовах застосовується державне та договірне регулювання оплати праці. В основі договірного регулювання лежить укладання системи тарифних угод та укладання колективних договорів на підприємствах та в організаціях. Об'єктами таких угод та договорів є: створення безпечних умов праці; належний рівень та диференціація оплати праці; гарантії оплати праці та відпочинку тощо.

Державне регулювання оплати праці здійснюється шляхом: а) встановлення розміру мінімальної заробітної плати; б) встановлення державних норм і гарантій в оплаті праці; в) встановлення умов і розмірів оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються з бюджету; д) оподаткування доходів працівників.

11.5. Державне регулювання розвитку соціальної сфери: освіти, культури, охорони здоров'я

Соціальна сфера – це стійка сукупність галузей і видів діяльності, що створюють умови для задоволення соціально-культурних, духовних, інтелектуальних потреб людини, її індивідуального розвитку й самореалізації. Основними складовими соціальної сфери є установи й організації освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту продуктом діяльності яких є послуги. В галузях і видах діяльності соціальної сфери надання послуг населенню здійснюють приватні підприємницькі структури та підприємства і організації суспільного сектору.

Об'єктивна необхідність регулювання розвитку галузей соціальної сфери обумовлена такими причинами: 1) нерівність доходів не дозволяє ринковим способом розподіляти соціально важливі послуги у відповідності з реальними потребами населення, що не забезпечує належної ефективності інвестицій в людський капітал суспільства; 2) ціновий механізм регулювання для деяких видів послуг не спрацьовує (наприклад, в освіті, охороні здоров'я, виробництво і споживання послуг дає ефекти на макроекономічному рівні, які не відображені у ринковій ціні); 3) для забезпечення належного рівня соціальної ефективності в ряді випадків послуги можуть надаватись тільки «в пакеті», що включає послуги освіти, охорони здоров'я, культури, наприклад, послуги дошкільного виховання і шкільної освіти.

Центральні органи виконавчої влади виконують такі функції щодо регулювання суспільного сектору соціальної сфери: визначають головні цілі і напрями розвитку відповідних галузей, концепцію його розвитку; прогнозують головні показники на довготерміновий період за обсягом і ресурсами, визначають головні параметри розвитку галузей на коротко і середньотерміновий період; розробляють нормативи споживання послуг, соціально-економічні нормативи розвитку інфраструктури тощо; визначають мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення; формують програми розвитку окремих галузей (освіти, охорони здоров'я, культури); забезпечують бюджетне фінансування закладів соціальної сфери, що знаходяться в загальнодержавній власності, керівництво ними.

Метою державного регулювання і підтримки некомерційного сектору соціальної сфери є захист населення від такого явища, як ускладнення доступу до соціально-потрібних послуг. При цьому держава реалізує регулятивні функції за допомогою таких заходів: створення нового механізму використання коштів державного, місцевого бюджетів через систему програм розвитку галузей освіти, охорони здоров'я, спорту, культури, мистецтва; формування страхових медичних фондів та фондів підтримки сфери обслуговування.

В програмних документах розробляють показники розвитку мережі культурно-освітніх установ та закладів охорони здоров'я, також програми розвитку освіти, культури, охорони здоров'я. У Державній програмі економічного і соціального розвитку України передбачаються показники розвитку об'єктів освіти, охорони здоров'я, культури, які належать до загальнодержавної власності. Показники розвитку матеріально-технічної бази об'єктів, що належать до комунальної власності, передбачені у Програмах економічного і соціального розвитку регіонів. Головним фінансовим джерелом регулювання діяльності установ і організацій суспільного сектору соціальної сфери є державний бюджет.

ТЕМА 12. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

План

12.1. Особливості державного управління в адміністративно-політичній сфері

12.2. Національна безпека та державне управління

12.1. Сутність та особливості державного управління в адміністративно-політичній сфері

Стабільність і безпека розвитку суспільства, гарантія державного суверенітету, територіальної цілісності й незалежності держави в значній мірі залежать від розвитку адміністративно-політичної сфери, до якої належать оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція.

Особливістю державного управління в адміністративно-політичній сфері є високий ступінь централізації, жорстка регламентація діяльності, переважання владно-розпорядчих методів в управлінській діяльності та домінування субординаційних зв'язків в системі органів влади, що здійснюють різноманітні повноваження в галузі забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності та громадського порядку, оборони і безпеки, внутрішніх справ, забезпечення юстиції, закордонних справ, запобігання надзвичайних ситуацій і ліквідації наслідків стихійних лих, цивільної оборони.

Управління адміністративно-політичною діяльністю здійснюють органи державної влади на всіх рівнях управлінської вертикалі. Суб'єктами управління адміністративно-політичною діяльністю є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; державні правоохоронні органи спеціального призначення; місцеві державні адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Значними повноваженнями щодо управління в адміністративно-політичній сфері наділений Президент України, який забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників силових структур та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Кабінет Міністрів України в контексті здійснення управління в адміністративно-політичній сфері: забезпечує проведення державної правової політики; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України, зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань; здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України; визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу.

Однією з складових адміністративно-політичної сфери є оборона. Управління обороною базується на військовій доктрині. На центральному рівні функції в сфері управління обороною закріплені за Міністерством оборони України, основними завданнями якого є: формування і реалізація державної політики з питань національної безпеки у військовій сфері, сфері оборони і

військового будівництва, у галузі оборонного планування, військової освіти та науки; здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами; забезпечення формування військово-технічної політики у сфері оборони, військової кадрової політики.

Певне функціональне навантаження в сфері адміністративно-політичної діяльності несе міліція – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Міліція є диною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України.

В системі органів державних органів, які здійснюють управління в адміністративно-політичній сфері, особлива роль відводиться Службі безпеки України – державному правоохоронному органу спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України і підпорядковується Президенту України.

На Службу безпеки України 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, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

12.2. Національна безпека та державне управління

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у всіх сферах суспільного життя.

Об'єктами національної безпеки є: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Основними принципами забезпечення національної безпеки є: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

Загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз відповідно до законодавства визначаються Стратегією національної безпеки України.

Суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян.

Координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони України.

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є діяльність у: у зовнішньополітичній сфері; у сфері державної безпеки; у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України; у внутрішньополітичній сфері; в економічній сфері (забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки; поліпшення інвестиційного клімату; стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв; вдосконалення антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій; подолання "тінізації" економіки; забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку; здійснення виваженої політики внутрішніх та зовнішніх запозичень; забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення; забезпечення продовольчої безпеки; захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту; посилення участі України у міжнародному поділі праці, розвиток експортного потенціалу високотехнологічної продукції, поглиблення інтеграції у

європейську і світову економічну систему та активізація участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях; у науково-технологічній сфері; в екологічній сфері; у соціальній та гуманітарній сферах; в інформаційній сфері України.

РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

ТЕМА 13. ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ

13.1. Державна регіональна політика: сутність та види. Цілі, принципи та завдання державної регіональної політики

13.2. Складові державної регіональної політики: особливості формування та реалізації

13.3. Регіон як об'єкт регіонального управління: основні ознаки та функції

13.4. Регіональне управління: сутність та цілі

13.5. Регіональне управління та місцеве самоврядування

13.1. Державна регіональна політика: сутність та види. Цілі, принципи та завдання державної регіональної політики

Державна регіональна політика – це складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язана із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів.

Державна регіональна політика розглядається в сукупності двох її видів:

– по-перше, як *регіональна політика держави*, що проявляється через здійснення органами державної влади системи заходів у політичній, економічній, демографічній, соціальній, інноваційній, екологічній, гуманітарній, національній сферах, яка спрямована на вирішення загальнодержавних проблем і завдань на основі врахування особливостей кожного регіону. За напрямом управлінського впливу цей вид регіональної політики формується центральними органами виконавчої влади і здійснюється від центру - до регіонів;

– по-друге, *внутрішня політика регіонів*, яка здійснюється органами управління регіоном самостійно для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій, максимального забезпечення потреб населення, раціонального використання всіх регіональних ресурсів за умови врахування загальнодержавних інтересів. За напрямом управлінського впливу цей вид регіональної політики формується органами влади на рівні окремих регіонів і узгоджується з центральним рівнем державного управління.

Слід зауважити, що регіональна політика держави і внутрішня політика регіонів розглядаються не як розрізнені частини, а як єдине ціле, елементи державної регіональної політики, які взаємодоповнюють одне одного.

Для досягнення мети державної регіональної політики передбачається вирішення основних завдань державної регіональної політики України, які виписуються в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року, а також в програмах економічного і соціального розвитку України та регіонів.

Важливо, що реалізація *Державної Стратегії регіонального розвитку до 2020 року* дасть можливість визначити *інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики*, який передбачатиме поєднання таких складових частин:

– *секторальної (галузевої)* - підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

– *територіальної (просторової)* - досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування "точок зростання", активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

– *управлінської* - застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування специфіки розвитку кожного регіону.

Такий підхід сприяє визначенню цілей державної регіональної політики до 2020 року.

Пріоритети державної регіональної політики

Стратегічні завдання, визначені у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року	Цілі державної регіональної політики, визначені у Стратегії
Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу	– підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів
Забезпечення розвитку людських ресурсів	– територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток
Розвиток міжрегіонального співробітництва	– ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку
Створення інституціональних умов для регіонального розвитку	

Основними принципами державної регіональної політики є:

– конституційність та законність - відповідність Конституції України та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– співробітництво - узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

– паритетність - забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів державної регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

– відкритість - прозорість, прогнозованість, передбачуваність, послідовність діяльності органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації державної регіональної політики;

– субсидіарність - децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно;

– координація - взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів та програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні;

– єдність - зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

– історична спадкоємність - врахування та збереження позитивного досвіду розвитку регіонів;

– сталий розвиток - забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Формування та реалізація сучасної державної регіональної політики України в нових геополітичних умовах, повинні ґрунтуватись на врахуванні *системи екзогенних факторів впливу:*

– світового масштабу (глобалізації світових економічних відносин, інформатизації суспільства, трансформації системи масової комунікації, розвитку інноваційних процесів, міжнародної конкуренції);

– європейського рівня (запровадження процесів європейської регіоналізації, розширення Євросоюзу, міжрегіонального та транскордонного співробітництва).

З точки зору активізації участі України в європейському регіональному співробітництві, просування її в напрямку європейської інтеграції, об'єктивною є необхідність вивчення позитивного досвіду регіональної політики ЄС, конструктивне його залучення в процес розробки та реалізації такої державної

регіональної політики України, яка б відповідала базовим принципам регіональної політики ЄС.

Так, основним напрямком регіональної політики ЄС є – сприяння соціально-економічній конвергенції країн і регіонів, тобто, вирівнювання територіальних диспропорцій шляхом підтримки неконкурентоспроможних регіонів. Зокрема, підтримка структурно слабких регіонів (згідно уніфікованих критеріїв ЄС – щодо рівня безробіття, динаміки міграційних потоків, показників ВВП на душу населення, питомої ваги сільського господарства і депресивних галузей промисловості у ВВП), може здійснюватись двома шляхами: 1) орієнтації на скорочення дисбалансів у рівнях економічного розвитку регіонів на основі принципу соціальної справедливості; 2) зміцнення конкурентоздатності окремих регіонів з метою досягнення найбільш високих макроекономічних показників в цілому по країні. Основним засобом реалізації регіональної політики ЄС, зокрема, щодо структурної підтримки та підтримки конкурентоспроможності регіонів є структурні фонди ЄС.

Відповідно, державна регіональна політика України в умовах глобалізації та європейської регіоналізації повинна бути спрямована на: досягнення загальноєвропейських норм та стандартів; посилення міжрегіонального та транскордонного співробітництва, залучення до нього приватного бізнесу, недержавних та громадських організацій (особливо в контексті наближення кордону ЄС до України); активізацію зовнішньоторговельної діяльності, зокрема в контексті вступу України до світової організації торгівлі (створення зон вільної торгівлі; єдиних систем співпраці на рівні регіонів, муніципалітетів); розвиток інституційного забезпечення інтеграційних процесів через функціонування різноманітних міждержавних і міжрегіональних організацій; розвиток транскордонної інфраструктури; активізацію формування транспортних коридорів (в орієнтації на Балто-Чорноморську вісь) на основі максимального використання транзитного положення України; адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу; запровадження стандартів ЄС щодо адміністративно-територіального устрою, удосконалення організації регіонального управління та місцевого самоврядування; здійснення заходів щодо створення системи економічно та фінансово самодостатніх громад (по типу регіонів в ЄС) та підвищення ролі регіонів у забезпеченні сталого розвитку.

З огляду на це, *метою державної регіональної політики України є – створення умов для динамічного, збалансованого, комплексного соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.*

Для досягнення мети державної регіональної політики необхідним є вирішення системи завдань державної регіональної політики України:

- вироблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів ефективного використання соціально-економічного потенціалу кожного регіону;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій;
- удосконалення міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку територій; забезпечення фінансової самодостатності регіонів, та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі та регіонах;
- вдосконалення системи охорони довкілля, вироблення механізмів екологічної політики;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС; а також розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва як дієвого заходу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем;
- удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення взаємодії центральних, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління регіональним розвитком;
- запровадження державного механізму стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та депресивних територій з метою подолання істотних відмінностей у рівнях їх соціально-економічного розвитку;
- реалізація нових управлінських технологій регіонального управління як засобу підвищення дієвості управлінських рішень.

13.2. Складові державної регіональної політики: особливості формування та реалізації

Політика регіонального розвитку за структурою досить складна, і охоплює всі процеси та явища, що відбуваються на регіональному рівні. З огляду на це, *основними складовими державної регіональної політики є:* регіональна економічна політика, регіональна соціальна та культурна політика, структурно-інвестиційна політика регіону, регіональна інноваційна політика, регіональна

екологічна політика, регіональна гуманітарна та національна політика, регіональна поселенська (екістична) політика.

Кожна з цих складових характеризується своїми специфічними напрямками, пріоритетами, засобами та механізмами реалізації. Проте, в цілому, складові державної регіональної політики взаємозв'язані, спрямовані на досягнення єдиного завдання – забезпечення комплексного, збалансованого соціально-економічного та екологічного розвитку регіону.

Так, *метою державної регіональної економічної політики* є розв'язання соціально-економічних проблем регіонів шляхом реалізації державного механізму стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій, створення умов для зменшення відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку через стимулювання використання соціально-економічного потенціалу та конкурентних переваг регіонів, оптимізацію структури регіональної економіки, узгодження інтересів загальнодержавного і регіонального розвитку, забезпечення фінансової самодостатності регіонів.

Механізми розробки і реалізації державної регіональної економічної політики включають такі складові:

- державне стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів і депресивних територій засобами фінансово-бюджетного, грошово-кредитного регулювання, інноваційної та інституційної підтримки;

- державне стратегічне програмування та планування регіонального розвитку; запровадження розробки стратегій розвитку регіонів органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;

- розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління регіональним розвитком;

- управління комунальною власністю, передачу державного майна (насамперед об'єктів соціальної сфери) у комунальну власність, розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;

- механізми концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються у регіони у вигляді поточного фінансування державних установ, капітальних вкладень головними розпорядниками коштів державного бюджету з метою досягнення найбільш ефективного їх використання при вирішенні проблем регіонального розвитку;

- застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання регіонального розвитку;

- оптимізація мережі та створення умов для підвищення ефективності функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку;

- розвиток інфраструктури регіональних та міжрегіональних ринків; формування інфраструктурної підтримки підприємництва у регіоні;

- формування в регіонах сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату, розв'язання проблем зайнятості населення;

- підтримка розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- упорядкування міжбюджетних відносин шляхом удосконалення порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі запровадження державних соціальних стандартів, удосконалення практики надання трансфертів з державного бюджету України на основі об'єктивних критеріїв, неухильне дотримання принципу збалансованості місцевих бюджетів;

- програмування та фінансування пріоритетних заходів державних цільових довгострокових програм, спрямованих на стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Безпосередня державна участь капіталом у фінансуванні пріоритетних заходів, спрямованих на вирішення проблемних питань розвитку регіонів.

Регіональна соціальна політика – це система цілей, дій та заходів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів громадянського суспільства, спрямована на забезпечення і впорядкування комплексу соціальних відносин, що виникають в регіоні, а також на формування середовища життєдіяльності, адекватною змінам соціальних потреб населення та всього суспільства.

Завданнями регіональної соціальної політики є – розв'язання соціальних проблем, що виникають в регіоні; підвищення рівня та якості життя населення регіону; забезпечення комплексного розвитку соціальної інфраструктури; зниження територіальної диференціації у рівнях та структурі споживання населенням основних соціальних благ і послуг.

Реалізація регіональної соціальної політики здійснюється в розрізі її основних компонентів: 1) соціального захисту населення (зокрема щодо підтримки економічно активного населення в сфері доходів, прикладання праці та оплати праці); 2) соціального забезпечення (як сукупності засобів підтримки соціально вразливих верств населення, таких як державне пенсійне страхування; соціальне обслуговування; спеціальні допомоги і компенсації; соціальні допомоги); 3) соціального страхування (як засобу захисту соціальних потреб громадян в разі тимчасової втрати їх працездатності, або тимчасової втрати роботи); 4) соціального партнерства (шляхом запровадження договірних засад в сфері праці та оплати праці); 5) соціальної роботи (як засобу соціального забезпечення спеціальних категорій громадян).

В контексті забезпечення сталого розвитку держави та регіонів, *регіональна екологічна політика* передбачає застосування системи заходів, цілей і дій органів державної влади всіх ієрархічних рівнів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки, якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів, раціонального природокористування, задоволення екологічних потреб населення і створення відповідних екологічних умов життєдіяльності громадян.

Основними завданнями регіональної екологічної політики є: врегулювання природо-господарської збалансованості регіонів; застосування програмно-цільового підходу до поліпшення природокористування і охорони навколишнього природного середовища регіонів; ефективне використання та

відтворення природних ресурсів; впровадження економічного механізму природокористування; екологічно обґрунтоване розміщення об'єктів господарського комплексу регіону; використання нормативно-правових та адміністративних засобів екологічного регулювання; екологізація технології в галузях економіки регіону; здійснення заходів щодо зменшення транскордонних переносів забруднюючих речовин; ліквідація наслідків глобальних та локальних екологічних криз; стабілізація екологічного стану в містах та промислових центрах здійснення заходів щодо поліпшення якості питної води; здійснення заходів по залученню підприємницьких структур до реалізації екологічних проектів; залучення громадськості, наукових, освітніх закладів до здійснення природоохоронних та еколого спрямованих заходів; створення повноцінного інформаційного середовища щодо екологічного регулювання; здійснення екологічного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів.

13.3. Регіон як об'єкт регіонального управління: основні ознаки та функції

Згідно Концепції державної регіональної політики *регіон* – це частина території держави, виділена за сукупністю природно-географічних, економічних, соціальних, екологічних та інших ознак в адміністративно-територіальну одиницю, діяльність котрої свідомо направляється і координується для досягнення цілей суспільного розвитку. Це частина території держави, яка характеризується своєрідною триєдністю "території – виробничо-господарської системи – населення", стійким територіальним поєднанням природоресурсної, економічної і соціальної складових.

Регіон розглядається як складна, організована, відкрита та керована система, що формується під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів; має комплекс взаємопов'язаних цілей і завдань, котрі визначені потребами населення, його окремими соціальними групами, господарюючими суб'єктами і державою; відповідну зовнішню форму (організаційну структуру); а також певні правила поведінки, визначені діючим законодавством.

Зазначені системні ознаки регіону дозволяють зазначити *функції*, які виконує регіон, а саме: внутрішню (спрямовану на забезпечення локальних регіональних інтересів та потреб на основі ефективного використання соціально-економічного потенціалу території); зовнішню (що дозволяє забезпечувати потреби не лише регіону, а й усієї держави на засадах міжрегіонального поділу праці) та експортну (спрямовану на використання конкурентних переваг території та вихід з регіональним продуктом на зовнішні ринки).

Відповідно до чинного законодавства України, *регіонами* є адміністративно-територіальні одиниці, визначені діючим адміністративно-територіальним устроєм, а саме: Автономна Республіка Крим, 24 адміністративно-територіальні області, міста Київ та Севастополь. Саме ці регіони є об'єктами регіонального управління, на які поширюються управлінські впливи суб'єктів управління соціально-економічним розвитком

регіонів – органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Стан та перспективи соціально-економічного розвитку регіону обумовлюються наявним соціально-економічним потенціалом регіону та можливостями його використання, що вимагає застосування спеціальних механізмів регіонального управління.

Соціально-економічний потенціал регіону визначається як сукупна здатність економіки конкретного регіону, галузей і сфер господарювання забезпечувати соціально-економічну діяльність, задовольняти запити населення, суспільні потреби, забезпечувати розвиток виробництва і споживання за умов сталого екологічного розвитку, створювати можливості для реалізації функцій регіонального управління.

З огляду на систему факторів, що забезпечують процес суспільного відтворення на регіональному рівні, виділяють такі основні складові соціально-економічного потенціалу регіону: природо-ресурсний, економічний (виробничий), трудовресурсний, інноваційний (науково-технічний), інфраструктурний потенціал (в розрізі виробничої, соціальної, ринкової інфраструктури), фінансовий потенціал регіону, потенціал економіко-географічного розташування регіону. Відповідно, органи регіонального управління в процесі обґрунтування своїх управлінських впливів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних утворень повинні застосовувати методики оцінки складових соціально-економічного потенціал регіону, здійснювати практичні розрахунки щодо аналізу їх стану, динаміки, структури, місткості, рівня нормативної і фактичної забезпеченості, рівня використання та шляхів їх удосконалення.

У системі регіонального управління з метою порівняльного вивчення визначальних ознак, функцій, відносин, рівнів організації регіонів та вироблення спеціальних механізмів регулювання їх розвитку здійснюється типологія регіонів за певними показниками.

Типологія регіонів може здійснюватись за такими параметрами: географічне розташування; кліматичні умови; наявність природних ресурсів; рівень економічного і соціального розвитку; структура господарства; ступінь розвитку виробничої та соціальної інфраструктури; екологічний стан регіону; етнічний склад населення; історичні особливості розвитку; демографічна ситуація в регіоні; соціально-психологічний клімат тощо.

Зокрема, за рівнем соціально-економічного розвитку виділяються динамічні та депресивні (проблемні) регіони; за територіальним розташуванням – внутрішні та прикордонні регіони; за критерієм вторинності територіального поділу розрізняють базові (первинні) регіони; регіони, що утворились як об'єднання декількох діючих адміністративно-територіальних одиниць (Єврорегіони, транскордонні регіони, економічні райони), а також регіони, що утворились як частини діючих адміністративно-територіальних одиниць (ВЕЗ, технопарки, курортполіси тощо).

В Концепції державної регіональної політики України та в Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" одним із пріоритетів визначено:

вичленування та державну підтримку соціально-економічного розвитку проблемних (депресивних) територій. Виділення депресивних регіонів є важливою складовою регіональної політики, в визначенні, реалізації, організаційному і правовому забезпеченні якої першочергово роль відводиться державі. Регулювання розвитку депресивних регіонів передбачено в стратегії соціально-економічного розвитку держави та програмах економічного і соціального розвитку окремих регіонів.

В Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" зазначено, що *депресивний регіон (територія)* – це регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними законодавством, є найнижчими серед територій відповідного типу. В Україні депресивними регіонами визнаються: 1) регіони, у яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу; 2) промислові райони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; 3) сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; 4) міста обласного значення, у яких протягом останніх п'яти років є найвищими середні показники безробіття, зокрема, довготривалого безробіття та найнижчим рівнем середньої заробітної плати.

Система регіонального управління передбачає застосування спеціальних механізмів державного стимулювання та підтримки розвитку депресивних регіонів, а саме: формування відповідних програм подолання депресивного стану; забезпечення стимулювання розвитку депресивних територій шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій; визначення чітких критеріїв та строків виділення з метою стимулювання ефективнішого використання внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу таких територій, прискорення соціально-економічного розвитку, підтримки соціальної активності та мобільності населення; створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування і ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання, забезпечення належного соціального захисту населення.

Крім регіонів, визначених чинним адміністративно-територіальним устроєм держави, у територіальній структурі України виділені, так звані, території зі спеціальним статусом. Вони утворюються для виконання специфічних або тимчасових функцій та завдань і можуть не укладатися в існуючий адміністративно-територіальний устрій, володіють особливим правовим статусом, відносно них існує спеціальний порядок створення та механізм управління тощо.

До *територій зі спеціальним статусом* належать: території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; території природно-заповідного фонду; спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ) – такі як: вільні митні зони; порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, туристично-рекреаційні, страхові, банківські тощо; курортні місцевості; гірські населені пункти; історичні місцевості; території, на яких здійснюються державно-правові експерименти (наприклад, експеримент щодо розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь та ін.); прикордонні території; території, на яких склалася особлива ситуація, а саме зони надзвичайної екологічної ситуації, території воєнного та надзвичайного стану.

Особливе місце в системі територіального устрою України займають території пріоритетного розвитку. *Територія пріоритетного розвитку* – це спеціально визначена частина території держави, межі якої, найчастіше збігаються з межами існуючих адміністративно-територіальних утворень і на якій запроваджується особливий (пільговий) режим інвестиційної діяльності, спрямований на залучення інвестицій та забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

Як правило, території пріоритетного розвитку (ТПР) – це депресивні регіони, що: характеризуються монофункціональною спрямованістю розвитку; є трудонадлишковими, з недостатнім розвитком сфери прикладання праці, високим (порівняно із середнім по державі чи регіону) рівнем безробіття та низьким (порівняно із середнім по державі чи регіону) рівнем доходів населення; зазнали впливу природної чи техногенної катастрофи; мають у своїй структурі наукомісткі галузі та істотний науково-технічний потенціал, а також перспективний (з огляду на поточну кон'юнктуру) виробничий і ресурсний потенціал.

Території пріоритетного розвитку створюються для: подолання депресивного характеру господарства; зміни нераціональної структури регіональної економіки; вирішення проблем зайнятості; збереження і відтворення науково-технічного потенціалу; подолання наслідків техногенних і природних катастроф. На територіях пріоритетного розвитку формується особливий режим здійснення підприємницької діяльності, який передбачає податкові, митні, валютно-фінансові, організаційні пільги. Причому структура і норми спеціального режиму ТПР встановлюються окремо для кожної території. Право на користування пільгами отримують лише ті суб'єкти підприємницької діяльності, які відповідають галузевим пріоритетам, пройшли конкурсний відбір, підписали угоду з уповноваженим органом регіонального управління і прийняли рішення здійснювати узгоджений інвестиційний проект. Перелік пріоритетних видів діяльності визначає Кабінет Міністрів України. Інвестиційні проекти, що реалізуються на ТПР, є пріоритетними для залучення кредитів, які надаються під державні гарантії іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями, іноземними банками, іншими фінансово-кредитними установами.

13.4. Регіональне управління: сутність та цілі

Регіональна політика здійснюється через управління регіональними соціально-економічними процесами на засадах реалізації принципів та пріоритетів адміністративно-територіальної реформи, завдань регіоналізації управління соціально-економічним розвитком, впровадження інноваційних технологій, методів та інструментів управлінської діяльності.

В сучасних трансформаційних умовах розвитку національної економіки управління регіональним розвитком набуває нової якості, що проявляється в інтеграції всіх його функціональних механізмів, напрямів, видів як одного цілого в межах певного регіону. Таке управління має забезпечувати регіональну цілісність соціально-економічного розвитку, досягнення комплексного розвитку регіону, його природно-господарську збалансованість.

Регіональне управління об'єктивно зумовлене такими чинниками:

– адміністративно-правовими – пов'язаними з існуючим державним устроєм, адміністративно-територіальним поділом і наявністю системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які беруть на себе повноваження та зобов'язання щодо управління територією;

– соціально-економічними – пов'язаними з геополітичними, природними, економічними, демографічними, соціальними умовами, специфікою територіального поділу праці та можливостями використання соціально-економічного потенціалу територій.

Регіональне управління розглядається як складова державного управління і формується на нормативно-правових, теоретико-методологічних, інституційних засадах державного управління в цілому, при одночасному врахуванні особливостей та потреб розвитку регіонів як об'єктів управлінського впливу.

Відповідно, *регіональне управління* - це цілеспрямований вплив місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональні соціально-економічні процеси та явища з метою досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації державної регіональної політики через застосування методів, інструментів та технологій управлінської діяльності.

Згідно Концепції державної регіональної політики України основними *цілями регіонального управління* є: 1) створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного і екологічного розвитку регіонів; 2) підтримка конкурентноздатності територій, досягнення відповідного рівня розвитку регіонів на основі максимального використання їх соціально-економічного потенціалу; 3) забезпечення дотримання державних соціальних стандартів та гарантій рівня життя населення незалежно від місця його проживання; 4) здійснення переходу від переважно галузевого до програмно-цільового (територіального) типу регіонального управління; 5) ретельне врахування в рішеннях центральних органів влади інтересів регіонів, яких ці рішення стосуються; 6) досягнення консенсусу між центром і регіонами при формуванні та реалізації державної регіональної політики; 7) створення нормативно-правових та економічних умов для підвищення самостійності регіонів у вирішенні власних проблем; 8) формування ефективної системи

взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в питаннях управління розвитком територій.

Слід зазначити, що в основі вироблення засад регіонального управління лежить врахування процесів регіоналізації управління соціально-економічним розвитком, базові положення яких закладені прийняттям "Європейської хартії про місцеве самоврядування", і мають на меті – досягнення оптимального поєднання державного управління і місцевого самоврядування, децентралізацію управління і розширення повноважень регіонів.

Регіоналізація управління ґрунтується на тому, що "органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виходить з їх компетенції і не внесене до компетенції іншого органу влади" (пункт 4.2 "Європейської хартії про місцеве самоврядування") і полягає в розширенні відповідальності місцевих органів влади і управління у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку території з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

Регіоналізація управління означає децентралізацію управління, при якій центральні органи влади делегують регіональним органам повноваження та відповідальність за ефективне прийняття рішень з питань соціально-економічного розвитку відповідного регіону. Адже в сучасних умовах зростання масштабів суспільного виробництва; ускладнення механізмів управління регіональними процесами і явищами, зменшення можливості врахувати в центрі особливості кожного регіону при формуванні завдань і пріоритетів державної регіональної політики саме регіоналізація управління розвитком територій дозволить забезпечити:

- розширення прав регіонів, що дозволяє з більшою обґрунтованістю приймати рішення, не завантажуючи центральні органи управління тими питаннями, які можуть бути розв'язанні на місцях;

- економічну та організаційну самостійність регіонів, і на цій основі - підвищення ініціативи і діловитості працівників органів регіонального управління;

- забезпечення прийняття обґрунтованих управлінських рішень відповідними органами управління на основі максимального врахування специфічних особливостей регіону та ефективного використання всіх ресурсів, якими володіє регіон.

Поєднання принципів централізації і децентралізації влади, а також засад самоврядування в процесі регіоналізації управління соціально-економічним розвитком дозволить забезпечити створення дієздатного громадсько-правового механізму розв'язання регіональних і місцевих проблем, раціонального поєднання державного, регіонального управління і місцевого самоврядування.

13.5. Регіональне управління та місцеве самоврядування

Реалізація державної регіональної політики ґрунтується на її відповідному інституційному забезпеченні. Виходячи із існування в сучасному адміністративно-територіальному поділі України адміністративно-територіальних одиниць двох типів: тих, що створені актами держави (область,

район) і тих, що склалися природно і визнані державою (міста, селища, села), на рівні регіону Конституцією України закріплено такі *суб'єкти регіонального управління*: місцеві державні адміністрації, як місцеві органи виконавчої влади, що є виразниками інтересів держави в регіонах; органи місцевого самоврядування, як публічна влада, що є виразниками інтересів територіальних громад.

Це рівні за своєю юридичною природою системи влади на місцях, насамперед за функціями і повноваженнями. Конституція гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Одночасно існує паралельна вертикаль державної виконавчої влади, підпорядкована Кабінету Міністрів України, в особі місцевих державних адміністрацій.

Місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) є провідниками політики держави на місцях і вживають заходів для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів міст, сіл, селищ чи добровільного об'єднання у територіальну 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.

Місцеве самоврядування є інститутом громадського регулювання, адже здійснюється територіальними громадами сіл, селищ міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. В основу самоврядування покладено концепцію субсидіарності, яка передбачає делегування повноважень знизу вгору: від громадян до органів, найбільш наближених до громадян, а від них і до держави.

Таким чином, існує певна система взаємовідносин, забезпечення функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція України допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад - обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Сфери взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічного розвитку регіону найрізноманітніші - економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні тощо. Відповідно створюються можливості для існування певних конфліктних ситуацій між цими органами щодо різного розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. Оптимальне розмежування повноважень між двома гілками влади на місцях неможливе без врахування інтересів розширення

бюджетної автономії регіонів, а також врахування регіональних аспектів управління державним та комунальним майном.

Однією з основних причин ускладнення процесу запровадження нормативно-правових та організаційно-економічних засад розмежування функцій і повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є наявність так званих компетенційних суперечностей. Останні, в свою чергу, зумовлені існуванням: виключної компетенції місцевих державних адміністрацій (в сфері контролю за дотриманням законодавства, оборони, політичних завдань); суміжної компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (в сфері соціально-економічного та культурного розвитку території); виключної компетенції органів місцевого самоврядування (в сфері управління комунальною власністю, утримання шляхів, правопорядку). Саме наявність суміжної компетенції визначає певне дублювання функцій та недостатнє розмежування повноважень та відповідальності. Для вирішення компетенційних суперечностей між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення комплексного збалансованого соціально-економічного розвитку території можуть застосовуватись нормативно-правові інструменти (на основі існуючого законодавства), судові розгляди (аж до конституційного суду) та укладання договорів, угод, контрактів щодо спільної діяльності у відповідних галузях регіонального розвитку.

Обґрунтований і нормативно вмотивований розподіл компетенції та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дозволяє забезпечувати ефективне виконання всіх функцій регіонального управління.

ТЕМА 14. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

План

- 14.1. Прогнозування соціально-економічного розвитку регіону: сутність, методичні та організаційні засади
- 14.2. Регіональні програми як інструмент реалізації регіональної політики
- 14.3. Планування в системі регіонального управління
- 14.4. Регіональний аналіз: сутність та методичні засади здійснення
- 14.5. Використання інструментарію регіонального маркетингу в системі регіонального управління
- 14.6. Моніторинг розвитку регіону

14.1. Прогнозування соціально-економічного розвитку регіону: сутність, методичні та організаційні засади

До *організаційно-функціональних механізмів* регіонального управління належать: прогнозування, програмування, планування, регіональний аналіз,

регіональний маркетинг, моніторинг регіонального розвитку, інформаційно-комунікативне забезпечення.

В системі функціональних механізмів управління регіональними соціально-економічними процесами прогнозування дозволяє визначити можливі траєкторії та перспективи розвитку регіону, виявляти проблеми, які слід ураховувати в майбутньому періоді і дозволяє обґрунтовувати заходи щодо активного впливу на них.

Об'єктами прогнозування є всі соціально-економічні, суспільно-політичні, демографічні, еколого-економічні процеси та явища, що відбуваються на регіональному рівні.

Розробка соціально-економічного прогнозу має ґрунтуватися на дотриманні основних *принципів*: системності, альтернативності, цілеспрямованості, наукової обґрунтованості, інформаційної єдності, багаторівневого описання, адекватності, відкритості, дотримання загальнодержавних інтересів.

Функції соціально-економічного прогнозування: 1) науковий аналіз процесів і тенденцій в розвитку регіону; 2) дослідження об'єктивних зв'язків і явищ в регіональній соціально-економічній системі у певний період; 3) оцінка об'єкта прогнозування та визначення можливих шляхів його розвитку; 4) виявлення альтернатив розвитку регіону; 5) нагромадження наукового матеріалу для обґрунтування вибору управлінських рішень.

Відповідно до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” *прогноз соціально-економічного розвитку регіону* розглядається як система кількісних показників та якісних характеристик розвитку соціально-економічної ситуації в регіоні на визначений прогнозний період. Процес розробки прогнозу ґрунтується на аналізі стану соціально-економічного розвитку регіону за попередній період і науково-обґрунтованих припущеннях щодо змін зовнішньої економічної кон'юнктури та внутрішньої політики регіону на майбутнє.

Регіональними органами управління розробляється *система прогнозів соціально-економічного розвитку регіону* (табл. 14. 1.)

Таблиця 14.1.

Система прогнозів соціально-економічного розвитку регіону

Критерії класифікації прогнозів	Зміст групи прогнозів
прогнози первинних факторів виробництва	прогнози природних, виробничих, трудових, фінансових науково-технічних ресурсів.
За об'єктом прогнозування	прогнози ресурсів; прогнози розвитку економіки; прогнози суспільних потреб
За рівнем агрегування показників	макроекономічні, макроструктурні, галузеві, регіональні
За ознакою відношення до об'єкту прогнозування	активними і пасивними
За функціональною ознакою	пошукові і нормативні
За ступінню	інтуїтивні і логічні

обґрунтованості доказів	
За часовим горизонтом	оперативні, короткострокові, середньострокові та довгострокові.
В залежності від сценарію (умов) розвитку економіки	оптимістичні (максимальні), песимістичні (мінімальні) та реалістичні (помірні) прогнози

Для розрахунку кількісних та якісних прогнозних параметрів регіонального розвитку застосовуються *методи прогнозування соціально-економічного розвитку регіону* - сукупність прийомів, оцінок та способів дослідження соціально-економічних процесів, які дають змогу на основі аналізу минулих (ретроспективних) внутрішніх і зовнішніх зв'язків в системі або їх змін винести судження про можливий (ймовірний) її розвиток в майбутньому.

Розрізняють *методи прогнозування*: експертні, фактографічні і комбіновані.

Експертні методи прогнозування застосовуються в тих випадках, коли інформаційний масив, який характеризує розвиток об'єкта в минулому, недостатній або ж відсутній. Ці методи ґрунтуються на використанні оцінки (інтуїції) спеціалістів–експертів щодо перспектив розвитку об'єкта в майбутньому. До них належать: методи індивідуальної експертної оцінки (анкетування, інтерв'ю, дискусії, підготовки аналітичних і доповідних записок, методи написання сценарію, морфологічний аналіз); методи колективної експертної оцінки (експертних комісій, методи колективної генерації ідей, круглого столу, метод “Дельфі”, евристичне прогнозування, матричні моделі тощо).

Фактографічні методи прогнозування використовуються тоді, коли інформаційна база про минулий розвиток об'єкта є офіційною, достатньою і представленою в повному обсязі. До фактографічних методів включають статистичні методи, зокрема методи математичної статистики (прогновної екстраполяції, середньої ковзної, методи найменших квадратів, адаптивного і експоненціального згладжування; гармонійних ваг, методи аналогії, методи прогнозного моделювання).

Комбіновані методи соціально-економічного прогнозування передбачають одночасне використання елементів експертних та фактографічних методів, їх взаємодоповнення з метою отримання найбільш повної та всесторонньої інформації про імовірний стан розвитку об'єкта прогнозування у майбутньому періоді.

Згідно Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” *система прогнозних документів соціально-економічного розвитку регіонів* включає: а) прогнози соціально-економічного розвитку держави на середньо- та короткостроковий періоди; б) прогнози соціально-економічного розвитку АР Крим, областей, районів та міст на середньо- та короткостроковий періоди; в) прогнози розвитку окремих галузей та секторів економіки на середньо- та короткостроковий періоди.

14.2. Регіональні програми як інструмент реалізації регіональної політики

Значення розробки та реалізації регіональних програм полягає в тому, що: 1) реалізація регіональних програм дозволяє в умовах напруженості місцевих та державного бюджетів акумулювати обмежені фінансові ресурси та направляти їх на вирішення пріоритетних для регіону завдань; 2) реалізація регіональних програм дає змогу узгоджувати інтереси всіх суб'єктів економічної діяльності регіону незалежно від форм власності та підпорядкування з метою виконання пріоритетних завдань розвитку регіону; 3) створюються умови для переорієнтації на місцевому рівні використання соціально-економічного потенціалу регіону на виконання найважливіших завдань комплексного регіонального розвитку; 4) за допомогою розробки регіональних програм забезпечується підтримка економічної рівноваги, вплив на якісне перетворення економіки регіону, стимулювання її розвитку; 5) шляхом регіонального програмування забезпечується регіональний підхід до управління соціально-економічним розвитком регіону.

Регіональна програма – це спеціальний організаційно-економічний інструмент втілення пріоритетів та завдань державної регіональної політики, комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку регіону, окремих галузей, секторів регіональної економіки, конкретних регіональних процесів і явищ, що здійснюються з використанням коштів Державного та місцевих бюджетів, інших фінансових ресурсів та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення регіональних програм є: сприяння реалізації державної регіональної політики; забезпечення концентрації фінансових, матеріальних, науково-технічних та інших ресурсів на вирішенні конкретних проблем розвитку регіону; координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем соціально-економічного розвитку регіонів.

Органами державного та регіонального управління розробляються та реалізуються різні *види регіональних програм*, зокрема: державні регіональні програми, які спрямовані на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, економічних районів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади на основі залучення коштів державного бюджету (наприклад, Державні програми соціально-економічного розвитку Поділля, Карпатського регіону, Причорномор'я та ін.); регіональні програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку регіону, що потребують державної підтримки (до них належать економічні, соціальні, науково-технічні, екологічні, правоохоронні, гуманітарні та програми іншого цільового спрямування); програми структурної перебудови економіки регіону, залучення інвестицій, інноваційної діяльності, розвитку підприємництва; програми зайнятості, розвитку соціальної сфери та соціального захисту населення; програми економічного і соціального розвитку

вузько профільних місць або спеціалізованих територій (ВЕЗ, територій пріоритетного розвитку); програми міжрегіонального та транскордонного співробітництва та інші.

Процес розробки та реалізації регіональних програм проходить у декілька етапів, які можна згрупувати у певні блоки (табл.14.2).

Таблиця 14.2.

Блоки розробки та реалізації регіональних програм

	Блок розробки програми	Змістове наповнення
1.	<i>Аналітичний</i>	– в якому за системою показників на основі застосування інструментів регіонального аналізу визначаються стан, тенденції та фактори розвитку об'єкта програмування (регіону в цілому, окремої галузі, сектору, виду діяльності, регіонального процесу, явища тощо);
2.	<i>Прогнозний</i>	– на основі застосування методів соціально-економічного прогнозування розробляються оптимістичні та песимістичні прогнози можливого стану соціально-економічного розвитку регіону, траєкторії регіонального розвитку, розраховуються прогнози ємності регіональних ринків, прогнози народногосподарської кон'юнктури;
3.	<i>Цільовий</i>	– за допомогою розробки “дерева цілей” (на основі розрахунку коефіцієнтів відносної важливості) формулюються та ранжуються цілі і завдання реалізації регіональної програми;
4.	<i>Ресурсний</i>	– визначаються обсяги та джерела фінансування програми, обґрунтовуються потреби в природних, матеріальних, фінансових, трудових, організаційних та інших ресурсах для розробки і реалізації регіональної програми;
5.	<i>Організаційний</i>	– здійснюється інформаційне, маркетингове та моніторингове забезпечення розробки і виконання програми; визначення виконавців програми, розподіл завдань між ними; проводиться за необхідності підготовка кадрів, залучення елементів ринкової інфраструктури для реалізації програми; визначаються строки та механізм контролю за виконанням програми.

Механізм реалізації регіональних програм передбачає застосування системи нормативно-правових та організаційно-економічних засобів і методів державної підтримки, зокрема: фінансування заходів регіональної програми з державного та місцевих бюджетів, субсидування виконавців програм, запровадження податкових пільг та преференцій учасникам регіональних програм, застосування пільгового кредитування під гарантії уряду та органів управління регіоном, активізація спонсорства та меценатства, запровадження системи муніципальних запозичень, реструктуризація заборгованості перед місцевими бюджетами, застосування пільгових режимів ціноутворення, запровадження механізму регіональних замовлень, розширення консалтингової та інформаційно-рекламної підтримки діяльності учасників регіональних програм.

14.3. Планування в системі регіонального управління

На рівні регіону застосовуються такі *форми планування*: індикативне; стратегічне.

Планування соціально-економічного розвитку в Україні здійснюється відповідно до Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" шляхом розробки та реалізації індикативних планів (програм економічного і соціального розвитку) на всіх рівнях управління, передбачених Конституцією України.

Формою здійснення індикативного планування розвитку регіону є розробка та реалізація Програми економічного і соціального розвитку регіону. *Програма економічного і соціального розвитку регіону* – це організаційно-економічний та інформаційно-аналітичний документ втілення положень економічної політики держави, що вміщує систему цільових завдань та заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення поставлених цілей у відповідному прогнозно-плановому періоді.

Завдання розробки та реалізації програми економічного і соціального розвитку регіону спрямовані на: забезпечення комплексного збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території; удосконалення структури економіки регіону; досягнення раціонального використання усіх регіональних ресурсів; врахування конкурентних переваг регіону; забезпечення надійного функціонування соціальної та виробничої інфраструктури регіону; послідовне зростання рівня та якості життя населення регіону; досягнення екологічної безпеки та раціонального природокористування у регіоні.

У програмах економічного і соціального розвитку регіону реалізується програмно-цільовий підхід до здійснення регіонального управління. Відповідно до "Методичних рекомендацій з розробки програм економічного і соціального розвитку регіону" Програма економічного і соціального розвитку регіону складається з трьох частин: аналітично-прогнозної; системи основних показників; балансових розрахунків.

Для розробки програми економічного і соціального розвитку регіону застосовуються такі *методи індикативного планування*: системного аналізу, балансовий, нормативний, програмно-цільовий, економіко-математичний.

Процедура розробки і реалізації програми економічного і соціального розвитку регіону, згідно діючого законодавства, передбачає узгодження та координацію дій всіх органів регіонального управління і здійснюється в декілька етапів (табл.14.3.)

Таблиця 14.3.

Етапи розробки програми економічного і соціального розвитку регіону

	Етап розробки програми	Процедури та засоби
1.	Передплановий період	<ul style="list-style-type: none">- ознайомлення з переліком відповідних форм, показників, контрольних цифр, що надсилаються від вище стоячих органів;- повідомлення про окремі вихідні дані – економічні орієнтири;- розгляд проектів планів (намірів) Уряду України, заходів вище стоячих органів, а також окремих підприємств та організацій;

		- проведення організаційно-методичних нарад щодо розробки програми; створення спеціальних робочих груп (координаційних комісій) з розробки програми соціально-економічного розвитку регіону
2.	Прогнозно-плановий період	- аналіз досягнутого стану соціально-економічного розвитку регіону на початок планового періоду; виявлення найбільш гострих проблем та диспропорцій в економіці регіону та причин їх виникнення; - обґрунтування цілей, завдань і пріоритетів у соціально-економічному та екологічному розвитку території. Визначення кількісних та якісних параметрів і характеристик регіонального розвитку, напрямів соціально-економічного розвитку з урахуванням формування ринкових відносин, раціонального використання соціально-економічного потенціалу регіону, його конкурентних переваг тощо; - узгодження основних завдань і параметрів проекту програми з намірами центральних та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та з поданими від підприємств і організацій проектів планів і заходів, які пов'язані з обслуговуванням населення або з негативними змінами екологічного, демографічного стану та інших небажаних наслідків.
3.	Період розробки проекту програми та його затвердження	- складання проекту програми і подання її у визначений термін на розгляд обласних (районних) державних адміністрацій; - після розгляду проекту програми виконавчими органами влади та визначення уточнених обсягів фінансових ресурсів у ній роблять відповідні корективи і подають на розгляд і затвердження відповідній обласній (районній) раді.

Засоби реалізації програми економічного і соціального розвитку регіону: економічні важелі (формування та використання місцевих бюджетів, встановлення місцевих податків і зборів, здійснення регіональних замовлень, формування спеціальних позабюджетних фондів, об'єднання на договірних засадах коштів підприємств та організацій, розташованих на даній території, і їх спрямування на вирішення комплексних регіональних проблем та завдань, залучення інвестицій, стимулювання інноваційної діяльності, розвиток міжрегіонального та транскордонного співробітництва), а також нормативно-правові та адміністративні важелі (контроль за дотриманням законодавства, управління державною та комунальною власністю, ліцензування та надання дозволів на зайняття підприємницькою діяльністю, відведення земельних ділянок під будівництво, укладання контрактів та угод, запровадження квот, визначення лімітів природокористування тощо).

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону забезпечує чітку координацію зусиль всіх підприємницьких структур регіону стосовно розвитку найважливіших сфер, галузей, секторів регіону; вищий рівень готовності підприємницьких структур регіону до змін народногосподарської кон'юнктури, змін зовнішньої ситуації та внутрішньої

політики регіону; обумовлює постановку чітких цілей і завдань через розробку відповідних концепцій, стратегій регіонального розвитку та стратегічних планів.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону – це система принципів і положень, кількісних та якісних параметрів, орієнтованих на досягнення певних соціально-економічних результатів розвитку регіону у віддаленій перспективі. Стратегія регіонального розвитку визначає цілі, завдання, пріоритети та напрями сталого розвитку регіону на середньостроковий (4-6 років) та довгостроковий (10-15 років) період.

Головне завдання розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку – визначення загального напрямку розвитку регіону, концентрація регіональних зусиль та ресурсів на вирішенні найважливіших орієнтирів та завдань регіонального розвитку на основі врахування конкурентних переваг, сильних та слабких сторін розвитку регіону, його потенційних можливостей та загроз розвитку.

14.4. Регіональний аналіз: сутність та методичні засади здійснення

Регіональний аналіз - це сукупність адекватних способів і прийомів для дослідження системи показників функціонування економіки регіону в цілому, а також окремих територіально-господарських формувань, регіональних процесів і явищ. Це є основа економічного обґрунтування управлінських рішень щодо регулювання соціально-економічного розвитку регіону в цілому, щодо розташування, організації, функціонування окремих територіально-господарських формувань у регіоні.

В системі організаційно-функціональних механізмів регіонального управління регіональний аналіз виконує *сукупність завдань*, які можуть бути згруповані в управлінському (спрямованому на обґрунтування процедури прийняття управлінських рішень), соціально-економічному (зорієнтованому на ідентифікацію проблем соціально-економічного розвитку регіону), економіко-географічному (для виявлення умов і можливостей раціонального розміщення виробництва на території регіону) та ринкознавчому (зосередженому на аналізі стану, тенденцій та ємності регіональних ринків) аспектах.

Регіональний аналіз проводиться органами управління регіоном шляхом розрахунку системи показників, які взаємопов'язані між собою і відображають соціально-економічні процеси та явища для даних умов, місця і часу (натуральних, вартісних, абсолютних, відносних, кількісних (обсягових), якісних, часткових, узагальнюючих тощо), а також використання системи спеціальних прийомів досліджень, таких як: прийоми порівняння, групування, деталізації, елімінування, індексного, балансового методів, графічних прийомів. економіко-математичних, економіко-статистичних, експертних та ін.).

З метою аналізу регіональних процесів та явищ застосовуються такі основні види регіонального аналізу: системний, факторний, секторний, кластерний аналіз, SWOT-аналіз, PEST-аналіз та інші. Специфічну роль у здійсненні регіонального аналізу відіграє застосування гео-інформаційних систем та технологій.

14.5. Використання інструментарію регіонального маркетингу в системі регіонального управління

Регіональний маркетинг розглядається як система управління регіональними соціально-економічними процесами, яка включає в себе комплекс заходів щодо формування і вивчення регіональних (локальних) ринків, максимального пристосування структури економіки регіону до впливу внутрішніх і зовнішніх факторів, узгодження інтересів суб'єктів господарювання та органів управління для забезпечення відповідного рівня і якості життя населення регіону, стабілізації соціально-економічного розвитку регіону, врахування сильних, слабких сторін та конкурентних переваг розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Завданнями регіонального маркетингу в системі спеціальних механізмів регіонального управління є: 1) вибір пріоритетів економічного і соціального розвитку території; виявлення цільових сегментів ринку для розвитку регіональної економіки; 2) створення механізму економічної зацікавленості у розвитку галузей найбільш привабливих і перспективних для території шляхом запровадження спеціальних режимів фінансово-бюджетного, грошового-кредитного та цінового регулювання; укладання договорів (угод) з іншими територіями; 3) поширення інформації про конкурентні переваги регіону; залучення у регіон нових інвестицій та суб'єктів господарювання; 4) підвищення конкурентоспроможності інституційних одиниць територіального утворення; гармонізація інтересів всіх суб'єктів ринку; надання ділової інформації суб'єктам господарювання про бізнес на даній території, про розвиток ділової активності; 5) формування привабливого іміджу органів влади у регіоні, поширення позитивної інформації про них; 6) сприяння додатковим надходженням до бюджету, підвищення конкурентоспроможності території і збільшення можливості більш ефективного вирішення регіональних соціально-економічних та екологічних проблем; 7) створення комфортного життєвого середовища.

За допомогою використання регіонального маркетингу оцінюються і підтримуються конкурентні переваги регіону, тобто його привабливість для інвестицій порівняно з іншими регіонами-конкурентами.

З метою формування позитивного іміджу регіону органи регіонального управління можуть застосовувати *спеціальні методи маркетингових досліджень*, проводити опитування різних цільових груп (підприємців, інвесторів, мешканців регіону, туристів та ін.) щодо перспектив розвитку території, і на цій основі розробляти "ідеальне" бачення розвитку регіону, формувати цілі та стратегії їх досягнення з виявленням пріоритетів регіонального розвитку, визначати різноманітні інструменти та здійснювати підготовку заходів щодо їх реалізації.

Застосування засобів регіонального маркетингу дає можливість органам регіонального управління враховувати зміни і тенденції розвитку регіону в зовнішньому середовищі; краще координувати процес прийняття рішень з урахуванням потреб різних цільових груп; забезпечувати узгодження комплексу пропонованих послуг з потребами цільових груп; ефективно

використовувати наявний соціально-економічний та інноваційний потенціал регіону з метою поліпшення іміджу території; забезпечувати зміцнення позицій регіону на ринках; сприяти залученню громадськості до прийняття важливих рішень щодо регіонального розвитку.

14.6. Моніторинг розвитку регіону

Моніторинг розвитку регіону розглядається як складна система збору, збереження, передавання і підготовки інформації для аналізу і прийняття управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку регіону. Це є спеціально організоване цільове неперервне (систематичне) спостереження і короткострокове прогнозування розвитку найважливіших регіональних процесів і явищ з метою їх аналізу, ідентифікації та виявлення кола регульованих факторів у процесах підготовки і прийняття управлінських рішень.

Риси моніторингу соціально-економічного розвитку регіону:

- цільовий характер спостереження з орієнтацією на виявлення (ідентифікацію) проблемних ситуацій розвитку основних процесів у соціальній та економічній сферах регіону;
- орієнтація, по-перше, на пошук кола регульованих факторів (встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок; встановлення для суб'єктів господарювання розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій), по-друге, прогнозування можливих наслідків тих або інших рішень у коротко-, середньо- і довготерміновій перспективі;
- інтегрований облік даних статистичних органів, соціологічних служб та наукових установ; включення їх у сферу спостереження;
- короткострокове прогнозування перебігу регіональних процесів та явищ.

Завдання моніторингу економічного і соціального розвитку регіону: 1) вичленування регіонального розвитку (окремих складових, факторів та тенденцій розвитку регіональної соціально-економічної системи) у системі вищого порядку – національній економіці; 2) виділення внутрішньої структури регіональних процесів та явищ, їх характеристика; 3) виявлення сукупності внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на перебіг регіональних соціально-економічних, екологічних, суспільно-політичних та інших процесів та явищ; 4) безперервне спостереження за станом соціально-економічного розвитку регіону, рівнем та ефективністю використання його соціально-економічного потенціалу; 5) системний аналіз потоків всіх видів інформації щодо регіонального розвитку; побудова інформаційних статистичних моделей, створення баз даних для статистики галузей, секторів, сфер та видів діяльності в регіоні; 6) вивчення структури множини користувачів інформації; побудова моделей потреб користувачів інформації, отриманої в результаті соціально-економічного моніторингу; 7) розробка та застосування методик відстеження тенденцій розвитку у різних галузях, секторах, сферах регіональної економіки; 8) здійснення короткотермінового прогнозування регіонального розвитку; 9)

комплексна оцінка кон'юнктури регіональних (локальних) ринків; 10) обґрунтування і розробка пропозицій щодо прийняття управлінських рішень стосовно виявлених в процесі моніторингу змін регіонального розвитку; 11) фіксування і аналіз результатів управлінських рішень, прийнятих органами управління регіоном щодо регулювання його розвитку.

Для проведення моніторингу регіонального розвитку суб'єктами регіонального управління застосовується *система індикаторів*, а саме: індикатори економічної діяльності, структурні індикатори, соціальні та інфраструктурні, екологічні, суспільно-політичні, демографічні, зовнішньоекономічні індикатори, а також індикатори підприємницької, інвестиційної та інноваційної діяльності тощо.

Методи проведення моніторингу регіонального розвитку: економетричного моделювання; методи економічних індикаторів та індексів; методи порівняльної регіоналістики; статистичні методи (аналізу динамічних рядів); методи коротко- та середньострокового прогнозування.

РОЗДІЛ 5. МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

ТЕМА 15. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

- 15.1. Орган державної влади як об'єкт організації
- 15.2. Організаційна структура органу державної влади
- 15.3. Сутність і особливості менеджменту органу державної влади
- 15.4. Стратегічне управління в органі державної влади
- 15.5. Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади
- 15.6. Підготовка та прийняття рішень в органах державної влади
- 15.7. Зв'язки з громадськістю в системі управлінської діяльності органу державної влади

15.1. Орган державної влади як об'єкт організації

Орган державної влади – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється у певному, визначеному законом, порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно владних повноважень, власної компетенції.

Ознаки органу державної влади: 1) залежно від правового статусу орган державної влади здійснює притаманні йому завдання та функції держави; 2) у межах статусу орган виступає від імені держави та за її дорученням, є її офіційним представником; 3) для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє органи державної влади державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті й дають змогу здійснювати державну владу; 4) на основі закріплених повноважень визначаються конкретні права й обов'язки цих органів, у межах

яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, обов'язкові до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням; 5) в результаті діяльності органів державної влади приймаються рішення, які найчастіше мають форму правового акту (закони, постанови, розпорядження та ін.); 6) предметом праці в органах державної влади є інформація, яка також є одним із ресурсів цих органів.

Матеріальну основу організації і діяльності органу державної влади становлять кошти державного бюджету.

Органи державної влади різняться в залежності від набору закріплених за ними функцій та елементів управління і за своїм статусом можуть бути *класифіковані* за різними критеріями: (рис.15.1).



Рис. 15.1. Класифікація органів державної влади

Сутність органу державної влади як об'єкта організації, його характер можна визначити як цілісну сукупність складових компонентів: політичного (виражає державно-владний характер), соціального (вирішує загально значимі справи, завдання, орієнтується та потреби і запити суспільства), юридичного (приймає нормативні правові акти, здійснює виконавчо-розпорядчу і правоохоронну діяльність), адміністративно-управлінського (реалізує функції, що є актуальними на певному етапі суспільного розвитку, і наділяється для цього необхідними засобами).

Орган державної влади наділяється *державно-владними повноваженнями зовнішнього і внутрішнього характеру*. Зовнішні регулюють його зв'язки з іншими органами влади як по вертикалі, так і горизонталі, з громадськістю, з бізнесовими структурами і т.д. Внутрішні повноваження регулюють діяльність всередині організації (прийняття на роботу, керівництво конкретними підрозділами, кадровими, матеріально-технічним, інформаційним, фінансовим забезпеченням).

15.2. Організаційна структура органу державної влади

Організаційна структура органу державної влади – це сукупність

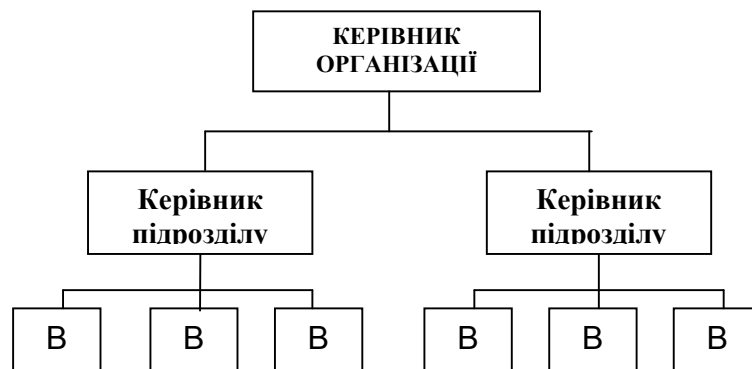
структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та взаємозв'язок між цими структурними елементами.

Усі органи державної влади відносяться до систем управління, структура яких є сукупністю ланок та рівнів управління. *Ланкою управління* в органі державної влади може бути відділ, або окремий державний службовець, керівник, що здійснює регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів.

Рівень управління розглядається як послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу догори.

Важливим елементом структури органу державної влади є внутрішні зв'язки. Вирізняють *вертикальні та горизонтальні зв'язки* між елементами структури органу державної влади. Залежно від типів зв'язків між елементами розрізняють *лінійну, функціональну та лінійно-функціональну структуру органу*.

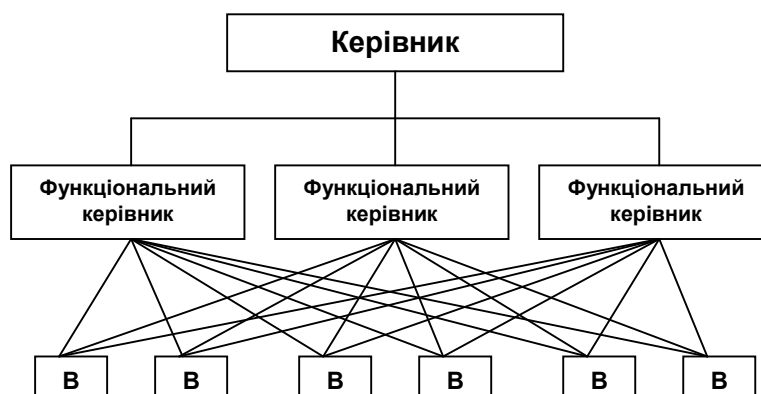
Лінійна структура органу державної влади створюється на основі побудови апарату управління тільки із взаємопідлеглих елементів, у вигляді ієрархічної драбини (рис. 15.2)



В - виконавці підрозділу

Рис. 15.2. Лінійна структура державного органу

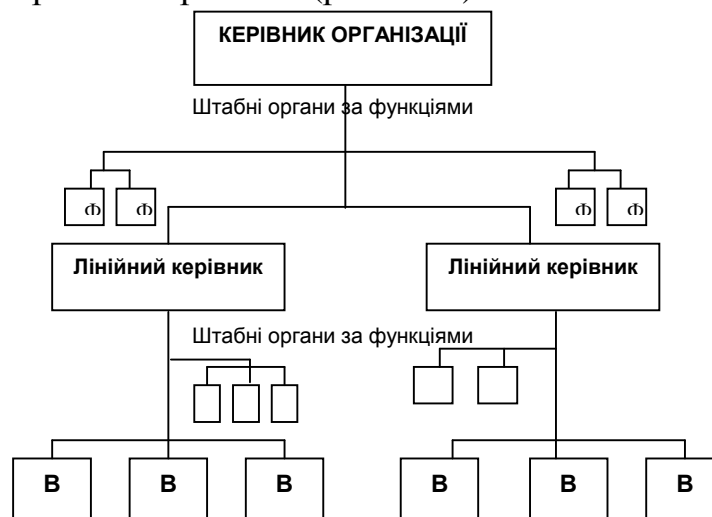
Функціональна структура державного органу будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна ланка даної системи управління здійснює визначену функцію. (рис. 15.3)



В - виконавці підрозділу

Рис. 15.3. Функціональна структура органу державної влади

Лінійно-функціональна (або лінійно-штабна) структура забезпечує новий поділ праці, при якому лінійні ланки державного органу покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні – консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. (рис. 15.4)



В – виконавці основних (операційних) підрозділів

Ф – керівники або виконавці функціональних підрозділів

Рис. 15.4. Лінійно-функціональна структура органу державної влади.

Формування організаційної структури – процес структурного упорядкування та функціонування державного органу, який відбувається в залежності від цілей та завдань, що йому притаманні.

Процес формування організаційної структури включає в себе формулювання цілей і завдань, визначення складу і місця підрозділів, їх ресурсного забезпечення (включаючи чисельність працівників), розробку регламентуючих процедур, документів, положень, що закріплюють і регулюють форми, методи, процеси, які здійснюються в організаційній системі управління.

Регламентація організаційної структури передбачає розробку кількісних характеристик апарату управління і процедур управлінської діяльності.

Побудова структури управління в державних органах здійснюється шляхом *організаційного проектування*, яке передбачає: горизонтальний поділ праці (закріплення видів діяльності за лінійними і функціональними підрозділами); налагодження інформаційно-комунікативних зв'язків між структурними підрозділами; визначення співвідношень повноважень різних посад; виокремлення посадових обов'язків та закріплення їх за конкретними посадовими особами.

Методичні підходи до побудови організаційних структур державного органу: досвідний, експертний, аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей.

Досвідний метод припускає вивчення рішень аналогічних завдань в інших

органах державної влади, експертний базується на досвіді фахівців, аналогій – на застосуванні організаційних форм та механізмів управління, що виправдали себе в органах з подібними характеристиками, нормативний – на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду норм (норми керованості; граничні величини службовців; нормативна чисельність персоналу за функціями управління та ін.), технологічний – на основі технологічного процесу реалізації завдань управління, метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей органу державної влади включно з їх кількісним та якісним формулюванням.

15.3. Сутність і особливості менеджменту органу державної влади

Сутність менеджменту органу державної влади характеризує рис. 15.7, на якому зображені його основні складові.

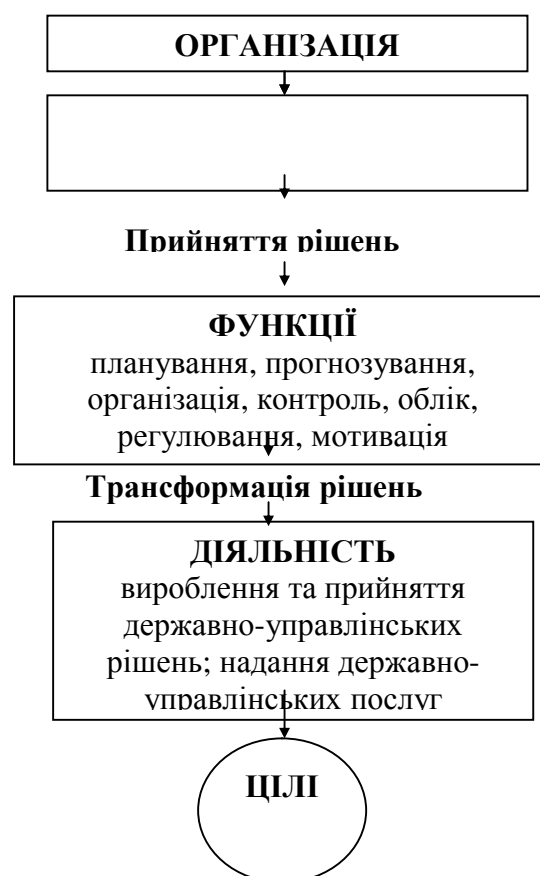


Рис. 15.7. Складові менеджменту органу державної влади

Цілі органу державної влади – створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектору економіки чи функціональної сфери управління.

Структура органу державної влади – це логічні взаємовідносини рівнів управління і функціональних сфер, збудовані у такій формі, яка дозволяє найбільш ефективно досягти його цілей. На основі рішення керівництва про структуру, кожна посада має перелік завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації.

В процесі внутрішньоорганізаційного управління органом державної влади повинно враховуватись його *зовнішнє оточення* в цілому, оскільки він є

відкритою системою, залежною від взаємообміну ресурсами, що вводяться, і результатами взаємодії з зовнішнім світом.

Фактори, що здійснюють вплив на організацію, відносяться до середовища прямого впливу (нормативно-правові акти держави, вищестоячі за організаційно-правовим статусом органи, споживачі адміністративних послуг, громадські організації, постачальники ресурсів); всі інші – до середовища непрямого впливу (міжнародні події, стан економіки, політичні чинники, соціально-культурні чинники).

Практична реалізація принципів і функцій менеджменту здійснюється за допомогою *управлінського інструментарію*, до якого можна віднести різні методи управління, методи виконання функцій менеджменту та вироблення і прийняття управлінських рішень.

Методи управління – це способи і прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких здійснюються завдання органу, що спрямовані на досягнення цілей. За змістом і характером переважного впливу на керовані об'єкти методи управління, що застосовуються у внутріорганізаційному управлінні поділяються на три *групи*: економічні, організаційно-розпорядчі і соціально-психологічні.

Антикризовий менеджмент в органі державної влади – це процес застосування форм, методів та процедур управлінської діяльності, спрямованих на нейтралізацію чинників, які призвели або можуть призвести до кризового стану в діяльності державного органу, що характеризується неспроможністю останнього реалізувати закріплені за ним функції та завдання у відповідності до вимог, встановлених законодавчо-нормативними актами.

Основними напрямками антикризового менеджменту органі державної влади є:

- моніторинг ефективності діяльності органу державної влади та середовища його функціонування;
- прогнозування передкризових станів;
- коригування загальної та ресурсних стратегій розвитку державного органу у відповідності до вимог зовнішнього середовища;
- запровадження прогресивних технологій реалізації закріплених функцій та повноважень;
- орієнтація діяльності структурних підрозділів та працівників на конкретні критерії ефективності;
- посилення мотивації персоналу та розвиток організаційної культури.

Реалізація механізмів антикризового менеджменту в органах державної влади передбачає запровадження інновацій в їх діяльність.

Інновації (новий порядок, новий звичай, новий метод, нове явище тощо) є елементом прогресивних змін у державних органах з метою отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого ефекту.

Класифікація інновацій, які мають місце у діяльності державних органів, може здійснюватись з врахуванням наступних ознак (табл.15.1).

Таблиця 15.1.

Класифікація інновацій в державних органах

№ п/п	Класифікаційна ознака інновацій		Класифікаційні групи інновацій
1.	Цільова ознака		кризові інновації; інновації розвитку.
2.	Зовнішня ознака		нова послуга; операція оформлена у вигляді інструкцій, правил, положень, методики; нова технологія.
3.	Структурна ознака	Виробнича інновація	нова технологія; нові методи обслуговування; нова організація діяльності
		Соціально-економічна інновація	нова організація праці; покращення умов і характеру праці; підвищення якості послуг.
		Управлінська інновація	нова структура апарату управління; нові методи прийняття управлінських рішень; нові управлінські технології; нові форми контролю; нові засоби обробки інформації.
4.	Результативна ознака		економічний ефект; соціальний ефект; екологічний ефект; інтегральний ефект.
5.	Ознака новизни		радикальні (впровадження відкриттів, винаходів, патентів); ординарні («ноу-хау», раціоналізаторські пропозиції)

Основними функціями управління інноваційними процесами в державних органах є: створення сприятливих умов для їх ефективного функціонування, формування інноваційного клімату, вирішення проблемних ситуацій в ході управління організаційними змінами, орієнтованими на краще задоволення потреб суспільства у послугах, здійснення планування, організації, регулювання, координації, стимулювання та контролю за інноваційними процесами в державній установі.

Управління інноваційними процесами в державних органах може здійснюватися у формах: технічній, технологічній, соціально-економічній, управлінській.

15.4. Стратегічне управління в органі державної влади

Стратегічний менеджмент є сферою діяльності вищого керівництва державних органів, основне завдання якого полягає у визначенні пріоритетних напрямків і траєкторій розвитку організації, постановці цілей, розподілі ресурсів і всього того, що забезпечує ефективне функціонування цих організацій.

Стратегічний менеджмент часто ототожнюється з стратегічним управлінням. Під *стратегічним управлінням* розуміють сукупність передбачуваних дій, спрямованих на трансформацію організації з її наявного

стану в стан бажаний, наперед фіксований, наперед визначений з врахуванням факторів зовнішнього середовища.

Специфіка стратегічного менеджменту в державних органах виражається в наступних моментах:

– стратегічний менеджмент забезпечує одночасно своєчасну реакцію державних органів на динамізм зовнішнього середовища та пошук компромісу між його елементами в процесі прийняття багатоцільових рішень;

– запровадження і реалізація механізму стратегічного менеджменту в державних органах натикається на численні політичні обмеження, так як представники найрізноманітніших політичних лобістських організацій намагаються вплинути на діяльність державних органів;

– розробка і реалізація стратегій державних органів здійснюється в рамках визначених державною політикою стратегій розвитку окремих сфер життєдіяльності, реформування управлінських систем різних рівнів, розв'язання соціальних проблем та досягнення визначених цілей;

– параметри і критерії, що повинні бути досягнуті в процесі реалізації стратегій державних органів, закріплюються законодавчо-нормативними актами;

– ресурсне забезпечення розробки і реалізації стратегій державних органів значною мірою визначається обсягом бюджетного фінансування;

– процес стратегічного менеджменту державних органів зорієнтований на підвищення якості управлінських, адміністративних, громадських послуг.

Структурно стратегічний менеджмент можна представити як сукупність взаємопов'язаних *управлінських процесів*, до яких належать: аналіз середовища; визначення місії і цілей; вибір стратегії; реалізація стратегії; оцінка і контроль реалізації і стратегії.

Важливими елементами стратегічного менеджменту в державному органі є визначення його місії і цілей. *Місія державного органу* визначається з врахуванням таких основних факторів: положень Конституції, законодавчих і нормативних актів; пріоритетів державної політики та механізмів реалізації економічних соціальних цілей суспільства; тенденцій розвитку державних управлінських, адміністративних, громадських послуг; вимог споживачів державних послуг.

Система цілей державних органів включає стратегічні, тактичні та оперативні цілі; короткострокові і довгострокові, кінцеві і проміжні, цілі різних рівнів управління, а також предметні і формальні цілі.

Стратегія – це довгостроковий, якісно визначений напрямок розвитку організації, що стосується сфери, засобів і форм її діяльності, системи взаємовідносин усередині організації, а також позиції організації в оточуючому середовищі, що приводить організацію до її цілей.

Державні органи повинні здійснювати постійне погодження цілей в процесі пошуку компромісу. Враховуючи це, цілі державного органу німецькі фахівці представили у вигляді «магічного чотирикутника» управління (рис.15.11).

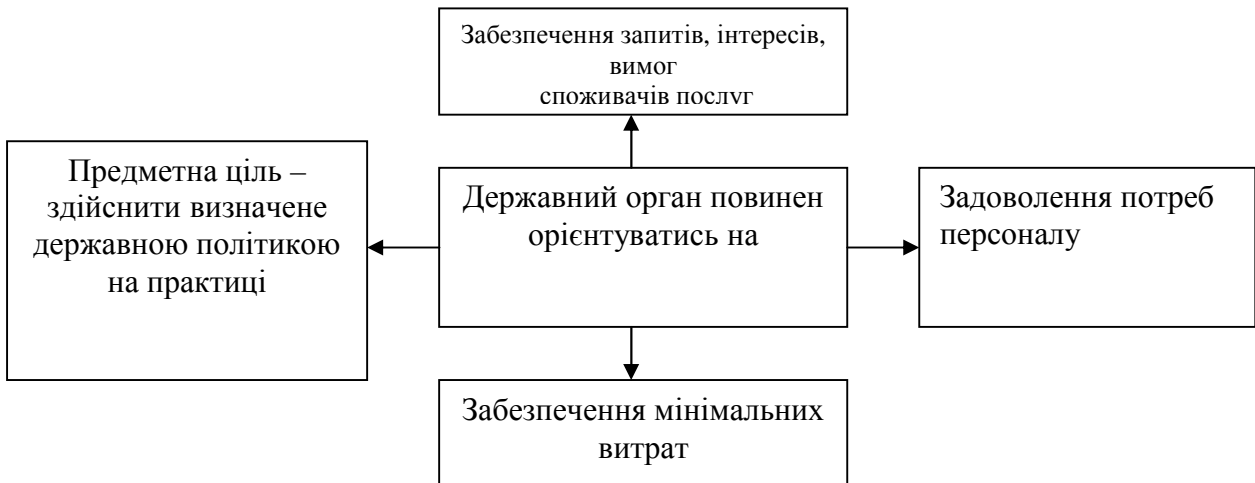


Рис.15.11. «Магічний чотирикутник» управління державним органом

Процес вибору стратегії державного органу доцільно здійснювати в такі послідовні етапи: 1) визначаються сильні і слабкі сторони організації; оцінюються можливості ресурсного забезпечення дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Проводиться оцінка ризику з врахуванням виявлених можливостей і загроз; 2) формуються стратегічні альтернативи, що враховують різний стан зовнішнього середовища, ресурсів державного органу та стратегічні цілі; 3) здійснюється оцінка відібраних стратегічних альтернатив; 4) вибір однієї або декількох найкращих стратегій; 5) формування необхідних передумов для успішної її реалізації.

15.5. Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади

Управління будь-якою організацією пов'язане з використанням інформаційних ресурсів та інформаційними процесами.

Управлінська інформація – це сукупність відомостей про внутрішній і зовнішній стан керованої системи (об'єкта управління), що використовуються для оцінки ситуації і розробки управлінських рішень.

Інформація, що використовується в системі менеджменту державного органу, може бути *класифікована за рядом ознак*: за різними аспектами управління (характером завдань, що постають); за часом її використання; за відношенням до часу прийняття управлінських рішень; за періодичністю надходження; за джерелами виникнення; за відношенням до управлінської системи; за ступенем охоплення об'єкта управління; за формою представлення (рис. 15.12).

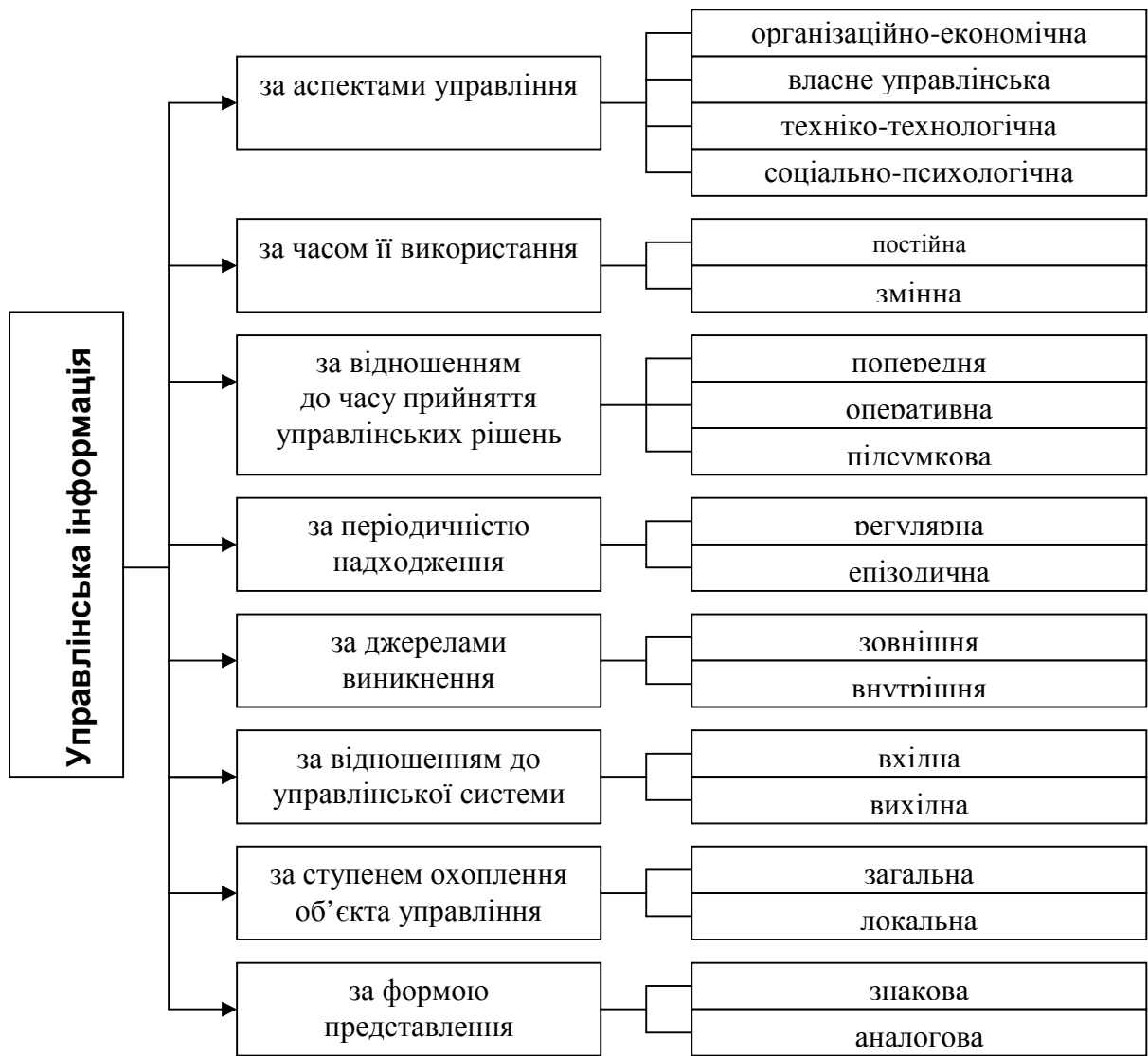


Рис. 15.12. Класифікація управлінської інформації, що використовується в системі менеджменту державних органів

Інформація, що використовується в системі менеджменту державних органів, повинна відповідати певним *вимогам*: 1) необхідна і достатня кількість і якість інформації, причому домінуюче значення має якісна сторона; 2) достовірність і точність інформації; 3) корисність інформації; 4) повнота інформації; 5) своєчасність одержання інформації; 6) технічні характеристики інформації, до яких можна віднести щільність її розміщення, можливість збереження в різних умовах, швидкість обробки, виділення, представлення.

Інформаційні системи державних органів виступають в ролі основного інструменту реалізації управлінських механізмів і потребують забезпечення наступних умов їх використання: створення служб інформаційних ресурсів; формування нормативної основи їх функціонування; формування інфраструктурного забезпечення їх діяльності; створення системи інформаційного моніторингу; формування системи інформаційного сервісу.

Комунікації в державному органі – це обмін інформацією, на основі якого керівник отримує дані, необхідні для прийняття управлінських рішень і доводить їх до працівників державного органу.

В залежності від взаємодіючих сторін розрізняють такі *види комунікацій* в державних органах, як: організаційні, міжособові, зовнішні, внутрішні, горизонтальні, вертикальні, висхідні, низхідні, формальні, неформальні.

Комунікаційний процес – це обмін інформацією між двома і більше особами. При цьому ставиться мета забезпечити розуміння отримувачем інформації, яка є предметом обміну.

Вирізняють чотири *основні елементи процесу обміну інформацією*:

- відправник (особа яка генерує ідею, збирає, опрацьовує та передає інформацію);
- повідомлення (інформація, закодована за допомогою символів);
- канал (засіб передачі інформації);
- одержувач (адресат, особа, якій призначена інформація).

Етапи комунікаційного процесу: 1) зародження ідеї – відправник вирішує, яку ідею чи повідомлення варто зробити предметом обміну; 2) кодування – це процес перетворення ідеї у символи, зображення, малюнки, форми, звуки, мову тощо; 3) вибір каналів передачі – засобів, за допомогою яких сигнал спрямовується від відправника до одержувача; 4) передача інформації – передбачає поступлення повідомлення через відправника в канал передачі, з допомогою якого воно рухається в напрямку адресата; 5) декодування – процес, за допомогою якого одержувач повідомлення перетворює одержані символи в конкретну інформацію та інтерпретує її значення; 6) зворотний зв'язок – це обмін ролями учасників процесу комунікації, при якому весь цикл, повторюється знову, але у зворотному напрямку. Зворотний зв'язок замикає комунікативний контур і дає можливість переконатись, чи дійшло посилання і в якому значенні, в якій мірі було зрозуміле і сприйняте початкове повідомлення. Через зворотний зв'язок підвищується ефективність комунікаційного процесу.

Комунікаційні процеси в державних органах характеризуються такими особливостями:

– комунікації в більшості випадків носять обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються зовні, нормативними актами або розпорядженнями вищестоящих органів. Це стосується представлення звітів, аналітичних записок, проведення громадських слухань тощо;

– комунікаційні процеси в державних органах дуже часто виступають складовими елементами процедури надання ними управлінських, адміністративних послуг (наприклад, представлення на веб-сайтах державних органів умов одержання управлінських послуг);

– відлагоджені комунікаційні процеси з чітко налагодженим зворотним зв'язком державні органи використовують як засіб формування партнерських зв'язків з громадськими організаціями та іншими державними інституціями, залучення ресурсів, спеціалістів;

– підвищення ефективності комунікаційних процесів в державних органах обмежується недостатнім рівнем їх технічної оснащеності та інформатизації основних технологічних процесів;

– через налагодження комунікаційних процесів державні органи

здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;

– при формуванні комунікаційних процесів в державних органах використовуються єдині, нормативно закріплені підходи до стандартизації і уніфікації.

15.6. Підготовка та прийняття рішень в органах державної влади

Вироблення рішення – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в даній фактичній чи запроектованій ситуації.

Управлінські рішення, які приймають і реалізують в процесі своєї діяльності органи державної влади всіх рівнів, *впроваджуються через правові і організаційні форми*. В *правові форми* оформляються ті рішення, що передбачають певні юридичні наслідки. Прикладом правової форми управлінських рішень є правові акти; правові договори, інші акти, які закріплюють юридичні рішення.

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються в процесі державного управління і не передбачають безпосередніх юридичних наслідків. Таку форму набувають рішення, що виникають в результаті нарад, обговорень, перевірок, вивчення передового досвіду, здійснення прогнозів, розробки програм, методичних рекомендацій, тощо. Матеріально-технічної форми набувають рішення, що стосуються ведення діловодства, оформлення документів, подачі і представлення фінансової звітності, аналітичних матеріалів, інформаційно-комунікаційної взаємодії державних органів влади.

Оформлення управлінських рішень в системі державного управління здійснюється у відповідності до діючих стандартів. Так, управлінські рішення, що приймаються органами державної виконавчої влади у формі розпорядження, наказу, постанови, зазвичай, складаються з двох частин: констатуючої та розпорядчої.

Всім видам управлінських рішень притаманні такі *характеристики* як: наявність суб'єктно-об'єктних відносин; змістовність рішення – відображення того, що слід зробити, для чого, які критерії повинні бути дотримані; процедура прийняття рішення; форми рішення; час дії рішення. Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розробки, реалізації і оцінки управлінських рішень застосовують їх певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати: 1) за характером цілей (стратегічні, тактичні і оперативні); 2) за функціональним змістом (планові, організаційні, технологічні і прогнозні); 3) за рівнями ієрархії систем управління (на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи); 4) залежно від характеру організації розробки рішень (одноособові, колегіальні, колективні рішення); 5) залежно від методів розробки (графічні, математичні, евристичні); 7) за організаційним

оформленням (жорсткі; гнучкі; нормативні).

Етап підготовки управлінського рішення об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Етапи прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює: цілевиявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль (рис. 15.13).

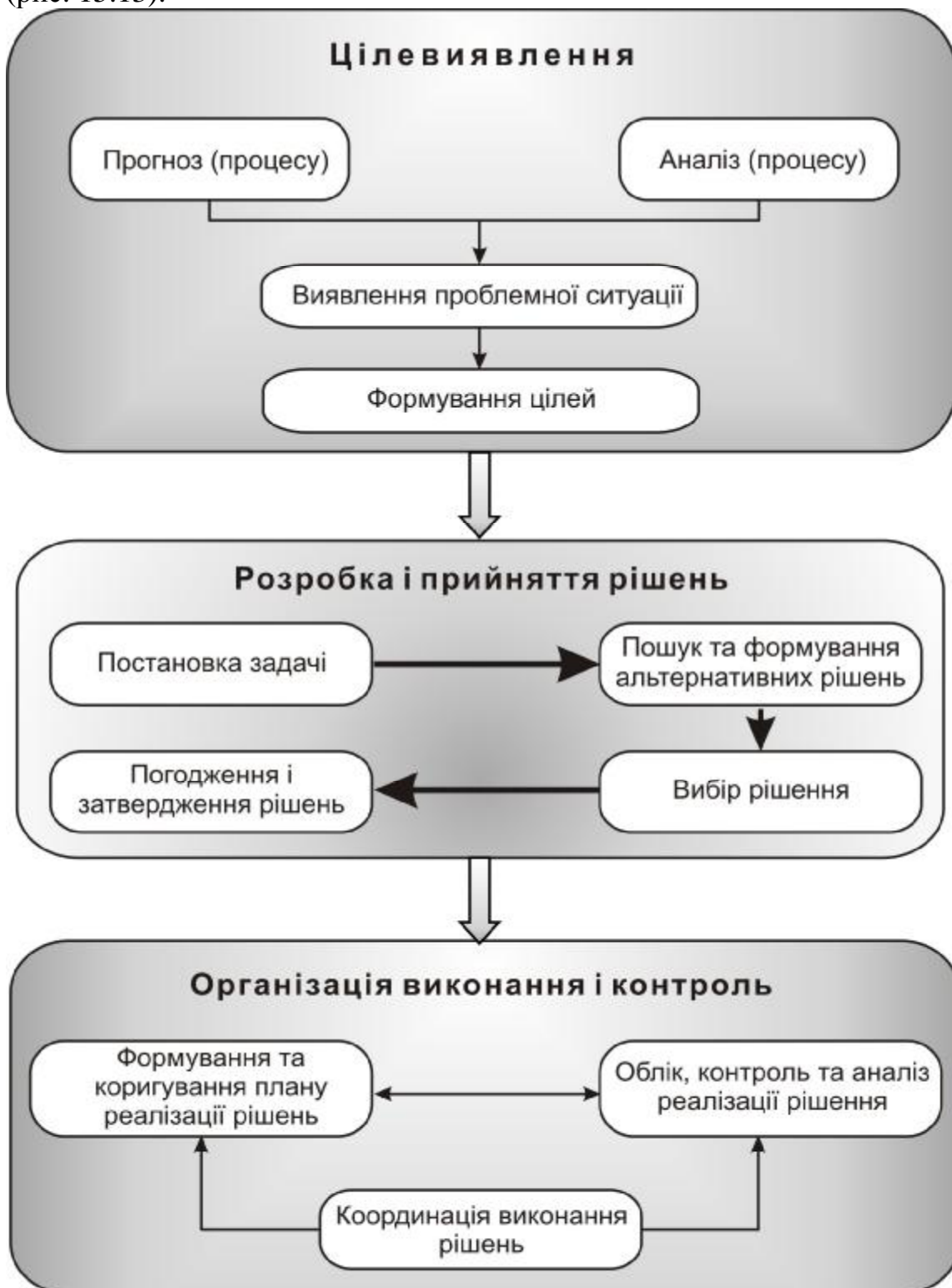


Рис 15.13. Процедура прийняття управлінських рішень в органі державної влади.

15.7. Зв'язки з громадськістю в системі управлінської діяльності органу державної влади

Зв'язки з громадськістю – *паблік рілейшнз* – це частина управлінської діяльності, направлена на досягнення гармонії, взаєморозуміння, дієвого налагодження зворотного зв'язку між державними органами, установами і громадськістю з метою досягнення ними найкращих результатів.

Основними завданнями зв'язків з громадськістю державних органів є такі: формування позитивної громадської думки про державний орган; підвищення стійкості державних органів до впливу оточуючого середовища; врахування думки громадськості в ході функціонування державних органів; встановлення і підтримання взаємовигідних стосунків з ключовими групами громадськості.

Зміст функцій зв'язків з громадськістю в системі менеджменту державного органу наведено у табл.15.5.

Таблиця 15.5

Функції зв'язків з громадськістю

Назва функції	Зміст функції
Аналітико-прогностична	Направлена на вироблення інформаційної політики, її стратегії і тактики, що фіксують рух подій у динаміці; ця функція забезпечує підготовку масиву аналітичних даних для прийняття рішень
Організаційно-технологічна	Передбачає здійснення заходів по проведенню і організації активних акцій, різного роду ділових зустрічей, конференцій з використанням ЗМІ, аудіо і відеотехніки
Інформаційно-комунікативна	Передбачає продукування, тиражування інформації при здійсненні інформаційно-роз'яснювальної і пропагандистсько-рекламної роботи, необхідної не лише для партнерів по спілкуванню, але й для підтримки соціально-психологічного клімату в державних органах
Консультативно-методична	Передбачає проведення консультацій по організації і налагодженню відносин з громадськістю, розробку концептуальних моделей співробітництва тощо.

Практична діяльність державного органу в системі Паблік Рілейшнз передбачає: 1) реалізацію активних дій з метою досягнення доброзичливості з боку громадськості, позитивної оцінки нею результатів професійної діяльності працівників державного органу; 2) збереження репутації державного органу за рахунок підтримання позитивного внутрішнього клімату в трудовому колективі; 3) використання форм і методів психологічної взаємодії як у середині державного органу, так і за його межами, що дають можливість виховати у кожного працівника почуття відповідальності і зацікавленості не лише за результати діяльності, а й користь, що пропонується суспільству.

Досягнення *взаєморозуміння, доброзичливих відносин між державним органом та громадськістю* базується на дотриманні наступних вимог: а) забезпеченні широкого, адекватного інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп; б) організації ефективного зворотного зв'язку із громадськістю; в) залученні громадськості до участі в процесі обговорення та прийняття рішень.

Електронний уряд визначається як система локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами.

ТЕМА 16. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

План

- 16. 1. Загальна соціальна ефективність державного управління
- 16.2. Ефективність організації і функціонування суб`єктів державного управління
- 16.3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб
- 16.4. Поняття та види контролю в державному управлінні
- 16.5. Контроль інституціоналізований за гілками державної влади
- 16.6. Громадський контроль

16.1. Загальна соціальна ефективність державного управління

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це відноситься до управління як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. В кінці, як зазначив Б. Гаврилишин, йдеться про ефективність суспільної системи⁶.

Суспільству, самій державі необхідні повні і достовірні знання того, яку користь приносять витрати на управління, в чому полягає об`єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

У державному управлінні при оцінці його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об`єктивно детерміновані суспільними запитами; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об`єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об`єктивні результати управління з суспільними потребами та інтересами; суспільні витрати на державне управління з об`єктивними результатами, одержаними внаслідок управління; можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

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

⁶ Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: До ефективніших суспільств. Доповідь римському клубові. – К., 1993.

кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління і оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні і обґрунтовані судження.

Критерії ефективності являють собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства. Виходячи з соціальної спрямованості цілей державного управління визначальною для його оцінки є соціальна ефективність. Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, носить комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: 1) загальна соціальна ефективність державного управління; 2) ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; 3) ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Загальна соціальна ефективність державного управління дає можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. Для оцінки загальної соціальної ефективності використовують критерії, які спрямовують державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризують управлінський рівень їх вирішення.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести: рівень продуктивності праці, співвіднесений з світовими параметрами за її відповідними видами; темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення в порівнянні з стандартами розвинутих країн; впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.⁷ Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

В умовах демократизації державного управління та зростання активності самоуправління керованих об'єктів державно-управлінської системи її ефективність в значній мірі визначається оптимальністю меж втручання держави у функціонування сфер суспільної життєдіяльності. Своєрідним шляхом визначення меж застосування важелів державного управління науковці⁸ розглядають поняття «безпеки» як безпеки нації, суспільства та окремого індивіда, а критерієм ефективності державного управління – усунення загроз національній безпеці.

У внутрішньополітичній сфері такими загрозами визначено: порушення з

⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.:Изд-во «Юридическая литература», 1997. – С.352.

⁸ Скрипнюк О. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління// Право України. - 2007.- №4. – С.6.

боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина; у сфері економічної безпеки – істотне скорочення внутрішнього валового продукту; зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки; відсутність ефективною програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів та ін.; у сфері соціальної безпеки – невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками неімущих прошарків суспільства тощо. Нейтралізація і ліквідація наведеного переліку загроз національній безпеці можливі за умови забезпечення належного рівня ефективності державного управління, до найважливіших критеріїв оцінки якої перші і належать.

Для оцінки ефективності державного управління в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії: врахування думки населення і підзвітність державних органів; політична стабільність і відсутність насилля; ефективність роботи уряду; якість законодавства; верховенство закону; боротьба з корупцією.

Оцінка ефективності державного управління за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується із значної кількості різноманітних її джерел з метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

Врахування зазначених підходів важливе для об'єктивної оцінки ефективності державного управління в нашій країні і вироблення підходів щодо її підвищення.

16.2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави у вигляді її органів і посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і самоуправлінських структур. Ця ефективність носить сукупний характер і не дає чіткої уяви про вклад в неї кожного з названих компонентів.

Оцінку стану організації і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає *ефективність організації і*

функціонування суб'єктів державного управління. Для цього служить група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Таких критеріїв виділяють п'ять:

1) цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем і інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця і ролі в суспільстві. Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначається шляхом вивчення і оцінки їх організаційної нормативної і іншої діяльності з точки зору її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає: виявлення об'єктивно обумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд в розвитку з урахуванням суспільних потреб і інтересів; встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях;

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

3) стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур. Тобто мова йде про реальну практику управлінської поведінки, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їх посадових осіб, при цьому відправне значення має зміст їх діяльності, роль, вплив. Ефективність управління в значній мірі залежить від вибору обґрунтованого, найбільш раціонального, стосовно характеру завдань, стилю функціонування державно-управлінської системи;

4) складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тої чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій);

5) загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та інші – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі і оцінці слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Взяті у взаємозв'язку критерії "цілі – час – стиль – складність - затрати" здатні достатньо повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

16.3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб

Загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських органів і посадових осіб і для оцінки останньої також використовуються певні критерії.

Ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу і окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Другий критерій конкретної соціальної ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Будь-які порушення принципів законності не можуть визнаватись ефективними.

Важливим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є реальність управлінських впливів.

Зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т.д.) з точки зору відображення в них запитів і потреб людей може виступати четвертим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління. З вказаним критерієм безпосередньо пов'язаний критерій, який показує рівень демократизму і полягає в характері і обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами.

Критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління служить міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави, як похідної іміджу влади.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами, – наступний критерій конкретної соціальної ефективності державного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов в систему державного управління йшла тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління також є моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливові управлінської діяльності на “зовнішнє” середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

До критеріїв ефективності функціонування органів виконавчої влади також належить такий як якість надання адміністративних послуг. В свою чергу критеріями оцінки якості надання адміністративної послуги є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів одержувача, професійність діяльності адміністративних органів. Такими критеріями визначено:⁹

- результативність (спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи); своєчасність (дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги); доступність (фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги);

⁹ Наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 №219 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг»// <http://lawua.info/jurdata/dir115/dk115029.htm>.

зручність (врахування інтересів та потреб одержувача в процесі надання адміністративної послуги); відкритість (наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги); повага до одержувача. (ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності); професійність (наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу);

Сумісність з управлінською системою, як критерій ефективності державних органів, означає що останні, виступаючи елементами системи, повинні володіти властивостями взаємоприспосовування, взаємоадаптивності. В системі державного управління діяльність кожного державного органу повинна бути сумісною не тільки з управлінською системою, але і зі всіма її складовими підсистемами і елементами державних органів.

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

Враховуючи, що сфера організаційної поведінки виділяє три рівні аналізу: індивідуальний, груповий і організаційний, які співпадають з трьома рівнями управлінської відповідальності, ефективність державного органу доцільно також розглядати в розрізі таких її видів як: індивідуальна; групова; організаційна.

Індивідуальна ефективність знаходиться на базовому рівні організації і відображає рівень виконання завдань конкретними працівниками організації.

Групова ефективність може розглядатись у двох ракурсах. В деяких випадках групова ефективність є простою сумою внесків всіх членів групи. В інших випадках ефективність – це дещо більше, ніж сума окремих внесків, внаслідок спільних дій і узгодженого з іншими внеску кожного із учасників колективної діяльності. Тобто ефективність виступає наслідком реалізації принципу синергізму.

Організаційна ефективність включає індивідуальну і групову ефективність, однак перевищує їх суму¹⁰. За рахунок синергічних ефектів державні установи і організації здатні досягати більш високих показників, ніж сума їх складових.

Між трьома видами ефективності існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність: групова ефективність залежить від індивідуальної, а організаційна ефективність від групової. Співвідношення між видами ефективності залежить від: типів державних органів; характеру завдань і цілей, що ними реалізуються; технологій, які застосовуються.

Рівень ефективності кожного виду залежить від цілого ряду факторів, які можна розглядати як джерела підвищення ефективності. До факторів індивідуальної ефективності належать: знання, вміння, здібності, ставлення до праці, мотивація, моральність, стрес, відповідальність, ініціативність. Саме індивідуальні відмінності працівників за цими якостями обумовлюють різницю в показниках їх діяльності. Групова ефективність визначається такими факторами як: взаємодія; розподіл обов'язків і повноважень; лідерство; владні

¹⁰ Гибсон Дис, Л., Иванцевич Д.М., Доннелли Д.Х. Организации: поведение, структура, процессы. Пер.с англ. – 8-е изд. –М.: ИНФРА – М.; 2000, 662 с.

відносини, норми поведінки; ролі; статус; структура. Визначальними факторами організаційної ефективності виступають зовнішні умови, вибрана стратегія, технології, що використовуються, організаційна структура, організаційна культура, процеси.

Рівень індивідуальної, групової, організаційної ефективності в державному органі досягається через забезпечення належної координації діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, робочих груп, організації в цілому в процесі здійснення таких управлінських функцій: планування, організація, керівництво і контроль.

Важливим засобом аналізу і оцінки ефективності державного управління завжди виступає громадська думка, практично проходить співставлення, порівняння рівня і результатів управління з потребами і інтересами, ідеалами і очікуваннями людей.

16.4. Поняття та види контролю в державному управлінні

Важливою ланкою системи державного управління є контроль. *Контроль в державному управлінні* – це одна із найважливіших функцій, яка дозволяє: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і попередити їх; попередити можливі помилки, суб'єктивні неправомірні дії та небажані результати в діяльності учасників управлінських відносин; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним; виявити резерви та можливості удосконалення функціонування елементів державно-управлінської системи.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність, об'єднаних в певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контрольованого об'єкта утворює організаційну систему контролю.

Реалізація контрольної функції в державному управлінні здійснюється в такі основні етапи: 1) визначення параметрів контролю – показників, критеріїв, норм, нормативів, стандартів функціонування управлінської системи; 2) діагностика фактичного стану справ у функціонуванні та розвитку об'єкта управління; 3) здійснення аналізу рівня відповідності фактичного стану

керованих об'єктів встановленим параметрам їх функціонування та розвитку; 4) встановлення напрямків і причин відхилень в розвитку об'єктів управління; 5) вироблення рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління.

З точки зору організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контролюваного об'єкта розрізняють такі види контролю, як: зовнішній (надвідомчий) і внутрішній (внутрішньовідомчий).

Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї із сторін їх діяльності. Завданням зовнішнього контролю є забезпечення дотримання єдиних підходів до вирішення комплексних управлінських проблем, що стосується різних сфер, галузей, видів діяльності. Різновидами зовнішнього контролю виступають президентський, парламентський контроль, контроль органів виконавчої, судової влади, прокурорський нагляд. Зазначені види контролю здійснюються органами державної влади, які наділені спеціальними контрольними повноваженнями, та спеціально утвореними установами і організаціями. Суб'єктами зовнішнього контролю можуть також виступати політичні партії та громадські організації.

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості, й спрямований на вирішення завдань, що стоять перед конкретним органом державного управління. Основними завданнями внутрішньо-відомчого контролю є: спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкту у внутрішньовідомчій системі; отримання об'єктивної та достовірної інформації щодо ефективності його діяльності, а також про стан законності і дисципліни на ньому; вжиття заходів для запобігання і усунення виявлених порушень; виявлення причин та умов, що зумовлюють виникнення таких порушень; надання допомоги у наведенні порядку на підконтрольному об'єкті.

В процесі здійснення внутрішнього контролю використовуються такі його форми як: інспектування; заслуховування звітів, повідомлень; ревізії; перевірки; обстеження; запити; моніторинг; експертиза; рейди та огляди; розгляд скарг, повідомлень.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю як управлінський і бюджетний (фінансовий). *Управлінський контроль* – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. *Бюджетний (фінансовий) контроль* здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль суттєво відрізняється від бюджетного контролю, зокрема:

- бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тоді як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);
- управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції

державного органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності державного органу, а бюджетний – на підвищення ефективності діяльності державного органу;

– управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення в процесі державного управління розрізняють попередній або превентивний, поточний або оперативний та підсумковий контроль.

Мета *попереднього контролю* полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладені в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії.

Поточний контроль відбувається безпосередньо в процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю.

Мета ж *підсумкового контролю* полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, що були винесені контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоча і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась і її наслідками, а може завдяки цьому.

Для забезпечення ефективності контролю він повинен відповідати наступним вимогам: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Стан і поведінка об'єкта контролю визначається за допомогою методів контролю. *Методи контролю у державному управлінні* – сукупність способів практичної реалізації контрольної функції органів державної влади, як складової механізму управління певними об'єктами державного управління. Серед методів контролю, що найбільш широко застосовуються органами державної влади в процесі здійснення контрольної діяльності, можна виділити: експертні оцінки; статистичні методи; методи аналізу - порівняння, узагальнення; методи логічного осмислення розвитку об'єктів контролю.

16.5. Контроль, інституціалізований за гілками державної влади

Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування включає: президентський контроль, державний контроль, який інституціалізований за гілками державної влади, і громадський контроль.

Контроль, інституціалізований за гілками державної влади представлений парламентським, судовим (в т.ч. конституційним) контролем та контролем органів виконавчої влади.

Здійснення *парламентського контролю* забезпечує Верховна Рада України. Його цілями є вирішення різноманітних проблем в різних сферах суспільного життя. Об'єктом парламентського контролю виступає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності.

Народні депутати України реалізують функції парламентського контролю безпосередньо на основі Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України», а також через органи Верховної Ради України, до складу яких вони входять, та за дорученням спеціальних суб'єктів парламентського контролю. У складі парламенту – Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина України. Уповноваженого з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада.

Важливим органом парламентського контролю є Рахункова палата, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону про Державний бюджет України; утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України; ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України. Згідно з Конституцією до відання Верховної Ради належить здійснення контролю за виконанням державного бюджету та контролю за діяльністю Кабінету Міністрів.

Конституційний контроль здійснює Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як основного Закону держави на всій території України.

Судовий контроль в Україні здійснює система судів загальної юрисдикції. Метою судового контролю є забезпечення захисту передбачених Конституцією прав та свобод людини і громадянина, а об'єктом судового контролю є всі правовідносини, що виникають у нашій державі. Суди загальної юрисдикції забезпечують контроль за дотриманням прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних, а також справ про адміністративні порушення.

Об'єктами контролю органів виконавчої влади є матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.

В Україні утворена складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове положення в системі органів виконавчої влади. В її складі міністерства, які в основному здійснюють внутрівідомчий контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів, або контроль в сфері реалізації, закріплених за ними функцій.

Центральне місце у здійсненні позавідомчого контролю належить державним службам, інспекціям та центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом. Для них характерний контроль з окремих функцій і щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку органів і організацій. Вони мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки.

До цієї групи суб'єктів контролю слід віднести Антимонопольний комітет України – державний орган, який зобов'язаний забезпечувати згідно зі своєю компетенцією контроль за дотриманням антимонопольного законодавства.

До органів з функціями міжгалузевого контролю також належать Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Державна інспекція України з питань праці, Державна інспекція техногенної безпеки України, органи статистики.

Важливе місце в контрольній діяльності органів виконавчої влади посідає *фінансовий контроль*, який поширюється на всі галузі та сфери державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами.

Найважливіші функції основних суб'єктів державного фінансового контролю наведено в таблиці 16.1.

Таблиця 16.1.

Найважливіші функції основних суб'єктів державного фінансового контролю

Суб'єкт контролю	Підпорядкованість	Найважливіші функції
Національний банк України		1.Контроль за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. 2.Контроль щодо ліквідності комерційних банків, страхових та інвестиційних компаній з метою запобігання їх банкрутству. 3.Валютний контроль.
Рахункова палата	Верховна Рада України	Контроль за використанням коштів державного бюджету
Міністерство доходів і зборів України	Кабінет Міністрів України	Контроль за повнотою формування державного бюджету країни
Державна фінансова інспекція України	Міністерство фінансів України	1.Контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів 2.Контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі 3. Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності 4.Контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів
Державна казначейська служба України	Міністерство фінансів України	1.Контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів 2.Контроль за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету 3. Контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету.
Антимонополь	Кабінет Міністрів України	1.Здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства

ний комітет України		Захист законних інтересів підприємств і споживачів шляхом застосування заходів щодо припинення порушень антимонопольного законодавства
Пенсійний Фонд України	Кабінет Міністрів України	1.Збір і акумуляція внесків для пенсійного забезпечення і допомог 2.Забезпечення фінансування витрат Пенсійного фонду 3.Контроль за своєчасним і повним надходженням страхових внесків до Пенсійного фонду
Державна інспекція з контролю за цінами	Міністерство економіки України	Контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки

16.6. Громадський контроль

Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Характерною рисою громадського контролю є попередження порушень у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян.

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України «Про громадські об'єднання». Костуючись зазначеними правами, громадські об'єднання здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування і використовують для цього такі форми як вибори, референдуми, загальнонародні обговорення, звернення громадян до органів влади, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, громадські експертизи тощо.

Профспілки, як впливова громадська організація, здійснюють громадський контроль через свої комітети, різноманітні контрольні комісії, збори первинних організацій за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів з питань соціального захисту.

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. До основних елементів громадсько-контрольної системи за владою можна віднести

такі: спостережні групи та організації, зорієнтовані на проведення моніторингу взаємовідносин громадян з державними інституціями в процесі реалізації громадянських прав, закріплених конституцією; розвиток практик незалежних громадських експертиз владних політичних та економічних стратегій, рішень та контроль за їх реалізацією. Формою участі громадськості у виробленні місцевої політики є відкриті громадські слухання; громадський моніторинг підготовки та виконання рішень органами влади, надання останнім експертних пропозицій; активну позицію засобів масової інформації в питаннях представлення і відстоювання суспільних інтересів, пропагування досвіду ефективного становлення і функціонування системи громадського контролю за владою.