

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет менеджменту

Кафедра економіки підприємств

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ

Конспект лекцій

для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти ОПП
Менеджмент спеціальності 073 «Менеджмент»
денної форми здобуття вищої освіти

**Миколаїв
2025**

УДК 330.34:338.24

Д36

Друкується за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту Миколаївського національного аграрного університету від 24.04.2025 р., протокол № 8

Укладач:

Ірина ПОТОЧИЛОВА – асистент кафедри економіки підприємств,
Миколаївський національний аграрний
університет

Рецензенти:

Олександр ЄРМАКОВ – д.е.н., професор, професор кафедри економіки,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України;

Анна СУХОРИКОВА – канд. наук з держ. упр., доцент кафедри
менеджменту та маркетингу, Миколаївський
національний аграрний університет.

Д36 **Державне** та регіональне управління сталим розвитком : конспект
лекцій / І.С. Поточилова – Миколаїв : МНАУ, 2025. – 235 с.

У конспекті лекцій розглядаються основи теорії державного управління, система органів державної влади в Україні, їхні функції та повноваження, напрямки реформування організаційних структур державного управління за Концепцією адміністративної реформи в Україні, основи внутрішньої організації та менеджменту державних органів.

Для наукових працівників, менеджерів, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів.

УДК 330.34:338.24

© Миколаївський національний аграрний університет, 2025
© Поточилова І.С., 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 2. НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕМ КУРСУ.....	6
<i>Модуль 1. Теоретико-методологічні засади державного та регіонального управління сталим розвитком.....</i>	6
1.1. Основи теорії державного управління.....	6
1.2. Цілі та функціональна структура державного управління.....	26
1.3. Організаційна структура державного управління.....	32
1.4. Сутність і зміст управління діяльністю.....	37
1.5. Контроль в державному управлінні.....	43
1.6. Державне управління територією та основи державної регіональної політики.....	49
1.7. Організаційно-функціональні механізми регіонального управління.....	56
<i>Модуль 2. Державне управління в окремих сферах суспільного розвитку....</i>	64
2.1. Фінансово-бюджетне регулювання економіки.....	64
2.2. Грошово-кредитне регулювання.....	75
2.3. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності.....	81
2.4. Державне регулювання інвестиційної діяльності.....	91
2.5. Державне регулювання підприємництва.....	97
2.6. Державне регулювання науки і техніки.....	101
2.7. Державне регулювання промислового виробництва.....	107
2.8. Державне регулювання розвитку агропромислового комплексу.....	110
2.9. Державне регулювання транспорту.....	124
2.10. Державне регулювання праці, рівня життя населення та розвитку соціальної сфери.....	130
<i>Модуль 3. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні. Менеджмент органу державної влади.....</i>	143
3.1. Система органів державної влади в Україні: конституційні основи функціонування, роль в управлінні.....	143
3.2. Центральні органи виконавчої влади в Україні.....	148
3.3. Регіональні органи державного управління.....	154
3.4. Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні.....	161
3.5. Внутрішня організація та управління органу державної влади.....	166
3.6. Організація державної служби як основа кадрового забезпечення державної служби.....	198
3.7. Ефективність державного управління.....	208
3.8. Розвиток системи державного та регіонального управління.....	217
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	232

ВСТУП

Державне та регіональне управління сталим розвитком — наукова дисципліна, що вивчає формування, організацію, функціонування, оцінку результативності та ефективності державного управління економічними та соціальними процесами в суспільстві. Цільова спрямованість державного управління зумовлює вивчення та аналіз політичних процесів формування і юридичного визнання мети розвитку суспільства та похідних від них цілей діяльності держави.

Предметом державного та регіонального управління є форми і методи впливу на виробничу, соціальну та духовну сфери життєдіяльності людей, пов'язаних між собою спільними політичною та економічною системами.

Державне та регіональне управління сталим розвитком як наукова дисципліна спирається на певні закономірності, принципи, правила, що складають відповідні засади методології державного управління, методів управління, прийомів, способів вирішення управлінських завдань.

Основними методами пізнання в науковій дисципліні «Державне та регіональне управління сталим розвитком» є методи системного аналізу, математичні та статистичні. Складовими методологічної бази є об'єктивність та історизм, ціннісний та структурно-системний підходи, поєднання підходів критичного і раціонального, конструктивного, порівняльно-ретроспективного, історичного і логічного тощо. Важливе місце у дослідженні посідає системний підхід, який передбачає комплексний розгляд феномену, що аналізується.

Мета навчальної дисципліни – формування у студентів спеціальних знань про основні принципи, закономірності формування і реалізації владних функцій суб'єктів політичної діяльності, у першу чергу держави, розкриття методології, методики та організаційних основ державного управління.

Завданням навчальної дисципліни є формування у студента сучасного економічного мислення, навчити студентів розуміти і усвідомлювати проблеми державного управління у процесі формування громадянського суспільства і розбудови демократичної, правової, соціальної держави. Також завданням дисципліни є розкриття: сутності, мети і завдань державного та регіонального управління; теоретичних основ формування та реалізації державної політики; особливостей державної політики у різних сферах суспільного розвитку; ролі різних гілок влади у державному та регіональному управлінні; особливостей менеджменту органу державної влади; взаємодії органів публічної влади центральних та регіональних органів управління; світового досвіду державного та регіонального управління.

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

- конституційні засади побудови структур державного управління в Україні, типи структур управління, типи структур органу державної влади, вимоги до його побудови, склад, статус і функції центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування;

- зміст управлінської діяльності, функції державного управління;

- технологію прийняття управлінських рішень, методи управління, критерії оцінювання ефективності державного управління;
- психологічні аспекти в державному управлінні та сутність зв'язків з громадськістю в управлінській діяльності державного органу;
- теоретико-методологічні засади формування загальнодержавної та регіональної політики;
- закономірності управління на державному та регіональному рівнях;
- особливості державного управління в різних сферах суспільного розвитку та на різних рівнях;
- методичні та організаційні основи управління розвитком суспільства;
- законодавчі та нормативно-правові засади діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- концептуальні засади реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, напрями вдосконалення управління національним та регіональним розвитком

вміти:

- дискутувати, аргументовано обстоювати свої думки та переконання, правильно оцінювати, вибирати та аналізувати інформацію з різних джерел, робити правильні та обґрунтовані висновки;
- розмежовувати стадії управлінської діяльності, класифікувати функції державного управління за встановленою системою критеріїв;
- застосовувати методи управлінського контролю;
- визначати типи зв'язків між ланками структури системи організації виконавчої влади і державного управління в Україні;
- прогнозувати наслідки та аналізувати зміст державної політики у різних сферах життя;
- визначати стратегічні та поточні цілі державного управління з урахуванням вимог сучасних проблем розвитку країни, регіону та окремих підприємств;
- приймати рішення щодо вибору найбільш доцільних методів та інструментів державного управління, використання яких дозволило б з найменшими витратами часу та інших ресурсів досягнути поставлених цілей;
- аналізувати державний та регіональний бюджети, розуміти й аналізувати причини утворення дефіциту бюджету та державного боргу;
- визначати необхідні напрями зовнішньоекономічної політики держави у світлі реалізації прийнятої економічної політики та безпеки національних інтересів;
- досліджувати накопичений світовий досвід в області державного управління.

Вивчення навчального матеріалу дисципліни сприятиме підвищенню рівня загальноєкономічної підготовки бакалаврів та спеціалістів, формуванню в них навичок до самостійного науково-аналітичного опрацювання проблем з позицій суспільних і державних потреб та інтересів.

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКЛАДАННЯ ТЕМ ДИСЦИПЛІНИ

МОДУЛЬ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ

1.1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Сутність, зміст та специфіка державного управління.
2. Системні аспекти державного управління.
3. Принципи державного управління.
4. Основні теорії державного управління

Потреба узгодження дій з метою одержання людиною бажаного результату діяльності обумовила появу управління. У цьому контексті *управління - це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей*. Управління є складним і універсальним суспільним феноменом. Розвиток суспільства, окремих його сфер неможливий без встановлення і реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритму його поведінки в цілому і його складових, зокрема. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки 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 субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують державне управління (суб'єкт управлінського впливу - держава), суспільне управління (суб'єкт управлінського впливу - суспільство та його структури), менеджмент (суб'єкт управлінського діяння - підприємець, власник).

В сучасних умовах виокремлюють поняття «публічне управління». Публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як, державне управління (суб'єктом виступають органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом виступають громадські інституції). Виступаючи елементами публічного управління, державне і громадське управління взаємодіють між собою, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. В системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у вирішенні суспільних проблем.

У вітчизняній та зарубіжній літературі не сформувалося сталого та загальновизнаного визначення державного управління.

Розглядаючи державне управління як основний різновид соціального управління, В.В. Цветков визначає такі найхарактерніші ознаки державного управління.

1. Державне управління - це, передусім, соціальне, політичне явище.
2. Державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади.
3. Державне управління - це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза ним вона не існує.

Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні.

Управлінський характер і правова природа функцій держави зумовлюють набуття державним управлінням таких специфічних ознак

- у процесі його здійснення формуються та реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпечуються законні інтереси громадян;
- функції управління виконуються спеціальними суб'єктами, які формуються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціонують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах;
- більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковується нормативними актами.

Таким чином, державному управлінню притаманні політичний (або телеологічний) та адміністративний аспекти. Перший з них полягає в цілі покладанні, другий - в цілі здійсненні. Умовно можна говорити про політичне державне управління та адміністративне державне управління.

Враховуючи, що державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, а також, підсумовуючи наведені ознаки та 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 має процесуальний характер, що охоплює процеси ціле визначення, ціле
- покладання та ціле
- здійснення. Державне управління має політичний та адміністративний аспекти;
- 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 та являють собою відповідні сукупності декомпозованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих 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 законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Важливим також є те, що державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби та інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення й діяти з метою їх практичного вирішення.

Тому соціальний механізм формування та реалізації державного управління можна зобразити єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою як суб'єктом управління: потреби - інтереси - цілі - рішення - дії - результати.

Специфіка державного управління як виду управління полягає в тому, що воно:

а) в своєму здійсненні спирається на Владу організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси і взаємозв'язки;

в) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

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 “зовні”, 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.

Держава, виступаючи суб'єктом управління та особливою інституцією суспільства, об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, інтегровані потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава повинна відшукувати ту “золоту середину”, яка б, з одного боку, забезпечувала права і свободи людини, давала простір її активності і творчості, а з другого - впроваджувала б у суспільство певні організаційні засади, впорядковувала б діяльність індивідуумів. Через механізм держави формується і закріплюється загальна воля, яка надає державним установам обов'язковий характер. Держава через свої органи приймає закони та інші нормативні акти і забезпечує їх реалізацію в життя всіма доступними їй методами.

Сутність держави розкривається і реалізується через взаємодію з суспільством, у тому, що і як вона робить із упорядкування та вдосконалення приватної і суспільної життєдіяльності людей.

Можна виділити декілька суспільних функцій держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система державного управління:

- політична (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- соціальна (забезпечення прав і свобод кожного громадянина),
- економічна (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- екологічна (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- 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 в функціонуванні системи публічного управління.

Системні аспекти державного управління.

Складність, масштабність, багатогранність державного управління як суспільного явища обумовлює необхідність його розгляду через призму системного підходу, що має відправне методологічне значення.

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. Саме використання системного підходу дозволяє краще зрозуміти і усвідомити закономірності формування, побудови, функціонування та розвитку системи державного управління, окреслити засади її дослідження.

Державне управління відноситься до виду соціальних систем, а відтак при його розгляді слід враховувати властивості, притаманні останнім. До важливих властивостей систем належить цілісність. Це означає, що виступаючи елементом соціальної реальності, система сама внутрішньо представлена елементами, зв'язки і взаємодії між якими впорядковані і формалізовані. Цілісність характеризується головним чином силою поєднання, зв'язків між елементами системи, між суб'єктом і об'єктом управління.

Другою важливою властивістю систем є їх адаптивність. Як відносно автономна, кожна система водночас залишається залежною від навколишнього середовища, його динаміки. Це обумовлює необхідність забезпечення зовнішньої адаптації системи та приведення всіх її елементів до вимог і запитів зовнішнього середовища.

Структурність як властивість системи полягає у взаємодії елементів по

вертикалі. В умовах унітарної форми державного устрою, яка характерна Україні, налагодження взаємодії між органами державної влади різних організаційно-правових рівнів, формування ієрархічної вертикалі виступають ключовими завданнями удосконалення системи державного управління.

До переліку відправних властивостей соціальних систем також відноситься їх здатність до самоуправління, самоорганізації. Врахування даних властивостей при формуванні управлінських механізмів виступає важливою передумовою забезпечення ефективності системи державного управління.

При розгляді системи державного управління Атаманчук Г.В. виділяє три логічні схеми, в основі яких лежать суб'єктно - об'єктні взаємозв'язки, суспільно-політична природа та організація суб'єктивних елементів державного управління.

Виходячи з того, що будь-яка самокерована система розчленовується на дві складові - ту, що управляє, і ту якою управляють в основі першої логічної схеми лежить взаємозв'язок суб'єкта державного управління (держави) з керованою суспільною системою (керованими об'єктами). Стосовно суспільства, в цілому, функції управління здійснює передусім держава, а тому державне управління слід розглядати як здатність суспільства до саморегуляції. При цьому важливим є розуміння того, що існування державних інституцій, як суб'єктів управління, обумовлене запитами і потребами відповідних керованих об'єктів, і, тільки в сукупності вони утворюють систему державного управління. Суспільство як об'єкт управлінського впливу має бути джерелом цілей для державного управління. Якщо суспільство не хоче сприймати цілі, поставлені державними управліннями, тоді потрібно змінювати цілі або дати можливість державним інститутам, які від імені суспільства сформулювали зазначені цілі, само-вдосконалити, само-організувати цілі і само-управляти цілями, тобто розробити нову парадигму державного управління. При цьому необхідно враховувати, що тільки посилення процесів самоорганізації і самоврядування в державному управлінні може активізувати модернізаційні перетворення в суспільстві. Саме характеристики і рівень розвитку окремих сфер суспільної життєдіяльності, їх складових елементів, як об'єктів управління, виступають відправними чинниками формування організаційної структури та функцій суб'єкта управління, використання ним управлінського інструментарію, побудови взаємовідносин з іншими суб'єктами управління. В цьому унікальність і особлива значимість зв'язків державного управління з суспільством. З огляду на це, система державного управління може бути представлена як єдність таких складових:

- організації і функціонування суб'єкта управління - держави в особі органів державної влади ;
- об'єктів управління - суспільства в цілому та його компонентів, які підлягають під управлінський вплив держави, сприймають його і беруть участь у формуванні механізмів управління;
- структури взаємозв'язків управлінської системи з суспільною системою - керованими об'єктами.

Спрямованість і результативність системи державного управління в

значній мірі визначається рівнем розвитку і характером взаємовідносин суб'єкта і об'єкта управління та характером взаємозв'язків між ними, через що систему суб'єктно - об'єктних відносин розглядають в широкому і вузькому розумінні.

В широкому розумінні система державного управління включає: суб'єкт управління (державу як управлінську підсистему); взаємодію (підсистему прямих і зворотних зв'язків); суспільну систему (підсистему компонентів суспільства, яка підлягає державному управлінню). В такій системі державні інституції, як суб'єкти державного управління, виробляють управлінські механізми виходячи із запитів, потреб та інтересів елементів суспільної системи - об'єктів управління, що виражаються в процесі постійних зворотних зв'язків. Налагодження взаємозв'язків держави і суспільства у формі взаємодії сприяє раціоналізації системи державного управління через підвищення її орієнтації на суспільні вимоги. Оскільки потреби і вимоги суспільної життєдіяльності постійно змінюються система державного управління підлягає постійній трансформації, в процесі якої забезпечується вироблення адекватних управлінських рішень і дій. Адекватність управління можливостям і запитам суспільства - одна із закономірностей системи державного управління. Її порушення зумовлює переорієнтацію діяльності суб'єкта управління на самого себе, владні структури стають закритими, а їх рішення незрозумілими і необґрунтованими.

Неприйняття суспільством управлінських впливів з боку держави свідчить про необхідність зміни засобів, підходів, тактики управління.

У вузькому розумінні система суб'єктно - об'єктних залежностей включає в себе: суб'єкт управління; впливи; керовані об'єкти, де перевага знаходиться на стороні суб'єкта управління, а керовані об'єкти сприймають його рішення і дії та трансформують їх в процесі власного функціонування. В керованих об'єктах типу суспільства і людини саморозвиток відбувається на основі поєднання інтересів, цілей і прагнень людей, соціальних груп, організацій і встановлення загальноприйнятих норм і правил співжиття. У цьому процесі державне управління виступає організаційно-регулюючою складовою, де виробляються та втілюються в життя технології досягнення визначених соціумом цілей з одночасним збереженням і підтримкою сталого порядку. Тобто система державного управління, як правило, намагається підтримувати рівноважний стан у суспільстві. Можливості вирішення або упередження спонтанних кризових подій, що тягнуть за собою ряд суспільних (публічних) проблем, обумовлюються наявністю державного апарату управління, правом і здатністю органів державної влади створювати закони, загальнообов'язкові норми, а також здійснювати передбачені законом певні дії або вимагати дотримання законодавства від інших учасників правовідносин, обмежувати владу над людиною, гарантувати права і свободи громадянам, захист їх життя та інтересів тощо.

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.

В даній системі онтологічних зв'язків існує послідовна і жорстка детермінація. А це означає, що якщо змінюється, оновлюється, наповнюється

чимось новим один елемент, то він обов'язково повинен відображатися в інших, викликати в них адекватні йому перетворення. При цьому слід враховувати, що наведені елементи самі володіють складною, багаторівневою і ієрархічною організацією і проявляють себе у вигляді певних підсистем. Ця система існує не сама по собі і не для підтримки власного функціонування, вона постійно взаємодіє з суспільством і постійно підтримує відповідні взаємозв'язки через динамічну постійну зміну елементів.

Державне управління - явище суб'єктивне. Зв'язуючись з об'єктивним, прагнучи своїми можливостями сприяти його розвитку, суб'єкт управління використовує дуже багато елементів, які є продуктом свідомості людей. До них можна віднести: інформацію, знання, організаційні і нормативні ресурси, ідеї, експертні оцінки, рішення, дії державних службовців, суб'єктивні результати управління, які характеризують не тільки об'єктивне існування потреб і інтересів, але і відображення всього цього в думках і почуттях людей.

Всі такі суб'єктивні елементи проявляють себе в управлінні також не хаотично, а як певна система, представлена наступним чином: інформація - знання - ресурси - ідеї - експертні оцінки - рішення - дії - результати.

В цій системі гносеологічних (вчення про сутність і закономірності пізнання) елементів державного управління міститься важлива логіка управлінської діяльності, розуміння і дотримання якої допомагає при вирішенні конкретних управлінських завдань. В залежності від інформації, яка є імпульсом для певного управлінського циклу, доводиться здійснювати пошук відповідних знань, орієнтуватись на правові норми і процедури, наявні матеріальні і фінансові ресурси, організаційні форми, обґрунтовувати пропозиції, різні варіанти вирішення завдання, вивіряти їх через експертизу і втілювати в рішення, які зумовлюють потрібні дії. І так кожен раз по кожній проблемі.

Управління, виступаючи суб'єктивною діяльністю різних суб'єктів управління, несе на собі відбиток цієї суб'єктивності у вигляді загальної і управлінської культури, специфіки традицій та історичного досвіду, установок, позицій тої чи іншої особи, яка виступає лідером. Тому, чим вищий рівень управління, на якому знаходиться суб'єкт управління, тим більший простір для прояву як позитивної, так і негативної суб'єктивності.

Ці системи державного управління характеризують його і служать методологічною основою його аналізу, використання можливостей і удосконалення.

Принципи державного управління.

В процесі історичного розвитку нагромаджений великий і різносторонній досвід ефективного вирішення завдань і проблем суспільного розвитку, який знайшов узагальнене відображення в принципах 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. Як поняття теорії принципи державного управління відображають відповідні об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки між елементами системи державного управління, між суб'єктом і об'єктом державного управління.

Розрізняють такі три групи принципів державного управління: загальносистемні, структурні та спеціалізовані.

До *загальносистемних принципів* відносяться: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

Принцип об'єктивності державного управління є відправним і обумовлює необхідність врахування у всіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил.

Він виражає залежність системи державного управління від:

- суспільних, законодавчо визначених цілей, які поставлені та вирішуються в даний історичний відрізок часу;
- характеру, рівня розвитку і закономірностей суспільства, перш за все тих його компонентів, що виступають як керовані об'єкти;
- наявних засобів і ресурсів, що підлягають залученню в управління;
- внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління як певного системного суспільного явища .

Принцип демократизму відтворює народовладдя в державному управлінні і передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою, як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх, або переважної більшості громадян.

Принцип правової впорядкованості державного управління об'єктивно обумовлює необхідність головним чином законодавчого визначення основних аспектів цілей, функцій, структур, процесу, самих принципів державного управління. Доповнюючи до цього принципу є принцип законності державного управління, який передбачає встановлення, чіткого в розумінні і послідовного в реалізації, режиму повсякмісячного та повного виконання законів і нормативно-правових актів.

Принцип поділу влади в державному управлінні передбачає створення демократичної, правової організації державної влади. Це стає можливим за умови, коли процеси формування та закріплення загальної волі (відповідно, потреб, інтересів і цілей) в законах, виконання законів та безпосереднього управління, контролю за законами і розв'язання конфліктів при їх використанні розділені, розмежовані між гілками влади, а відповідно, скоординовані за допомогою взаємного стримування та протидії.

Серед загальносистемних принципів слід виділити принцип публічності державного управління, який передбачає:

- доступність державного управління для громадян;
- відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- громадський контроль;
- судовий контроль за дотриманням в процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Принцип поєднання централізації і децентралізації означає, що державне управління має бути побудоване на засадах розумного співвідношення

концентрації влади і децентралізації, так як порушення цього балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Надмірна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а перегини децентралізації призводять до відсутності єдності у формуванні і здійсненні державної політики.

В групі структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно - процесуальні принципи.

Структурно-цільові принципи включають: узгодженість цілей державного управління між собою; взаємодоповнюваність цілей, при якій одна ціль сприяє іншій і її підсилює; підлеглисть часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність в досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

До структурно-функціональних принципів відносяться: диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій в межах компетентності одного органу, декількох органів, підсистеми і в цілому організаційної структури державного управління; концентрація, що обумовлює надання одному органу сукупності управлінських функцій і відповідних ресурсів для забезпечення потужної управлінської дії на керовані об'єкти; комбінування, що спрямовується на те, щоб певна сукупність управлінських функцій, які виходять з різних керуючих компонентів, у своїй власній організації не допускала дублювання; достатня різноманітність, яка вимагає, щоб управлінські функції, за кількістю та якістю відповідали розмаїтим управлінським потребам; відповідність управлінських дій реальним потребам керованих об'єктів.

Структурно-організаційні принципи охоплюють: єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування; різноманітності організаційних зв'язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі державного управління; поєднання колегіальності і одноосібності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; лінійно-функціональний принцип, який розкриває зміст і обсяг підлеглих та управлінської взаємодії в організаційній структурі державного управління.

До структурно-процесуальних, які організують державно-управлінську діяльність і мають широке застосування, відносяться принципи: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям і організації; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності.

Третю велику групу – групу *спеціалізованих принципів* державного управління складають принципи, які регламентують діяльність певних сфер в системі державного управління: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Дуже важливо, щоби ці спеціалізовані принципи не суперечили

загальносистемним та структурним принципам і сприяли цілісності державного управління.

Одним з ключових завдань удосконалення системи державного управління є вироблення та запровадження сучасних принципів державного управління, адекватних умовам розвитку суспільної та державно-управлінської систем.

Так, у 90-х роках минулого століття науковцями і практиками була сформована концепція «хорошого управління» (good governance) згідно з якою вважається, що державне управління у будь-якій країні буде «хорошим» з погляду забезпечення стійкого людського розвитку лише в разі його побудови і функціонування на основі деякої універсальної системи цінностей. Поняття «хороше управління» набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН, які виробили набір базових цінностей хорошего 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 хорошего 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.

Критерієм ефективності використання принципів державного управління є, перш за все, досягнення системності державного управління, а за її допомогою - гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та його окремих сфер. Знання і правильне врахування принципів державного управління надають державно-управлінському механізму цілеспрямований і динамічний характер.

Основні теорії державного 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, теоретик о 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. Маскон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

Треба відмітити, що 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” адміністрації, поліцентризму, “плоских” структур.

Теорія управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, розповсюджуючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі.

Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф. Тейлора. У межах цієї теорії Фредерік Тейлор (1856-1915) може бути визнаним засновником руху, відомого під назвою “наукова організація праці”. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона повинна брати на себе всю ініціативу в частині планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці - найбільш характерні новації школи наукового управління Ф.Тейлора.

Поряд з цим, теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки, що викликало значну її критику. Основна помилка Тейлора полягала в тому, що в своїх роздумах при формулюванні узагальнень він виходив із неіснуючої в природі так званої “економічної людини”, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувались психологічні моменти та індивідуальні елементи в формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до

продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого.

Помилки теорії Тейлора - ігнорування блага осіб, які виконують роботу і моментів особистого характеру - пробував подолати в теорії організації праці інший основоположник цієї науки, американський інженер Г.Емерсон. Його заслугою є посилення уваги до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень в напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалось сформулювати принципи правильної організації управлінської праці в знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення.

Обидві концепції досліджень в галузі організації праці - концепція Тейлора і концепція Емерсона - стосуються питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки у діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові, як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи і основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень Файоля послужило сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно фізичним явищам, підпорядковані природнім законам, незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони більш глибоко, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з наступних складових частин: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Ніхто до Файоля не показав так переконливо, що функція управління не є простою, що це функція, яка включає цілий ряд простіших елементів.

У результаті своїх досліджень А.Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх в 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога прояву ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

Формулювання цих принципів управління є основним вкладом класичної теорії, який показав, що таке негативне явище як свавілля в управлінні, можна ліквідувати формальними процедурами. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підняти ефективність організації поза людиною, за рахунок виконання адміністративних процедур з управління формальною стороною організації.

Отже, можна зробити висновок, що класична теорія, прагнучи виробити

універсальні принципи управління і визнаючи значення людського фактору, тим не менше, не ставила своєю метою вирішення завдань ефективної мотивації праці.

Метою *класичної школи* (А.Файоль, Л.Урвік., Дж.Д.Муні., А.К.Релі, Ал. П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією.

Необхідно наголосити, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності.

З точки зору управління державою “класична” школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Світове визнання здобула теорія “*ідеальної бюрократії*, або бюрократичної організації” М.Вебера (1864 - 1924рр.), яка багато в чому подібна до класичної теорії. На думку М.Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій - бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління, і умовою ефективного функціонування яких є дотримання наступних принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між спів підлеглими “бюро”; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які зустрічаються в процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання “соціальної” дистанції між керівниками і виконавцями.

У теорії термін “бюрократія” використовується як синонім слів “управління”, “адміністрування”, означає раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні і в повній відповідності з законами та іншими правилами.

М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, на його думку, передбачає заміну “харизматичного” лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. Незаперечні переваги бюрократизму, у порівнянні з іншими методами, автор вбачав у високій точності виконання робіт, суворій дисципліні, стабільності персоналу та відповідальності.

І все таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління.

Більше того, дотримання вимоги діяти в суворій відповідності до написаних правил часом давало протилежні результати, породжуючи формалізм або низьку ефективність діяльності апарату управління.

На адресу бюрократичної системи управління практично з моменту її зародження обрушилась критика, об'єктом якої стали “не людяність” бюрократії, її байдужість до потреб працівника. Сучасна критика висуває в якості аргументу той факт, що адміністративні структури, які функціонують на основі бюрократичної системи управління, неповороткі і позбавлені гнучкості. При цьому випускається з поля зору, що в основу бюрократичної системи покладені методи наукової організації праці, гнучкі за своєю суттю, але спрямовані тільки на підвищення продуктивності організаційно-технічних засобів, а другий бік продуктивності - ефективна система управління персоналом (індивідуальна складова продуктивності) не береться до уваги.

Всі перекося адміністративного підходу до управління саме і обумовлені низьким рівнем індивідуальної складової продуктивності. Створення ефективної системи управління персоналом, орієнтованої на забезпечення максимально високого рівня індивідуальної продуктивності праці на кожному робочому місці в ієрархічній структурі організації, переводить все управління на якісно новий рівень, на якому нема місця надмірній бюрократії.

Школа людських відносин (М.П.Фоллет., Е.Мейо, А.Маслову) пропонувала використовувати для регулювання відносин між працівниками не лише прийоми економічного характеру, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент був спрямований на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників.

Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап в розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

Англійський вчений Мері Паркер Фоллет визначила управління як “забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб” і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві. Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, так як саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, але і колективної відповідальності. Фоллет довела важливість створення атмосфери істинної спільності інтересів працівників і керівників, що, на її думку, може забезпечити максимальний внесок всіх працівників в досягнення загальних, колективних цілей.

З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Особливий інтерес до мотивації, як відправного поняття теорії людських відносин, зумовлений тим, що вона задовольняє дві обставини: по-перше, забезпечення індивідуальних потреб, а по-друге, досягнення організаційних

цілей. Поряд з цим прихильники теорії “людських відносин” стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб.

Значний внесок в дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно цієї теорії особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись в результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю над цілями.

У рамках теорії людських відносин набули розвитку і інші теорії мотивації. Вони можуть бути представлені такими двома групами: теорії вдоволення; процесуальні теорії.

До теорій вдоволення належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія ЖВЗ Алдерфера, Герцбергова теорія двох чинників, теорія трьох потреб. Теорії вдоволення зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб люди матимуть більше стимулів.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог Абрагам Маслоу у 1940-х роках. Маслоу розвинув *теорію ієрархії потреб*, що стосувалася людських мотивів. Згідно з Маслоу, люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити, але останні розшаровані у певній послідовності чи ієрархії. За ієрархією, потреби ідуть в такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби товарищескості чи кохання; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією, вдоволення потреб мусить відбуватись за висхідною, відповідно до ієрархії. Якщо нижчий рівень потреби не вдоволено, то індивід має спуститися, щоб задовольнити її. А. Маслоу підкреслював, що не слід перебільшувати значення грошей в стимулюванні працівників. Він визначав, що в обов'язки керівника повинно входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином проявити свої здібності.

Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу попри її інтуїтивну прийнятність не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, проведені дослідження встановили певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого гатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Алдерфер і називалася вона *теорією ЖВЗ*. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та

поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Представники різних культур класифікують потреби по-різному, наприклад: іспанці та японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів. Це підтверджує теорію ЖВЗ.

Фредерік Герцберг розвинув *теорію двох чинників*, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні і гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні почуття, так і негативні. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають у індивіда невдоволення, їм бракує мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможливорює побудову будь-якої мотивації. Прикладами гігієнічних чинників є платня, безпека, умови роботи, між особисті відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою.

Дана теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні чинники, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках. Недоліком теорії Герцберга є те, що вона лише пояснює причини вдоволення роботою, і тільки принагідно торкається теорії мотивації; їй бракує визначення міри загального вдоволення роботою, при якому люди вважають свою роботу прийнятною, навіть якщо існує певне обмеження.

Теорія трьох потреб, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби:

- досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями;
- приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими;
- влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб. Вони говорять нам про людські мотиви, але нічого не повідомляють про те, як люди приходять до їхнього усвідомлення. Відповіді на це питання спробували дати процесуальні теорії.

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

Так, *теорія справедливості* розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці у порівнянні з іншими. Вона містить у собі поняття чесності і справедливості щодо тих, хто заслуговує і одержує винагороди за свої

зусилля. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи не справедливе було до них ставлення. Спираючись на це порівняння, вони змінюють свій виконавчий рівень, чи - якщо це не породжує відчуття справедливості - місце роботи, коли є така можливість. Винагороди у формі заробітної плати, службового положення та інших символів суспільного становища дуже важливі, коли йдеться про порівняння з позицій справедливості. Отже, керівник мусить зважати на позитивний або негативний вплив, який вони можуть мати.

Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається *теорією сподівання*. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Ключем до теорії сподівання, таким чином, служить розуміння цілей індивіда і зв'язку між зусиллям і виконанням, виконанням і винагородами і нарешті - між винагородами і досягненням індивідуальної праці.

Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду. Відтак керівник повинен визнати ці сподівання і забезпечити індивіду результати, що привели б до зв'язку зусилля і показників. Процесуальні теорії прагнуть показати керівникам, як слід поєднувати результати праці індивідуума й винагороди.

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

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

Альтернативний підхід до управління почав формуватися в 70-і роки Д.Вальдо, В.Остромом та іншими американськими авторами. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції "чутливої" ("responsive") системи управління, поліцентризму, "плоских" структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

У такому ж напрямі сформовані в 1993 - 1995 роках рекомендації Комісії віце-президента США А.Гора з її гаслом "створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще".

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

управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як буде видно далі, процес управління являє собою інтеграцію всіх функцій, оскільки з'являються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою.

На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його функції: планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, координації, контролю, комунікації, дослідження, оцінки, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

Недоліком підходів різних шкіл управління є те, що вони зосереджували увагу на якомусь окремому елементі, а не розглядали ефективність управління як результат досягнення певної цілі або певного комплексу цілей, що залежить від багатьох різних факторів і є, як буде показано далі, системо-утворюючим фактором для системи.

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. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу і синтезу.

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. Ситуаційний підхід використовує в значній мірі конкретні фахові знання для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями з метою досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

Звернення до системного підходу при вирішенні дуже складних проблем викликане потребою у загальній методологічній орієнтації, певних вихідних настановах та прагненням використати готовий методологічний апарат. У цій ситуації важливо виявити можливості використання системного підходу для синтезу систем державного управління та державної служби.

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).

Основу концепції *нового державного менеджменту* складають ринкові моделі регулювання. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінка їх діяльності будується так, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою

організації бізнесу.

До концептуальних засад нового державного менеджменту належать: орієнтація на результати при ухваленні державно-управлінських рішень (ефективність, результативність, рентабельність та якість послуг); скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій через приватизацію та інші ринкові механізми; зменшення сфери управлінського контролю (дерегуляція, прозорість і відкритість діяльності державного сектора, удосконалення механізмів звітування та моніторингу); відділення функцій закупки суспільних товарів від функції їх безпосереднього надання, створення та заохочення систем постачання суспільних товарів і послуг, альтернативних бюрократичним, запровадження ринкових конкурентних механізмів у державному секторі; децентралізація, деконцентрація сфери державного управління, впровадження принципу субсидіарності; створення конкурентної основи діяльності органів державної влади, перетворення громіздких бюрократичних структур у напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем мобільності, конкурентоздатності та креативності; зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема шляхом упровадження строкових контрактних форм найму персоналу, продовження яких залежить від результатів виконаної роботи, надання державним менеджерам більшої свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей та посилення їх особистої відповідальності; перехід від контролю «на вході» за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й регламентами до введення чітких індикаторів оцінки кінцевих результатів діяльності як організації в цілому, так і окремих працівників для безпосередніх споживачів суспільних послуг, систематична оцінка успішності впровадження урядових програм.

Формування державного механізму на окреслених засадах демонструє перенесення акцентів зі структури і процесу управління на його результати. При цьому напрямком основних змін в управлінні суспільним розвитком визначено зменшення державного сектора та перехід до ринково орієнтованих управлінських механізмів.

Теорія суспільно-політичних мереж визначає підходи до удосконалення управління публічними справами на основі формування певної сукупності інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних і неформальних відносин, і зорієнтовані на спільне розв'язання суспільно значущих проблем через пошук компромісу інтересів.

Мережевий підхід до державного управління передбачає розгляд державних інститутів як рівноправних елементів управлінської системи, які тісно взаємозалежні і взаємодіють з іншими громадськими та приватними агентами, залученими до процесу ухвалення та реалізації політичних рішень, на засадах координації інтересів і пошуку варіантів задоволення всіх сторін колективних дій.

Недостатня спроможність підходів, запропонованих теоріями державного менеджменту та мережевих структур формувати механізми стратегічного,

цілеспрямованого управління суспільним розвитком, стала спонукальним мотивом розробки концепції нового способу управління - «врядування».

Сутність *концепції врядування* («governance») полягає в залученні до управління всіх соціальних інститутів: держави; приватного сектору; громадянського суспільства. Основними положеннями концепції врядування є такі: децентралізація системи державного управління, розвиток партнерства з бізнесовими структурами та взаємодії з громадськістю; перехід від адміністрування розвитку соціуму до надання йому послуг; професіоналізація державної служби; перехід від уніцентричної до багато центричної системи державного управління.

Врахування положень наведених нових концепцій вироблення державно-управлінських механізмів закладає основу підвищення ефективності та адаптації національних систем державного управління до загальносвітових тенденцій трансформації публічного управління.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність управління як суспільного явища.
2. Охарактеризуйте управління як явище другої «штучної» природи.
3. Окресліть характерні риси управлінського впливу.
4. Визначте роль і місце державного управління в системі соціального управління та розкрийте його сутність.
5. Наведіть характерні риси, які відображають специфіку державного управління.
6. Окресліть принципи державного управління та проаналізуйте їх врахування в процесі вироблення і реалізації державно-управлінських механізмів в Україні.
7. Розкрийте основні аспекти системи державного управління.
8. Охарактеризуйте основні теорії державного управління.
9. Зробіть порівняльний аналіз шкіл державного управління.

1.2. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Ієрархія цілей державного управління та підходи до їх формування
2. Юридичне та ресурсне забезпечення цілей державного управління
3. Поняття і види функцій державного управління
4. Функціональна структура державного управління

Перехід до справжньої демократії передбачає перш за все зміну механізмів ціле покладання в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі являють собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Сутність управління вимагає налагодженого ціле покладання, а в ньому -

логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього - до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі і до планування - вибору належним чином дій та їх неухильного проведення в життя. "Планування - це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити. Планування проводить зв'язок між нашим сьогоденним станом і тим, чого ми хочемо досягти".

Велике соціологічне значення має ієрархія цілей державного управління. Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримка і покращення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси і ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

Цілі - це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм - об'єктивна основа і ідеальний вираз веде до того, що в кожній цілі може бути зовсім різним співвідношення між дійсним і ідеальним.

За джерелом виникнення й змістом, складною й логічною послідовністю основні види цілей державного управління утворюють наступну структуру:

- 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;
- економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних і інших цілей;
- 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.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей у порівнянні з основними, а саме:

- діяльнісно-праксеологічними, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;
- організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління - побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- виробничими, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення вищеназваних цілей і сприяють їх реалізації;
- інформаційними, що забезпечують процеси ціле визначення, ціле покладання, ціле реалізації та оцінки ціле досягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;
- роз'яснюючими, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і

стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

Цілі державного управління також поділяють на стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням, тактичні та оперативні.

Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій по досягненню перших, а тактичні - в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії із досягнення стратегічних і тактичних цілей.

У науковій літературі відмічається градація цілей державного управління і за іншими засадами: за обсягом - загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів), за результатами - кінцеві і проміжні, за часом - віддалені, близькі і безпосередні.

У процесі ціле виявлення важливе значення має побудова "дерева" цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Юридичне та ресурсне забезпечення цілей державного управління. Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначається їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Визначення засобів та ресурсів досягнення цілей виступає центральним пунктом ціле покладання. Ціль без визначення засобів не є ще справжньою ціллю, в такому стані вона тільки початковий задум, який ще немає реального підґрунтя в самій дійсності. Тільки отримавши підкріплення у вигляді конкретних засобів та ресурсів ціль набуває завершеної форми і стає дієвим фактором людської діяльності. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не вимагають великих витрат, відтворюються, розвиваються й знаходяться в нашому розпорядженні. Перш за все - це ресурси права, причому права в широкому розумінні. Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, повинні оцінюватись з точки зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватись законодавчо і проводитись в життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Виключно багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення ціле визначення в державному управлінні є демократія - певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав, їх свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений в їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчують співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

В системі ресурсного забезпечення державного управління важливим елементом виступає ресурс організації як функції упорядкування, раціоналізації системи державного управління і удосконалення управлінської діяльності в ній, в тому числі і при визначенні цілей. Значною є залежність об'єктивності ціле визначення в державному управлінні від ресурсу знання в самому широкому розумінні, включаючи інформаційно-технологічні можливості суспільства, які формують ментальність державних службовців, соціально-психологічні

стереотипи поведінки, соціальні і моральні норми життєдіяльності людей. Таким чином, обираючи цілі, вивести їх в мету управління можливо лише через зваженість ресурсо-забезпечення.

Особливої уваги заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто забувають, в результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що в кінцевому рахунку вони втрачають будь-який життєвий сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, так як тільки воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.

Поняття й види функцій державного управління.

Цілі й функції державного управління взаємообумовлені. Якщо перші відповідають на питання "що робити ?", то другі - "як робити?" 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.

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку із специфікою їх параметрів підрозділяються на види. За ступенем функціонального навантаження розрізняють головні і допоміжні функції державного управління.

До головних функцій державного управління належать:

- політико-адміністративні - забезпечення державного суверенітету; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції та законів України; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки; забезпечення та координація роботи органів влади; перегляд територіального устрою країни; забезпечення умов для створення та діяльності політичних партій; формування у громадян громадсько-правової відповідальності;

- соціальні - вироблення і реалізація соціальної політики; формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення; регулювання трудових відносин між найманими працівниками та роботодавцями; охорона дитинства, материнства, батьківства; забезпечення раціонального використання природних ресурсів; регулювання природоохоронної діяльності; забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин; надання якісних соціальних послуг

населенню;

- економічні - гарантія економічної безпеки та самостійності; формування економічної політики; організація грошового обігу; формування правових засад функціонування ринкової економіки; виробництво та надання суспільних товарів; перерозподіл доходів; вироблення і реалізація фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, структурної, інвестиційної, науково-технічної та інноваційної політики; забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;

- культурно-освітні - забезпечення розвитку фундаментальної науки; розробка та реалізація державних програм розвитку науки і освіти; створення умов для розвитку мистецтва, культури, фізкультури і спорту; формування системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів.

Допоміжні функції державного управління покликані забезпечити належні умови діяльності суб'єктів державно-управлінської системи. Перелік цих функцій включає: формування і використання кадрового потенціалу органів державної влади; організація 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.

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

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

Спеціальні 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 в основному, запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо). Ці функції - основні, бо для їх реалізації утворюються системи управління.

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

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

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

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури і рівня само-керуванності управлінських суспільних процесів.

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 структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілених 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; розвиток місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Тому існують реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, - з іншого.

З метою забезпечення результативності й ефективності функціональної структури державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний аспект системного підходу.

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

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

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність цілей державного управління.
2. Охарактеризуйте ієрархію цілей державного управління.
3. Наведіть основні вимоги до побудови «дерева» цілей державного управління.
4. Обґрунтуйте співвідношення цілей, ресурсів і засобів їх досягнення.
5. Дайте характеристику функцій державного управління і підстав окреслення їх видів.
6. Розкрийте сутність функціональної структури державного управління та основні підходи до її формування.

1.3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління
2. Державний устрій як основа організації державного управління.
3. Основи побудови організаційної структури державного управління

Сутнісні характеристики 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 витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій позначають поняттям "ланка державно-управлінської системи" (Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлений конституційний поділ влади за горизонталлю й вертикаллю, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- 1) *субординаційні* (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- 2) *реординаційні* (знизу вверх, від керованого до керуючого);
- 3) *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 державної влади (та органів місцевого самоврядування) 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, в першу чергу плановою й обліковою; прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Державний устрій як основа організації державного управління.

Визначальним фактом побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій.

Форма державного устрою - це спосіб територіально - політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

Унітарна держава - єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Як форма державного устрою вона характеризується наступними ознаками:

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

2. Єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень;

3. Єдина система вищих органів державної влади - глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни.

4. Єдина система права і судова система, (у тому числі - єдине громадянство).

5. Єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи.

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, освіта, охорона здоров'я тощо.

Федеративна держава - союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичної та юридичної точок зору державних утворень як членів федерації.

Федеративна держава характеризується такими ознаками:

1. Має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ).
2. Суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю.
3. Суб'єкти федерації не володіють суверенітетом в повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід з федерації.
4. Суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації.
5. 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).
6. 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).

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Зазвичай, конституція федерації встановлює перелік повноважень, які відносяться до відання федерації. Усі інші питання відносяться до відання її суб'єктів. У федеративній конституції може встановлюватись також перелік питань спільного відання. Обсяг прав і повноважень суб'єктів федерації залежить від історичних традицій, рівня розвитку й інших факторів. При цьому рівність суб'єктів федерації є обов'язковою умовою федерації.

Державний устрій, який полягає в розподілі влади по вертикалі,

покликаний постійно і неухильно зближувати владу і людину, давати можливість кожному громадянину, незалежно від його національних ознак, завжди й усюди активно брати участь у процесах владо-відносин і державного управління. В цьому контексті слід пам'ятати про значення розвитку місцевого самоврядування. Його прив'язка до місця проживання людей дозволяє їм у його рамках вирішувати більшість питань практичної реалізації своїх національних інтересів.

Основи побудови організаційної структури державного управління.

В організаційних структурах, у т.ч. державного управління, використовуються такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна;

програмно-цільова; проектна та матрична; мережева.

Лінійна основа створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади - ієрархічна піраміда.

Для лінійної організаційної структури управління характерні такі переваги: 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. Недоліками лінійної організаційної структури є: високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовлений, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління; перевантаженість інформацією; ускладнені зв'язки між підрозділами; концентрація влади в управлінській верхівці; слабо виражені зворотні зв'язки.

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.

До недоліків функціональної структури можна віднести: надмірну зацікавленість в реалізації цілей та завдань "своїх" підрозділів; труднощі налагодження між функціональною координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довго тривалість процедур прийняття рішень; порушення принципу єдності керування.

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. Основними перевагами лінійно-функціональної структури є: більш глибока підготовка рішень, що пов'язано з спеціалізацією працівників; вивільнення лінійних управлінців від ґрунтовної аналітичної роботи; можливість залучення консультантів та експертів.

Однак, даний тип структури не позбавлений і певних недоліків, серед яких: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні;

недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, в його реалізації, як правило, участі не бере; надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації.

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.

Недоліками програмно-цільової основи є: труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм; зацікавленість в реалізації тільки тих цілей, що визначені в програмі; відсутність належного взаємозв'язку між розробниками і виконавцями 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; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за вирішенням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових частин.

Поряд з цим, матрична структура характеризується наявністю таких недоліків як: складна система субопідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані із встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання; присутність надмірної змагальності між керівниками програм; складнощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою.

Розвиток демократичних засад державного управління зумовив появу нового типу побудови організаційних структур - мережевих організацій.

Мережевій організації притаманні такі характеристики: поєднання державних інституцій та структур громадянського суспільства при формуванні структури управління публічними справами; об'єднання різноманітних акторів соціальної дії - державних, громадських та бізнес-організацій, які мають певний спільний (корпоративний) інтерес у конкретній сфері суспільної діяльності; формування структури через взаємодію на добровільних засадах; формою взаємодії елементів суспільної системи є укладання угод та контрактів для взаємозацікавленого обміну ресурсами, якими вони володіють; учасники мережі мають рівні права у формуванні рішень; основу взаємодії елементів структури

складає набір контрактів, які виконуються на основі формальних і неформальних правил комунікації.

Використання даного типу основи побудови організаційної структури управління є особливо актуальним для різних корпоративних структур в процесі формування механізмів управління потоками ресурсів через такі форми як взаємообмін інформацією, кооперація ресурсів, вироблення спільної програми дій.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте суть та характерні риси організаційної структури державного управління.
2. Наведіть основні типи організаційних зв'язків в організаційній структурі державного управління та розкрийте їх сутність.
3. Охарактеризуйте вплив на побудову організаційної структури державного управління форми державного устрою.
4. Обґрунтуйте, які фактори здійснюють визначальний вплив на формування організаційної структури державного управління.
5. Охарактеризуйте основи побудови організаційної структури державного управління.

1.4. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Питання для обговорення

1. Загальні риси управлінської діяльності
2. Форми управлінської діяльності
3. Методи управлінської діяльності
4. Стадії управлінської діяльності
5. Управлінські технології

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.

Управлінська діяльність відрізняється інтелектуальним характером, 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. За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є *інформаційною*. Інформаційний характер управлінської діяльності проявляється в необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і, перш за все, управлінської інформації.

Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично

постійно здійснює розумові і вольові операції аналізу, оцінки, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування і виконання, команди і контролю тощо.

Управлінська діяльність завжди виступає *колективістською*, 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. В ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління.

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, і інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності і ефективності.

Рисами державної управлінської діяльності також є: *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. Тому більшість елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, але і “прив'язуються” до конкретних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм.

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 (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються головним чином при підготовці, прийнятті і виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі.

Призначення правових форм, в які оформляється все пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні і посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен з них завжди виходив з законодавства, приймався в режимі законності і в своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян.

Дотримання правових форм необхідне також при виконанні управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів з вказівками дати отримання; типові документи, що стосується оперативного і

контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок і статистичні дані.

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.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлені різні точки зору і підходи, обговорення і дискусії, компроміси і узгодження.

В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки 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 більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють у відповідності з регламентами при прийнятті правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування.

Використання форм управлінської діяльності повинно базуватись на комплексному підході до організаційних і правових форм. Їх слід застосовувати в поєднанні з врахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми і ситуації.

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 зазвичай класифікують за двома основними групами:

1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;

2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління

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). Дані методи забезпечують узгодженість, обумовленість, 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; ймовірісно-статистичні методи; математичне програмування; економіко-статистичне моделювання; теорії масового обслуговування та інші.

Велика група методів функціонування органів державної 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.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозволяючи людям, наданням їм соціальних послуг, залученням в процес владо-відносин, розвитком 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 зумовлені необхідністю регулювати розвиток небезпечних технологій і видів діяльності з точки зору інтересів людей,

суспільства і природи.

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 певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки по відношенню до управління і тих дій, які необхідні для його здійснення.

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.

Стадії управлінської діяльності. 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.

Можна виокремити сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінка управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (в суб'єкті і 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 і оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна із стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження.

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 враховуються обмежуючі фактори і умови та відслідковуються оптимальні варіанти рішень: стандартне(на основі фіксованого набору альтернатив); бінарне("так" або "ні"); багатоальтернативне рішення; інноваційне (новаторське).

Розробка правових актів і організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської 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;

виділено 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. Контроль забезпечує підведення підсумків, зворотній зв'язок і виділення критичних точок.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась в результаті управлінських дій.

Уміле застосування можливостей стадій управлінської діяльності сприяє її упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління.

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.

Її сутність полягає в системному поєднанні наукового знання, управлінських потреб і інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності. Вона поділяється на послідовно взаємопов'язані процедури і операції, метою яких є досягнення високої результативності та ефективності.

Становлення управлінських технологій є наслідком посилення системності державного управління, його наукового осмислення і спробою широкого використання типового, вивіреного досвідом, що дає високі результати.

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.

Виділяють декілька аспектів управлінської діяльності, де в сучасних умовах запровадження управлінських технологій є вкрай актуальним. Перш за все, це: процеси діагностування, аналізу, оцінки стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінки і моніторинг наслідків управлінських рішень та, відповідно, реформування організації і функціонування компонентів суб'єкта державного управління; встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, і їх систематизація з тим, щоб вони віддзеркалювали реальну картину суспільної життєдіяльності; створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної передачі необхідної інформації через всі структурні підсистеми; застосування ідентичних методів, процедур і операцій

для аналізу та характеристики об'єктів, що вивчаються і програмуються; програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі; підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації понятійно-категоріального арсеналу і закінчуючи графічними формами представлення конкретних документів; технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом за керованими процесами, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним співставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їх нормах і вимогах; технології організаційних форм управлінської діяльності.

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.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність управлінської діяльності та охарактеризуйте її загальні риси.
2. Окресліть основні форми управлінської діяльності та обґрунтуйте підходи до їх оптимального поєднання.
3. Обґрунтуйте роль методів управлінської діяльності в забезпеченні впливу на суспільні процеси та наведіть підходи до їх класифікації.
4. Охарактеризуйте методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.
5. Здійсніть аналіз використання методів забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління в процесі державно-управлінської діяльності.
6. Розкрийте функціональне навантаження стадій управлінської діяльності та обґрунтуйте послідовність їх здійснення.
7. Визначте сутність управлінських технологій та охарактеризуйте їх види.

1.5. КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Питання для обговорення

1. Поняття та види контролю в державному управлінні.
2. Контроль, інституціоналізований за гілками державної влади.
3. Громадський контроль

Поняття та види контролю в державному управлінні. Важливою ланкою системи державного управління є контроль. Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більше повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави.

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;

оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

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, відомчі органи, 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 є організаційною системою контролю.

З точки зору організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта розрізняють такі види контролю, як: внутрішній (внутрішній) і зовнішній (зовнішній).

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (у більшості випадків як інспектування). *Зовнішній контроль* здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів і в основному стосуються однієї із сторін їх діяльності.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю як управлінський і бюджетний.

Управлінський контроль - це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль має такі корінні відмінності від бюджетного контролю:

- 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 органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль - на підвищення ефективності діяльності 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.

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 тому числі конституційним) контролем та контролем органів виконавчої влади.

Здійснення парламентського контролю забезпечує Верховна Рада України.

Цілями парламентського контролю 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.

Конституція України закріпила такий класичний інструмент парламентського контролю, яким є депутатський запит. Народний депутат України за ст. 86, має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування та форм власності. Депутатському запиту кореспондує обов'язок відповідних керівників повідомляти народному депутату результати розгляду його запитів.

У складі парламенту - Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він здійснює парламентський контроль за дотриманням 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 від імені Верховної Ради.

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.

Конституційний Суд України забезпечує контроль за:

- конституційністю законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- відповідністю Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- додержанням конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст. 111 та 151 Конституції України;
- відповідністю законопроектів про внесення змін до Конституції України відповідним статтям Конституції;
- додержанням Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції і законів України у разі розгляду Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Судовий контроль в Україні здійснює система судів загальної і спеціальної 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, адміністративних та інших справ. Їх система будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Принцип територіальності означає, що до системи цих судів входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні та прирівняні до них суди і Верховний Суд України.

Принцип спеціалізації передбачає спеціалізацію суддів вказаних судів, запровадження відповідних організаційних структур - галузевих судів для розгляду окремих категорій справ, зокрема кримінальних, цивільних, сімейних.

До судів спеціальної юрисдикції відносять *арбітражні та військові суди*. Арбітражні суди забезпечують захист прав і законних інтересів учасників господарських відносин (незалежно від форми власності, яку вони представляють). Систему цих судів складають обласні арбітражні суди та Вищий арбітражний суд України.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи й власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших - елементом при виконанні основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюється як спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

Цілями контролю в системі виконавчої влади є забезпечення законності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування,

бюджетних установ і організацій, суб'єктів господарювання всіх форм власності в різних галузях, сферах і видах діяльності.

Об'єктами контролю органів виконавчої влади є матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.

В Україні створюється 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.

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.

В основу фінансового контролю покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання і повернення у встановлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання. Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах кожному з них визначені завдання, що стоять перед ними для досягнення цієї мети.

Контрольна функція Національного банку полягає у здійсненні контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. Важливу функцію контролю виконує Національний банк щодо ліквідності комерційних, страхових та інвестиційних компаній з метою запобігання їх банкрутству. Національному банку України відведена роль головного органу валютного контролю. Він здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, що не віднесені до компетенції інших державних органів, а також забезпечує виконання уповноваженими банками всіх процесів щодо здійснення валютного контролю. В свою чергу уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки.

Громадський контроль. Одним з видів контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є 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.

Згідно ст. 38 Конституції України “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і у практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

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.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження, зазвичай, не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

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 об'єднання громадян". Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) об'єднання громадян відповідно до Закону України "Про об'єднання громадян" визнається політичною партією або громадською організацією.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом: виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права; представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах; брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо); одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити пропозиції до органів влади і управління; розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі; засновувати засоби масової інформації.

У порядку, передбаченому законодавством, політичні партії також мають право: брати участь у виробленні державної політики; брати участь у формуванні органів влади, представництва в їх складі; доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації.

Використовуючи дані права, об'єднання громадян здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування і використовують для цього такі форми як вибори, референдуми, загальнонародні обговорення 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 питань соціального захисту.

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність контролю в державному управлінні та охарактеризуйте основні його види.
2. Охарактеризуйте механізм парламентського контролю.
3. Окресліть основні завдання конституційного контролю.
4. Наведіть перелік суб'єктів фінансового контролю в державному управлінні.
5. Обґрунтуйте сутність та основні завдання надвідомчого та внутрішньовідомчого контролю в державному управлінні.
6. Розкрийте сутність громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

1.6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ ТА ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Питання для обговорення

1. Регіональне управління: сутність, цілі та специфіка.
2. Державна регіональна політика: сутність, види та еволюція. Цілі, принципи та завдання державної регіональної політики.
3. Основні напрямки регіонального управління.
4. Складові державної регіональної політики: особливості формування та реалізації.
5. Вплив органів державної влади на розвиток галузей та секторів регіональної економіки, функціонування регіональних ринків.
6. Регіональне управління та місцеве самоврядування.

В сучасних 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 адміністративно-територіальним поділом і наявністю систем 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, національно-політичними умовами, специфікою територіального поділу праці та можливостями використання соціально-економічного потенціалу територій.

Суть управління розвитком регіону виявляється в реалізації його основних організаційних та методичних принципів. Серед них виділяються принципи: історизму (або генетичного чи історико-логічного підходу); поєднання заходів загальної державної регіональної політики та внутрішньої політики регіонів; принцип комплексності; природно-господарської збалансованості та оптимальності; пріоритетності; варіативності; принцип узгодження інтересів влади, територіальної громади та бізнесу в регіоні; принцип фінансово-бюджетної забезпеченості регіонального розвитку.

Застосування вказаних принципів створює можливості в процесі регіонального управління визначити пріоритети, сукупність економічних, соціальних, екологічних, суспільно-політичних орієнтирів та інтересів розвитку регіону.

Виділяється система функцій управління розвитком регіону, зокрема:

- основні функції (економічні, соціальні, освітні, культурні, громадсько-політичні, етнонаціональні тощо);
- допоміжні функції регіонального управління (а саме, управління персоналом, управління майном, фінансами, юридично-правові функції);
- командні функції управління соціально-економічним розвитком регіону (зокрема, прогнозування, програмування, планування, організація, координація, аналіз, контроль, стимулювання, мотивація, інформаційне забезпечення, моніторинг, зв'язки з громадськістю тощо).

Регіональне управління здійснюється в межах визначеної державної регіональної політики.

Державна регіональна політика посідає особливе місце в системі державного управління соціально-економічним розвитком. Враховуючи систему чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток України в сучасних умовах, а саме - процесів глобалізації та регіоналізації світових економічних відносин, пріоритетності інноваційного шляху розвитку, інформатизації суспільства, загострення міжнародної конкуренції, реалізації адміністративних реформ в країні, - держава повинна застосовувати таку політику впливу на регіональний розвиток, яка б забезпечувала:

- створення і зміцнення єдиного економічного простору держави;
- гарантування унітарності та територіальної цілісності держави за умови відповідної економічної самостійності регіонів;
- раціональне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів на основі децентралізації та деконцентрації влади;
- зменшення міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіону, у рівнях та якості життя населення;
- підвищення конкурентноздатності регіонів на основі оптимального використання їх соціально-економічного потенціалу та геополітичного

розташування;

- селективну підтримку депресивний (проблемних) територій та територій пріоритетного розвитку.

З огляду на це, в Концепції державної регіональної політики України визначено, що *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.

Відповідно, об'єктами державної регіональної політики України є АР Крим, 24 адміністративно-територіальні області та міста Київ і Севастополь.

Державна політика розглядається в сукупності двох аспектів:

- по-перше, як *регіональна політика держави*, що проявляється через здійснення органами державної влади системи заходів у сфері політичній, економічній, демографічній, соціальній, інноваційній, екологічній, гуманітарній, національній, яка враховує особливості кожного регіону;

- 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.

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

Вивчення даної теми передбачає усвідомлення *мети державної регіональної політики* - 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 роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Регіональне управління передбачає такі *принципи* розробки та реалізації державної регіональної політики, зокрема: легітимності, унітарності, поєднання процесів централізації та децентралізації влади, субсидіарності, диференційованості, системності та партнерства.

В сучасних умовах розвитку України формування та реалізація її державної регіональної політики в визначальній мірі детермінуються *процесами глобалізації*, які охоплюють всі головні сфери суспільної діяльності, включаючи політику, економіку, ідеологію, культуру, екологію, спосіб життя тощо.

З огляду на це, формування та реалізація сучасної державної регіональної політики України в нових геополітичних умовах, повинно ґрунтуватись на

врахуванні *системи екзогенний 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).

В процесі вивчення теми, слухачі повинні зосередити увагу на тому, що *регіоналізація*, як один з основних чинників формування державної регіональної політики, розглядається з позицій економічних та інституційних змін в суспільному розвитку. Так, в економічній сфері - регіоналізація має на меті посилення конкурентних переваг регіонів, підвищення їх економічної самодостатності на основі максимального використання потенціалу території, мобілізації власних економічних ресурсів і мереж. В інституційній сфері - регіоналізація передбачає довготривалу організаційно-функціональну зміну влади на мезо рівні на основі поєднання елементів централізації і децентралізації управлінських та владних функцій, запровадження інституційних змін регіонального (територіального) управління.

Для досягнення головної мети державної регіональної політики передбачається вирішення таких основних завдань *державної регіональної політики України*:

- запровадження оцінки та аналізу внутрішнього соціально-економічного потенціалу кожного регіону, вироблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;
- 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;
- 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 співробітництва як дійового заходу (вирішення) зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем;

- підвищення ефективності механізму взаємодії центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою узгодження інтересів загальнодержавного і регіонального розвитку;

- розв'язання соціально-економічних проблем регіонів шляхом реалізації державного механізму стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та депресивних територій;

- створення умов для подолання істотних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів через децентралізацію, де-концентрацію та розмежування владних повноважень центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення дієвості управлінських рішень, реалізація нових управлінських стратегій регіонального розвитку.

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.

Реалізація всіх складових державної регіональної політики має забезпечувати ефективність їх механізмів на основі врахування наступних принципових положень:

- політика регіонального розвитку (як сукупність організаційних, правових, економічних засобів, способів управлінського впливу координуючого, стимулюючого та контрольного характеру) розглядається як основний засіб регулювання природо-господарської збалансованості регіонів, засіб запобігання кризовим явищам та забезпечення сталості регіонального розвитку;

- основні складові державної регіональної політики повинні вписуватись в загальну концепцію та стратегії розвитку держави і регіонів;

- в процесі реалізації складових регіональної політики чітко повинно прослідковуватись взаємодоповнення заходів державної політики регіонального розвитку та внутрішньої політики регіонів.

Так, головною *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.

Метою регіональної соціальної політики є - розв'язання або пом'якшення соціальних проблем, що їх можуть спричинити економічні, суспільно-політичні, геоекономічні обставини; максимально можливе, на основі оптимального використання регіональних ресурсів, підвищення рівня та якості життя населення регіону; забезпечення комплексного розвитку соціальної інфраструктури; зниження територіальної диференціації у рівнях та якості споживання населенням основних соціальних благ і послуг.

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.

Інституційна база регіонального управління є досить складною і динамічною, яка в сучасних умовах формується під впливом реалізації завдань Адміністративної реформи та Концепції державної регіональної політики України.

Так, *інституційне забезпечення управління регіональним розвитком* в Україні на макроекономічному рівні включає в себе взаємодію органів державного управління (Кабінет Міністрів України, зокрема, Міністерство економіки, інші галузеві та функціональні міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) а системи дорадчих органів при Президентові України, Верховній Раді України, Кабміні України.

При вивченні теми слід зазначити, що особливістю сучасного стану розвитку регіонів України, і зокрема адміністративно-територіальних областей, є те, що їх функціонування регулюється одночасно кількома управлінськими організаційними структурами при відповідному розподілі функцій і повноважень між ними. Так, система органів управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні представлена місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідного рівня та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Вивчаючи дану тему, необхідно зосередити увагу на основних *принципах побудови організаційно-функціональних структур регіонального управління*, а саме: функціональному, цільовому, раціонального співвідношення централізації і децентралізації, демократизації, комбінування видів організаційних структур, забезпечення саморозвитку системи управління тощо.

Доцільно також наголосити на врахуванні внутрішніх та зовнішніх, суспільно-політичних, соціально-економічних, організаційно-інформаційних та

ін. чинників, що визначають формування організаційно-функціональних структур управління регіоном в нових трансформаційних умовах.

Особливе місце в системі суб'єктів управління регіональним розвитком займають громадські інституції (такі як асоціації муніципалітетів, інноваційні центри, бізнес-інкубатори, комунальні фундації, венчурні, благодійні фонди, агенції міського розвитку, агенції регіонального розвитку), основними функціями яких є сприяння та підтримка регіонального розвитку, а також забезпечення ефективних взаємозв'язків та взаємовідносин у регіональній системі "бізнес - територіальна громада - влада".

Виділяються основні моделі взаємодії державного і регіонального управління, що застосовуються у світовій практиці, а саме: моделі представництва, взаємодії та відносно автономії.

Регіональне управління передбачає зосередження уваги на особливостях та основних напрямках здійснення процесів регіоналізації управління економікою в контексті реалізації загальноєвропейських процесів, розпочатих прийняттям "Європейської хартії про місцеве самоврядування". Основною метою регіоналізації управління економікою слід вважати оптимізацію поєднання державного управління і місцевого самоврядування, децентралізацію управління і розширення повноважень регіонів.

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 2 системи влади. А саме:

- 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.

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.

Доцільно зазначити, що однією з основних причин утруднення 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.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення сутності регіонального управління.
2. Окресліть основні цілі регіонального управління.
3. В чому полягає специфіка регіонального управління.
4. Дайте визначення сутності «державна регіональна політика».
5. Визначте основні види державної регіональної політики.
6. Окресліть основні етапи еволюції державної регіональної політики.
7. Окресліть основні цілі державної регіональної політики.
8. Визначте основні принципи державної регіональної політики.
9. В чому полягають основні завдання державної регіональної політики
10. Якими є основні напрямки регіонального управління.
11. Складові державної регіональної політики: особливості формування та реалізації.
12. В чому проявляється вплив органів державної влади на розвиток галузей та секторів регіональної економіки, функціонування регіональних ринків.
13. Окресліть особливості регіонального управління та місцевого самоврядування.

1.7. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Механізми реалізації регіональної політики держави: інституційно-правові, організаційні, фінансові, економічні, соціально-психологічні.
2. Регіональні програми як інструмент реалізації регіональної політики.
3. Прогнозування та планування соціально-економічного розвитку регіону.
4. Регіональний аналіз в системі регіонального управління.
5. Моніторинг розвитку регіону.
6. Особливості функціонування та управління розвитком територій зі спеціальним статусом.

В системі функціональних механізмів управління регіональними соціально-економічними процесами прогнозування дозволяє визначити можливі траєкторії та перспективи розвитку регіону. *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.

В регіональному управлінні слід здійснювати класифікацію прогнозів регіонального розвитку за певними критеріями (об'єктами прогнозування, відношенням до об'єкту прогнозування, наявністю інформації, терміном складання, траєкторією прогнозування тощо); визначати основні завдання соціально-економічного прогнозування у регіоні; аналізувати структуру прогнозу соціально-економічного розвитку регіону.

При вивченні даної теми необхідно уяснити, що основними засобами практичної реалізації регіональної політики держави виступають регіональні програми. Особливо зростає роль програмування (як основного засобу управління регіональними процесами та основного засобу реалізації регіональної політики) в умовах нестабільного перехідного періоду, коли механізми ринкового саморегулювання не спрацьовують, і паралельно актуалізуються завдання структурної переорієнтації соціально-економічного комплексу регіону.

Саме реалізація регіональних програм дозволяє в умовах напруженості місцевих та державного бюджетів акумулювати обмежені фінансові ресурси та направляти їх на вирішення пріоритетних для регіону завдань. Крім того, реалізація вказаних програм дає змогу узгоджувати інтереси всіх суб'єктів економічної діяльності незалежно від форм власності та підпорядкування, а також переорієнтовувати на місцевому рівні використання соціально-економічного потенціалу регіону на виконання найважливіших завдань комплексного регіонального розвитку.

Регіональна програма - це спеціальний організаційно-економічний інструмент втілення пріоритетів та завдань державної регіональної політики, це 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, її окремих складових (регіональної економічної, соціальної, екологічної, інноваційної, гуманітарної, національної політики тощо); забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем соціально-економічного розвитку регіонів.

Види регіональних програм:

- державні регіональні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного екологічного розвитку регіонів, 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 відносять економічні, соціальні, науково-технічні, екологічні, правоохоронні, гуманітарні та програми іншого цільового спрямування;

- програми структурної перебудови економіки регіону, програми залучення інвестицій, інноваційної діяльності;

- програми розвитку підприємництва та малого бізнесу;

- програми зайнятості, програми розвитку соціальної сфери та соціального захисту населення;

- програми економічного і соціального розвитку вузько профільних місць або спеціалізованих територій (ВЕЗ, ТПР, рекреаційних зон тощо);

- програми охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування.

Процес регіоналізації управління економікою супроводжується змінами в сфері планології (переходу від директивного планування до індикативного і до "планування розвитку"). Основною формою здійснення планування соціально-економічних процесів на рівні регіону є розробка програм соціально-економічного та культурного розвитку окремих територій (адміністративно-територіальних одиниць різного ієрархічного рівня).

Програма соціально-економічного розвитку регіону - це організаційно-економічний та інформаційно-аналітичний документ втілення положень економічної політики держави, який вміщує систему цільових завдань та заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення поставлених цілей у відповідному прогностно-плановому періоді.

Основними завданнями розробки і реалізації програми соціально-економічного розвитку регіону є: забезпечення збалансованого комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території; удосконалення структури економіки регіону; досягнення раціонального використання усіх регіональних ресурсів; забезпечення надійного функціонування соціальної та виробничої інфраструктури; послідовне зростання рівня та якості життя населення регіону.

Програма соціально-економічного розвитку регіону розробляється у формі регіонального зрізу державної програми соціально-економічного розвитку України.

Програма соціально-економічного розвитку регіону носить інформативний, рекомендаційний характер, метою її є забезпечення пріоритетних державних завдань у регіонах (у формі планів-намірів уряду), спонукання підприємницьких структур, що функціонують і регіоні, до діяльності в напрямку бажаному для держави, при одночасному врахуванні специфіки розвитку регіону, його геополітичного розташування, природо ресурсного

забезпечення, спеціалізації розвитку регіональної економіки, а також забезпечення регіональних (локальних) інтересів та цілей розвитку.

Програми соціально-економічного розвитку регіону дають можливості центральним органам виконавчої влади, Міністерству економіки іншим зацікавленим міністерствам та відомствам приймати обґрунтовані рішення у процесі визначення завдань та пріоритетів регіональної політики, створювати умови для залучення інвестицій до пріоритетних галузей та сфер економіки з урахуванням інтегрального ефекту та відповідно до інтересів окремих регіонів, їхньої спеціалізації, геополітичного розташування, соціальних особливостей, ресурсних можливостей тощо.

Реалізація програм соціально-економічного розвитку регіону повинна забезпечувати підвищення ефективності функціонування регіональних господарських комплексів, раціонального використання соціально-економічного потенціалу регіонів, активізацію інвестиційної та інноваційної діяльності, досягнення єдиних соціальних стандартів рівня та якості життя населення незалежно від місця його проживання, а також дотримання вимог та індикаторів сталого розвитку регіонів.

У програмах соціально-економічного розвитку регіону реалізується комплексний підхід до розвитку територій на засадах комбінування різних джерел фінансування, а найперше - на основі застосування програмно-цільових та територіальних (функціональних) підходів до здійснення регіонального управління.

Залежно від визначених цілей та фінансових можливостей програми соціально-економічного розвитку регіонів розробляються на коротко (1-2 роки), середньо (3-5 років) та довготерміновий (понад 5 років) періоди.

При розробці програми економічного та соціального розвитку регіону враховують економічну діяльність всіх суб'єктів господарювання, що розташовані на території регіону, незалежно від форм власності та підпорядкування. До складу цієї комплексної програми повинні входити найважливіші завдання і показники, що визначені у національних, державних, галузевих, регіональних та місцевих (локальних) цільових програмах.

Головні показники програм соціально-економічного розвитку регіонів використовує Міністерство економіки України для розробки державної програми соціально-економічного розвитку держави з виділенням найважливіших показників цієї програми стосовно конкретних регіонів. Особливий акцент при розробці програми соціально-економічного розвитку регіону робиться на врахуванні особливостей, специфіки, переваг та пріоритетів регіонального розвитку, на врахуванні регіональних та локальних завдань і інтересів.

Зміст програми соціально-економічного розвитку регіону визначається розрахунком системи показників, які повинні відповідати цілям та завданням програми, характеризувати стан розвитку економіки регіону, рівень та якість життя населення регіону, слугувати засобом регулювання соціально-економічних відносин, відображати місце регіону в національній економіці, забезпечувати координацію завдань з урахуванням внутрішніх та

міжрегіональних зв'язків, мати конкретну спрямованість та об'єктивність.

В програмі соціально-економічного розвитку регіону міститься система показників: натуральних, вартісних, абсолютних, відносних, кількісних, якісних, єдиних та диференційованих, а також група прогнозних, розрахункових та директивних показників, і відповідна група показників пріоритетів, індикаторів та регуляторів.

При розробці програми соціально-економічного розвитку регіону використовуються напрацьовані світовою практикою *методи індикативного планування*: системного аналізу, балансовий, нормативний, програмно-цільовий, економіко-математичний, а також методи соціально-економічного прогнозування : фактографічні та експертні.

Поряд з індикативним плануванням у процесі регіонального управління застосовуються елементи *стратегічного планування*, яке дозволяє забезпечувати процес створення та підтримки стратегічної відповідності між цілями регіонального підприємництва, його потенційними можливостями (тобто, ресурсним та організаційним забезпеченням) та шансами у сфері маркетингу (тобто, просування регіонального продукту до споживача).

Стратегічне планування, на основі застосування результатів SWOT-аналізу, дає можливість визначити сильні та слабкі сторони розвитку регіону, враховувати його потенційні загрози та можливості для визначення стратегічних завдань та пріоритетів розвитку регіону, а також для обґрунтування ресурсів та траєкторій їх досягнення.

Крім того, в практиці регіонального управління запроваджується нова форма регіонального планування, а саме - розробка регіональних бізнес-планів.

Регіональний бізнес-план - це спеціальний інструмент менеджменту, який використовується і регіональними управлінськими структурами, і безпосередніми учасниками підприємництва в регіоні для прийняття адекватних управлінських рішень щодо розміщення та доцільності організації певного бізнесу у регіоні. У процесі вивчення теми необхідно оволодіти методикою та особливостями складання регіональних бізнес-планів.

Регіональний аналіз розглядається як одна з визначальних складових регіонального управління, як основа економічного обґрунтування управлінських рішень щодо регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Регіональний аналіз слід вважати вихідним моментом для здійснення кожного з функціональних механізмів управління розвитком регіону, адже для того, щоб прийняти правильне, економічно обґрунтоване рішення щодо напрямів та механізмів регіональної політики, необхідно провести глибокий аналіз того чи іншого процесу чи явища у регіоні, аби виходячи з даних, що надходять до регіональних органів управління, скласти цілісну картину процесу, виявити властиві йому тенденції та закономірності, запропонувати оптимальний варіант управління ним.

Регіональний аналіз - це сукупність адекватних способів і прийомів для дослідження системи показників функціонування економіки регіону в цілому, його окремих економіко-територіальних формувань, а також розвитку регіональних процесів і явищ.

В системі функціональних механізмів управління регіональним розвитком регіональний аналіз виконує сукупність завдань, які можуть бути згруповані в управлінському, соціально-економічному, економіко-географічному та ринково-знавчому аспектах.

При вивченні теми доцільно зосередити увагу на методологічних та методичних засадах регіонального аналізу, на засвоєнні системи основних прийомів регіонального аналізу, а саме: спеціальних прийомів (порівняння, групування, деталізації, індексного, балансового, елімінування), графічних прийомів, економіко-математичних, економіко-статистичних, експертних тощо.

З огляду на це, слід наголосити на основних принципах здійснення регіонального аналізу, таких як системність, конкретність і дійовість, об'єктивність, використання системи повної інформації, поєднання методичних підходів до аналізу показників регіонального розвитку; а також на необхідності вичленування системи об'єктів та суб'єктів аналізу соціально-економічного розвитку регіону.

Особливий акцент при розгляді проблематики теми слід зробити на вивченні окремих видів регіонального аналізу, сфер, методичних засад проведення і особливостей їх застосування в аналізі регіональних процесів та явищ. Серед основних *видів регіонального аналізу* виділяють: системний аналіз, факторний аналіз, секторний аналіз регіону, кластерний аналіз, SWOT-аналіз та інші. Специфічну роль у здійсненні регіонального аналізу відіграє застосування гео-інформаційних систем та технологій.

В системі функціональних механізмів управління регіональним розвитком, а найперше, в інформаційному забезпеченні регулювання соціально-економічного та екологічного розвитку регіону, займає моніторинг регіонального розвитку.

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 впливу факторів у процесах підготовки й прийняття управлінських рішень.

В процесі вивчення теми студенти повинні засвоїти:

- характерні риси соціально-економічного моніторингу (а саме: цільовий характер спостережень, пошук регульованих факторів регіонального розвитку, врахування системи кількісної та якісної інформації, а також короткострокове прогнозування перебігу регіональних процесів);

- основні методи проведення моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів різних рівнів (зокрема, методи економічних індикаторів та індексів, методи економетричного моделювання, порівняльної регіоналістики, статистичні методи тощо).

Вивчаючи тему, необхідно розмежувати систему індикаторів для проведення моніторингу, спостерігаючи за якими, констатуємо їх позитивні та

негативні зміни, постає можливість адекватно реагувати на вплив внутрішнього та зовнішнього середовища та приймати оперативні управлінські рішення щодо розвитку регіону. Серед індикаторів моніторингу соціально-економічного розвитку регіону виділяють: індикатори економічної діяльності, структурні індикатори, соціальні та інфраструктурні, екологічні, суспільно-політичні, демографічні, зовнішньоекономічні індикатори, а також індикатори підприємницької, інвестиційної та інноваційної діяльності тощо.

В Концепції державної регіональної політики одним із пріоритетних завдань визначено ви членування та державну підтримку соціально-економічного розвитку депресивних (проблемних) регіонів.

Депресивний регіон - це адміністративно-територіальна одиниця (їх сукупність, або окрема частина), у межах якої показники соціально-економічного, екологічного розвитку, а також соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі.

У просторовій організації соціально-економічного розвитку держави депресивні регіони вирізняються масштабністю та особливою кризовістю прояву тієї чи іншої складної проблеми регіонального розвитку, самостійне вирішення якої, без допомоги з боку держави, є неможливим.

Слід зазначити, що у світовій практиці виділяють такі *основні типи депресивних регіонів*:

- регіони, депресивний стан яких спричинений низьким рівнем соціально-економічного розвитку, недостатнім наявним соціально-економічним потенціалом, низьким рівнем інфраструктурного забезпечення, складними економічними, етнічними та національними умовами;

- регіони, депресивний стан яких зумовлений негативними структурними зрушеннями та монофункціональною спрямованістю розвитку їх економіки.

В практиці регіонального управління України та європейських країн використовують цільову систему індикаторів для визначення статусу та рівня депресивності територій, а саме, індикатори: стану та структури регіональної економіки; соціального стану та рівня життя населення; поселенської політики; якості навколишнього природного середовища; інфраструктурні індикатори; суспільно-політичні індикатори.

Статус депресивних територій, період та форми державної підтримки їх розвитку визначаються відповідним законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки їх економічного, соціального та екологічного стану. І відповідно до цього виробляються механізми державної підтримки розвитку депресивних територій.

У Концепції державної регіональної політики визначено, що *стимулювання розвитку депресивних (проблемних) територій* здійснюється шляхом запровадження на них особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної, соціальної та екологічної політики, з метою активізації використання їх соціально-економічного потенціалу, прискорення соціально-економічного розвитку, використання конкурентних переваг, підтримки соціальної активності та

мобільності населення, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, збереження та раціонального використання природних ресурсів, підвищення рівня та якості життя населення, а також забезпечення екологічної та національної безпеки.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте інституційно-правові механізми реалізації регіональної політики держави.
2. Охарактеризуйте організаційні механізми реалізації регіональної політики держави.
3. Охарактеризуйте фінансові механізми реалізації регіональної політики держави.
4. Охарактеризуйте економічні механізми реалізації регіональної політики держави.
5. Охарактеризуйте соціально-психологічні механізми реалізації регіональної політики держави.
6. Охарактеризуйте регіональні програми як інструмент реалізації регіональної політики.
7. В чому полягає сутність прогнозування соціально-економічного розвитку регіону.
8. В чому полягає сутність планування соціально-економічного розвитку регіону.
9. Визначте особливості регіонального аналізу в системі регіонального управління.
10. Визначте сутність та особливості моніторингу розвитку регіону.
11. Визначте особливості функціонування та управління розвитком територій зі спеціальним статусом.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

2.1. ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Питання для обговорення

1. Державний бюджет – головний засіб державного регулювання економіки.
2. Податкове регулювання.
3. Напрями вдосконалення системи державного оподаткування.

Бюджет згідно Бюджетного кодексу України – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Державним бюджетом, як контрольованим грошовим фондом держави, розпоряджається Уряд.

Бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу України;
- 3) закону про Державний бюджет України;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 Бюджетного кодексу України;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України;
- 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 7) рішень про місцевий бюджет;
- 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу України.

Згідно з чинним законодавством бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у

містах).

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти

використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Стадіями бюджетного процесу визнаються:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

2. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

3. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Відповідно до Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти; видатки та

кредитування бюджету класифікуються за: 1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету); 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету); 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

1) державне управління: законодавчу владу; виконавчу владу; Президента України;

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;

5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);

6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій;

7) освіту: загальну середню освіту, професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності), вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності), післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності), позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

8) охорону здоров'я: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України); спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України) та ін.;

9) соціальний захист та соціальне забезпечення: виплату пенсій військовослужбовцям; державні програми соціальної допомоги; державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських; державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій; державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; компенсацію дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

10) культуру і мистецтво: державні культурно-освітні програми, державні театральні-видовищні програми, державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних, державні програми розвитку кінематографії, державну архівну справу, державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавання, інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт: державні програми підготовки резерву і складу національних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення, державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості;

13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

14) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

16) державні інвестиційні програми (проекти);

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова

звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Одним із головних напрямів бюджетної політики більшості країн світу є прагнення до бездефіцитного бюджету або підтримування дефіциту на мінімальному рівні.

Відповідно до Бюджетного кодексу України джерелами фінансування бюджету є:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) - щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;
- 4) вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

В Україні протягом останніх років зберігається значний дефіцит державного бюджету. Дефіцит державного бюджету в Україні зумовлений як недостатніми надходженнями, викликаними обмеженою базою оподаткування, так і надмірними (стосовно доходів) видатками на підтримку неефективних галузей (зокрема вугільної), ліквідацію наслідків на ЧАЕС, на соціальну сферу.

Скорочення дефіциту за рахунок зменшення видатків на соціальну сферу є недоцільним, оскільки може спричинити її повну руйнацію, зниження життєвого рівня найбільш вразливих верств населення, а це матиме негативні політичні наслідки.

Відповідно до статті 55 Бюджетного кодексу України захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. Захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування; фундаментальні дослідження,

прикладні наукові та науково-технічні розробки; роботи та заходи, що здійснюються на виконання загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, та роботи з посилення бар'єрних функцій зони відчуження.

Тому важливими є пошуки шляхів збільшення доходів державного бюджету, зокрема, розширення бази оподаткування за рахунок розвитку підприємництва, повної сплати податків суб'єктами підприємницької діяльності, а також за рахунок продажу частини державного майна.

Дефіцит бюджету вимірюють у % до ВВП. В Україні за результатами 2010 року дефіцит бюджету становить 5,9%.

Особлива роль у державному регулюванні належить податковій політиці. Податки є одним із найважливіших видів державних доходів, що їх одержує держава на підставі своїх владних повноважень.

Податкове законодавство України складається з Конституції України; Податкового Кодексу України; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом.

Відповідно до Податкового кодексу України *податок* – це обов'язковий платіж, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно Податкового кодексу України.

Сутність і внутрішній зміст податків проявляються в їх функціях, у тій «роботі», яку вони виконують. Розрізняють такі функції податків: фіскальну; регулюючу; соціальну; контрольну.

Фіскальна функція впливає з самої природи податків. Вона характерна для всіх держав в усі періоди їх існування та розвитку. За допомогою реалізації даної функції на практиці формуються державні фінансові ресурси і створюються матеріальні умови для функціонування держави. Основне завдання виконання фіскальної функції – забезпечення стійкої дохідної бази бюджетів усіх рівнів. Фіскальна функція, таким чином, є поняттям більш широким, ніж функція забезпечення участі населення у формуванні фонду фінансування загальнодержавних потреб.

Регулююча функція має особливе значення в сучасних умовах антикризового регулювання, активного впливу держави на економічні та соціальні процеси. Дана функція пов'язана в тимчасовому аспекті з розподілом податкових платежів між юридичними і фізичними особами, сферами і галузями економіки, державою в цілому та його територіальними утвореннями. Ця функція дозволяє регулювати доходи різних груп населення. Податкове регулювання реалізується через систему пільг і систему податкових платежів і зборів.

Мета застосування податкових пільг – скорочення розміру податкових зобов'язань платника. Залежно від того, на зміну якого елементу структури податку спрямовані пільги, вони можуть підрозділятися на вилучення, знижки, податковий кредит.

Соціальна функція податків тісно пов'язана з фіскальною і регулюючою функціями через умови стягнення прибуткового податку. Податки стягуються в більшому розмірі з забезпечених верств населення, при цьому значна їх частка повинна у вигляді соціальної допомоги надходити до незаможних верств населення.

Значення соціальної функції податків різко зростає в період економічних криз, коли більша частина населення потребує соціального захисту.

Контрольна функція створює передумови для дотримання вартісних пропорцій у процесі утворення і розподілу доходів різних суб'єктів економіки. Завдяки їй оцінюється ефективність кожного податкового каналу і «податкового пресу» в цілому, виявляється необхідність внесення змін у податкову систему і податкову політику.

Слід зазначити, що контрольну функцію податків було б невірно ототожнювати з податковим контролем, здійснюваним податковими та митними органами, органами державних позабюджетних фондів. Завдання перерахованих відомств – контроль за додержанням податкового законодавства за допомогою податкових перевірок в різних формах.

На нашу думку, виконання податками даних функцій реалізується при здійсненні ними основних функцій (фіскальної, регулюючої, соціальної, контрольної). Вирішальне значення матиме розробка системи оподаткування юридичних і фізичних осіб, що встановлює співвідношення прямих і непрямих податків на прибуток, доходи і майно, податкові ставки та механізми їх побудови, порядок визначення об'єкта оподаткування та надання пільг платникам податків.

Під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи: платники податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставка податку; порядок обчислення податку; податковий період; строк та порядок сплати податку; строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

В Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки та збори.

До загальнодержавних належать такі податки та збори: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; збір за першу реєстрацію транспортного засобу; екологічний податок; рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України; рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні; плата за користування надрами; плата за землю; збір за користування радіочастотним ресурсом України; збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; фіксований сільськогосподарський податок; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; мито; збір у вигляді цільової надбавки до діючого

тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними становками; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

До місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Сукупність податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів і внесків до державних цільових фондів, а також сукупність державних податкових органів та їх компетенція становлять *податкову систему*. Отже, податкова система складається із системи оподаткування та системи податкових органів.

Податкове законодавство України ґрунтується на таких *принципах*: загальність оподаткування; рівність усіх платників перед законом та недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; невідворотність настання визначеної законом; презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норми закону чи іншого нормативно-правового акта, припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків; фіскальна достатність; соціальна справедливість; економічність оподаткування; нейтральність оподаткування; стабільність; рівномірність та зручність сплати; єдиний підхід до встановлення податків та зборів.

Система податкових органів складається із законодавче визначених органів державної податкової служби, до якої входять Головна державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі, державні податкові інспекції в районах, у містах, районах у містах, а також податкова міліція України.

Найгострішою проблемою для економіки України є реформування чинної податкової системи.

Податки є складною й надзвичайно впливовою на всі економічні явища та процеси фінансовою категорією. З одного боку, податки - фінансове підґрунтя існування держави, мірило її можливостей у світовому економічному просторі щодо розвитку науки, освіти, культури, гарантування економічної безпеки, зростання суспільного добробуту громадян. З іншого боку, податки — знаряддя перерозподілу доходів юридичних і фізичних осіб у державі, їх мобілізація й використання зачіпає інтереси не тільки кожного підприємця чи громадянина, а й цілих верств населення і соціальних груп.

На сьогодні роль податків як регулятора економіки зростає. Держава шляхом встановлення ставок податків та їх видів стимулює чи обмежує розвиток окремих галузей або сфер економіки. Так, звільняючи від оподаткування суми, що йдуть на технологічний розвиток виробництва, а саме на інновацію та модернізацію, держава сприяє науково-технологічному потенціалу. Таким чином, держава через регулювання податками може впливати на ефективність і стабільність економічного розвитку. Податкова політика держави має забезпечити виконання таких завдань, як встановлення оптимальних податків,

які не стримуватимуть розвиток підприємництва, та забезпечення надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних потреб.

На цей час в Україні діє податкова система, яка за своїм складом та структурою подібна до податкових систем розвинутих європейських країн. Закони з питань оподаткування розроблено з урахуванням норм європейського податкового законодавства, а також аспектів податкової політики ГАТТ/СОТ та інших міжнародних економічних організацій.

Проте, на відміну від країн Європейського Співтовариства податкова система України не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяє зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування державних доходів відображає недосконалість перехідної економіки та має переважно фіскальний характер. Ринкове реформування економіки супроводжувалося неодноразовими спробами удосконалити податкову систему шляхом прийняття окремих законодавчих актів, що були недостатньо адекватними стану економіки, характерними рисами яких є неузгодженість окремих норм, наявність значних обсягів тіньових оборотів.

Існуюча податкова система України характеризується наступними негативними рисами:

- податкова система України характеризується передусім фіскальною спрямованістю, що є лейтмотивом більшості змін, які вносяться до податкового законодавства;

- нормативно-правові акти з питань оподаткування є складними та нестабільними, окремі законодавчі норми - недостатньо узгоджені, інколи суперечливі. Питання оподаткування і досі регулюються не тільки законами, а і декретами Кабінету Міністрів України, указами Президента України. Через наявність у законодавчих актах норм непрямої дії значна кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами. У зв'язку з тим, що чимало податкових норм мають неоднозначне тлумачення при їх застосуванні, це негативно позначається на діяльності суб'єктів господарювання, знижує привабливість національної економіки для іноземних інвесторів;

- витрати на адміністрування окремих податків є більшими порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння;

- механізм митно-тарифного регулювання не дає можливості оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку та структури економіки в Україні.

Вищезазначені недоліки призвели до таких проблем системного характеру у податковій системі, як:

- податкова заборгованість платників перед бюджетом та державними цільовими фондами. Ця проблема породжена низкою причин, а саме, відсутністю ефективних механізмів, що забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань; практикою щодо списання та реструктуризації державою податкової заборгованості підприємств перед бюджетом; проведення масових бюджетних взаємозаліків, які роблять не вигідною своєчасну і в повному обсязі сплату податків, сприяють укоріненню

у суспільній свідомості зневажливого ставлення до податкових зобов'язань;

- широкомасштабне ухилення від оподаткування. В Україні на масштаби ухилення від податків впливають не стільки розміри податкових ставок, скільки викривлення умов конкурентної боротьби внаслідок нерівномірного розподілу податкового тягаря; корупція; недосконалість законодавства, що регулює підприємницьку діяльність, у тому числі податкового; загальне недотримання норм законів платниками податків;

- бюджетна заборгованість з відшкодування податку на додану вартість. Основними причинами, що ускладнюють виконання державою зобов'язань перед платниками податку на додану вартість, є недоліки законодавчих норм, якими регулюється процедура відшкодування та пред'явлення необґрунтованих вимог на відшкодування податку на додану вартість та заниження сум податкових зобов'язань;

- нерівномірне податкове навантаження, внаслідок чого найбільше податкове навантаження покладено на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг.

Враховуючи вищезазначене можливо зробити висновок, що основою реформування податкової системи України має бути визнання того факту, що в цілому податкова система України вже склалася і не дивлячись всі свої недоліки не повинна розглядатись як така, що має підлягати докорінному реформуванню. Тобто, створення нової законодавчої бази у сфері оподаткування повинно віддзеркалювати традиції існуючої податкової системи та відповідати світовим тенденціям розвитку податкових систем.

Оскільки відповідно до статті 1 Конституції Україна є соціальною правовою Державою, то її податкова система має відповідати вимогам соціальної держави, передусім щодо рівня фінансування суспільних благ. Податкова система, сформована внаслідок податкової реформи, має забезпечувати акумуляцію фінансових ресурсів, достатніх для виконання конституційно закріплених функцій держави.

Результативність податкової реформи залежатиме від вирішення проблеми забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів і на цій основі — безпосереднього взаємозв'язку між обсягом сплачених

податків та обсягом і якістю суспільних благ, отриманих платниками. У зв'язку з чим, податкова реформа має передбачити й удосконалення бюджетної політики держави. Метою реформування податкової системи України має бути створення податкової системи, сприятливої для економічного зростання.

Основними завданнями податкової реформи в Україні мають бути:

- формування нового інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, формування відповідального ставлення платників до виконання своїх податкових зобов'язань;

- підвищення фіскальної ефективності податків за рахунок розширення податкової бази, покращання адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків;

- підвищення регулюючого потенціалу податкової системи на основі запровадження інноваційно-інвестиційних преференцій з податку на прибуток підприємств;
- забезпечення більш рівномірного розподілу податкового тягара між платниками податків;
- демократизація податкової служби України, а саме зміна ідеології її функціонування на основі реформування податкової служби.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть складові фінансової системи України.
2. Назвіть складові бюджетної системи України.
3. Назвіть складові податкової системи України.
4. У чому зміст зведеного балансу фінансових ресурсів держави?
5. Що таке «доходи та видатки державного бюджету України»?
6. За рахунок яких джерел формуються доходи державного бюджету України?
7. У чому полягає сутність поточних видатків і видатків розвитку?
8. Що таке «бюджетні субсидії», «субвенції», «дотації»?
9. Що таке «збалансованість», «профіцит», «дефіцит», «секвестр бюджету»?
10. Які існують засоби подолання бюджетного дефіциту?
11. Дайте характеристику держави як суб'єкта ринку цінних паперів.
12. Які основні функції податків?
13. Які принципи побудови податкової системи?
14. Охарактеризуйте систему оподаткування України.
15. Охарактеризуйте систему податкових органів України.
16. Яким чином класифікуються податки?
17. Які податки належать до місцевих?
18. Які податки належать до загальнодержавних?
19. У чому полягає сутність податкових пільг як інструментів податкового регулювання?
20. У чому полягають основні завдання податкової реформи в Україні?

2.1. ГРОШОВО-КРЕДИТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Питання для обговорення

1. Грошово-кредитне регулювання.
2. Необхідність і методи державного регулювання цін.
3. Антиінфляційна політика.
4. Державне регулювання ринку цінних паперів.

Відповідно до Закону України «Про національний банк України» *грошово-кредитна політика (ГКП)* – це комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України.

В Україні згідно із Законом України «Про Національний банк України»

засади ГКП мають ґрунтуватися на основних критеріях і макроекономічних показниках ДПЕСР України на відповідний період, що включають прогностні показники обсягу ВВП, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного і торговельного балансів.

Правову основу грошово-кредитного регулювання в Україні становлять Конституція України, Закони України «Про банки і банківську діяльність» і «Про Національний банк України», інші нормативно-правові акти.

Банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до положень цього Закону та інших законів України.

Всього в Україні на кінець 2010 року кількість банківських установ складала 194 одиниці.

Національний банк України (НБУ) є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. НБУ є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у деяких випадках – також за рахунок державного бюджету. Національний банк України є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває в його повному господарському віданні.

Національний банк України не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади та інших банків, а органи державної влади і банки не відповідають за зобов'язаннями НБУ, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

Згідно із Законом України «Про Національний банк України» *основною функцією НБУ* є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Виконуючи свою основну функцію, НБУ сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також (у межах своїх повноважень) – цінової стабільності. Крім цього, НБУ виконує ряд інших функцій: відповідно до розроблених Радою Національного банку України «Основних засад грошово-кредитної політики» визначає та проводить грошово-кредитну політику; монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує її обіг; виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; визначає систему, порядок і форми платежів, у тому числі між банками; визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює, координує та контролює створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі; здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які

мають право на проведення аудиторських перевірок банків; веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем; здійснює сертифікацію тимчасових адміністраторів і ліквідаторів банку; складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування; представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами; аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінових та валютних відносин; організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей; реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку; бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України; визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України; здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю; здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом.

НБУ є підзвітним Президенту та Верховній Раді України в межах їхніх конституційних повноважень. Згідно із законом «Про Національний банк України» НБУ підтримує економічну політику КМ України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Національному банку України забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат державного бюджету.

Основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через: визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; процентну політику; рефінансування комерційних банків; управління золотовалютними резервами; операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; регулювання імпорту та експорту капіталу; емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Відповідно до Постанови Національного банку України «Про регулювання грошово-кредитного ринку» від 21.03.2012 (зі змінами від 18.05.2012) з 23 березня 2012 року облікову ставку встановлено в розмірі 7,5% річних; встановлено такі нормативи обов'язкового резервування для формування

банками обов'язкових резервів: строкові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб у національній валюті – 0; короткострокові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті – 8; довгострокові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті – 2; кошти вкладів (депозитів) юридичних і фізичних осіб у національній валюті на вимогу і кошти на поточних рахунках – 0; кошти вкладів (депозитів) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті на вимогу і кошти на поточних рахунках – 8,5; кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів у національній валюті, - 0; кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів в іноземній валюті (крім російських рублів), - 2; кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів у російських рублях, - 0.

Ціна є одним з найважливіших інструментів регулювання економіки, її регулювальний вплив на економіку охоплює багато напрямів.

Державна цінова політика є складовою частиною державної економічної та соціальної політики і спрямована на забезпечення:

- 1) розвитку національної економіки та підприємницької діяльності;
- 2) протидії зловживанню монопольним (домінуючим) становищем у сфері ціноутворення;

- 3) розширення сфери застосування вільних цін;

- 4) збалансованості ринку товарів та підвищення їх якості;

- 5) соціальних гарантій населенню в разі зростання цін;

- 6) необхідних економічних гарантій для виробників;

- 7) орієнтації цін внутрішнього ринку товарів на рівень цін світового ринку.

Законодавство про ціни і ціноутворення ґрунтується на Конституції України та складається з Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Податкового кодексу України, законів України "Про природні монополії", "Про захист економічної конкуренції", цього Закону та інших нормативно-правових актів.

Реалізація державної цінової політики, проведення економічного аналізу рівня та динаміки цін, розроблення та внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної цінової політики здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну цінову політику. Формування кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування у будівництві, перевірка дотримання нормативних документів і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

Відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» державне регулювання цін і тарифів здійснюється шляхом встановлення: державних фіксованих цін (тарифів) та граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів. В разі надмірного зростання цін, раніше виведених з-під контролю за рішенням Кабінету Міністрів України,

виконавчих комітетів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад, допускається тимчасове повернення до державного регулювання цін і тарифів. Урядом України можуть вводиться інші методи державного регулювання цін і тарифів.

Органами державного контролю (нагляду) та спостереження у сфері ціноутворення є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами; інші органи, визначені законом.

Важливим індикатором здоров'я економіки є інфляція, яка характеризується загальним підвищенням цін і зниженням купівельної спроможності грошей.

Інфляція – тривале зростання загального рівня цін, що відображує зниження купівельної спроможності грошової одиниці. Основними факторами інфляції є монетарні та немонетарні. До монетарних факторів інфляції відносять переповнення каналів грошового обігу грошима, внаслідок чого відбувається знецінення грошей та зниження їх купівельної спроможності. До немонетарних факторів належить підвищення попиту на товари та послуги, збільшення витрат виробництва, сезонні фактори тощо.

Розрізняють кілька видів інфляції:

1. *інфляції попиту* – зміна цін, обумовлена підвищенням попиту на товари та послуги внаслідок зростання доходів населення, збільшення державних витрат тощо.

2. *інфляція витрат* (інфляція пропозиції) – зміна цін, обумовлена зростанням цін факторів виробництва (сировини, електроенергії, палива, заробітної плати), що призводить до підвищення собівартості виробництва товарів чи надання послуг або до зниження їхньої пропозиції на ринку.

3. *інфляція прихована*, яка може виникнути в умовах встановлення директивних цін і знаходить свій прояв у зменшенні товарної пропозиції.

4. *інфляція імпортована* – «перенесення» інфляції із країни – торговельного партнера внаслідок різкої зміни паритету купівельної спроможності національних валют обох країн і накопичення несплачених зобов'язань.

Для визначення рівня інфляції використовують такі показники:

1. Індекс споживчих цін (ІСЦ) – показник, що характеризує зміни загального рівня цін і тарифів на товари та послуги, які купує населення для невиробничого споживання. ІСЦ відображує зміну вартості фіксованого набору споживчих товарів і послуг постійної якості з постійними характеристиками в поточному періоді порівняно з базисним. ІСЦ, зазвичай, використовують як показник загального рівня інфляції в економіці.

2. Індекс цін виробників (ІЦВ) – показник зміни цін у сфері промислового виробництва.

3. Базова інфляція – показник, що характеризує немонетарні чинники інфляції. Базова інфляція розраховується на основі ІСЦ та має на меті визначення стійкої динаміки цін з виключенням короткострокових нерівномірних змін цін, обумовлених шоками пропозиції, сезонними факторами, адміністративним регулюванням тарифів і цін. Розрізняють базову вузьку інфляцію – яка

характеризує зміну цін непродовольчих товарів за винятком палива, та базову *широку* інфляцію, що характеризує зміну цін продовольчих товарів з високим ступенем обробки, непродовольчих товарів за винятком палива, а також послуг, ціни на які не регулюються адміністративно.

4. Дефлятор ВВП – показник зміни цін всіх товарів і послуг, що були вироблені на території країни протягом року. Розраховується як співвідношення показника ВВП у фактичних цінах звітної періоду та постійних цінах. Цей показник називають «індексом цін Пааше».

Основним показником інфляції, що використовується в макроекономічному аналізі та прогнозуванні, є ІСЦ. І хоча ІСЦ вимірює тільки зміни цін (тарифів) на споживчі товари та послуги, його використовують як показник загального рівня інфляції в економіці та називають «індексом інфляції». За допомогою ІСЦ вимірюється цінова стабільність в країні.

Антиінфляційна політика – вибір державою курсу та проведення сукупності заходів, спрямованих на врегулювання грошового обігу, стиснення маси грошей, припинення непомірного зростання цін. Найчастіше поєднується з загально стабілізаційними заходами на макроекономічному рівні. Антиінфляційна політика може бути як попереджуючою розкручування маховика інфляції, так і проводитися на тлі вже прогресуючої інфляційної ситуації. У цьому випадку здійснюється різновид антиінфляційної політики – дефляцій на політика. У країнах з розвиненою ринковою економікою основним об'єктом антиінфляційної політики є інфляція витрат (спіраль: ціни-доходи-ціни). Тому антиінфляційна політика проводиться головним чином шляхом заморожування або обмеження зростання доходів і цін, пригальмовування зайвої ділової активності за допомогою подорожчання кредиту і лише в другу чергу передбачає врегулювання держбюджету, скорочення державних витрат.

Антиінфляційна політика повинна бути ув'язана з продуманою структурною політикою та інвестиційної політикою, інакше структурні дисбаланси відтворюватимуть інфляційний попит і породжувати нові витки інфляції.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає сутність грошово-кредитного регулювання?
2. Яким чином побудовано банківську систему України?
3. Які основні функції Національного банку України (НБУ)?
4. Які основні органи НБУ?
5. У чому полягає зміст процентної політики НБУ?
6. У чому полягає сутність операцій з цінними паперами на відкритому ринку як із засобом грошово-кредитного регулювання?
7. У чому полягає сутність валютного регулювання?
8. У чому полягає сутність девальвації та ревальвації національної грошової одиниці?
9. У чому полягає сутність девізної та дисконтної політики?
10. Що таке «валютна інтервенція»?
11. Чим викликана необхідність державного регулювання цін?

12. У чому полягає сутність державного регулювання цін?
13. Які державні органи України утворюють систему органів ціноутворення?
14. Яким чином розподіляється компетенція державних органів ціноутворення в Україні?
15. У чому полягає сутність прямих методів державного регулювання цін?
16. У чому полягає сутність опосередкованих методів державного регулювання цін?
17. Охарактеризуйте типові цілі державного регулювання цін і механізм досягнення їх.
18. У чому полягає мета, сутність та які наслідки введення граничних рівнів рентабельності?
19. У чому полягає сутність запровадження механізму декларування цін?
20. Які фактори інфляції?
21. У чому полягає сутність антиінфляційної політики?
22. У чому полягає сутність та які інструменти політики доходів?
23. У чому полягає сутність та які інструменти дефляційної політики?
24. У чому полягає сутність та які інструменти адаптаційної політики?

2.3. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Питання для обговорення

Основи зовнішньоекономічної політики.

2. Регулювання торговельної діяльності.

2.1. Мито і митні податки в системі державного регулювання.

2.2. Квоти й ліцензії в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності.

Відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» *зовнішньоекономічна діяльність* – діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами.

Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється з метою:

- забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України;
- стимулювання прогресивних структурних змін в економіці, в тому числі зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України;
- створення найбільш сприятливих умов для залучення економіки України в систему світового поділу праці та її наближення до ринкових структур розвинутих зарубіжних країн.

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, що укладаються між ними.

Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється за допомогою законів України; актів тарифного і нетарифного регулювання, які видаються державними органами України в межах їх компетенції; економічних заходів оперативного регулювання (валютно-фінансового, кредитного та іншого) в межах законів України; рішень недержавних органів управління економікою, які приймаються за їх статутними документами в межах законів України; угод, що укладаються між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і які не суперечать законам України.

Нормативно-правові акти, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність і відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"

Суб'єкти господарської діяльності України та іноземні суб'єкти господарської діяльності при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності керуються такими принципами:

1) принципом суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, що полягає у: виключному праві народу України самостійно та незалежно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на території України, керуючись законами, що діють на території України; обов'язку України неухильно виконувати всі договори і зобов'язання України в галузі міжнародних економічних відносин;

2) принципом свободи зовнішньоекономічного підприємництва, що полягає у: праві суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності добровільно вступати у зовнішньоекономічні зв'язки; праві суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності здійснювати її в будь-яких формах, які прямо не заборонені чинними законами України; обов'язку додержувати при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності порядку, встановленого законами України; виключному праві власності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на всі одержані ними результати зовнішньоекономічної діяльності;

3) принципом юридичної рівності і недискримінації, що полягає у: рівності перед законом всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, незалежно від форм власності, в тому числі держави, при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; забороні будь-яких, крім передбачених законодавством, дій держави, результатом яких є обмеження прав і дискримінація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також іноземних суб'єктів господарської діяльності за формами власності, місцем розташування та іншими ознаками; неприпустимості обмежувальної діяльності з боку будь-яких її суб'єктів, крім випадків, передбачених цим Законом;

4) принципом верховенства закону, що полягає у: регулюванні зовнішньоекономічної діяльності тільки законами України; забороні

застосування підзаконних актів та актів управління місцевих органів, що у будь-який спосіб створюють для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності умови менш сприятливі, ніж ті, які встановлені законами України;

5) принципом захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, який полягає у тому, що Україна як держава: забезпечує рівний захист інтересів всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності на її території згідно з законами України; здійснює рівний захист всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України за межами України згідно з нормами міжнародного права; здійснює захист державних інтересів України як на її території, так і за її межами лише відповідно до законів України, умов підписаних нею міжнародних договорів та норм міжнародного права;

б) принципом еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів.

Суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в Україні є:

- фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність згідно з законами України і постійно проживають на території України;

- юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України (підприємства, організації та об'єднання всіх видів, включаючи акціонерні та інші види господарських товариств, асоціації, спілки, концерни, консорціуми, торговельні дома, посередницькі та консультаційні фірми, кооперативи, кредитно-фінансові установи, міжнародні об'єднання, організації та інші), в тому числі юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб'єктів господарської діяльності;

- об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність;

- структурні одиниці іноземних суб'єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно з законами України (філії, відділення, тощо), але мають постійне місцезнаходження на території України;

- спільні підприємства за участю суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України;

- інші суб'єкти господарської діяльності, передбачені законами України.

Україна в особі її органів, місцеві органи влади і управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності, а також інші держави, які беруть участь у господарській діяльності на території України.

На території України згідно з Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» запроваджуються такі правові режими для іноземних суб'єктів господарської діяльності:

- національний режим, який означає, що іноземні суб'єкти господарської

діяльності мають обсяг прав та обов'язків не менший, ніж суб'єкти господарської діяльності України. Національний режим застосовується щодо всіх видів господарської діяльності іноземних суб'єктів цієї діяльності, пов'язаної з їх інвестиціями на території України, а також щодо експортно-імпорتنих операцій іноземних суб'єктів господарської діяльності тих країн, які входять разом з Україною до економічних союзів;

- режим найбільшого сприяння, який означає, що іноземні суб'єкти господарської діяльності мають обсяг прав, преференцій та пільг щодо мит, податків та зборів, якими користується та/або буде користуватися іноземний суб'єкт господарської діяльності будь-якої іншої держави, якій надано згаданий режим, за винятком випадків, коли зазначені мита, податки, збори та пільги по них встановлюються в рамках спеціального режиму, визначеного нижче. Режим найбільшого сприяння надається на основі взаємної угоди суб'єктам господарської діяльності інших держав згідно з відповідними договорами України та застосовується у сфері зовнішньої торгівлі;

- спеціальний режим, який застосовується до територій спеціальних економічних зон, а також до територій митних союзів, до яких входить Україна, і в разі встановлення будь-якого спеціального режиму згідно з міжнародними договорами за участю України.

До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать:

- експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили;

- надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності, в тому числі: виробничих, транспортно-експедиційних, страхових, консультаційних, маркетингових, експортних, посередницьких, брокерських, агентських, консигнаційних, управлінських, облікових, аудиторських, юридичних, туристських та інших, що прямо і виключно не заборонені законами України; надання вищезазначених послуг іноземними суб'єктами господарської діяльності суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності України;

- наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності; навчання та підготовка спеціалістів на комерційній основі;

- міжнародні фінансові операції та операції з цінними паперами у випадках, передбачених законами України;

- кредитні та розрахункові операції між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності; створення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності банківських, кредитних та страхових установ за межами України; створення іноземними суб'єктами господарської діяльності зазначених установ на території України у випадках, передбачених законами України;

- спільна підприємницька діяльність між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності, що включає створення спільних підприємств різних видів і форм, проведення спільних господарських операцій та спільне володіння майном як на території України,

так і за її межами;

- підприємницька діяльність на території України, пов'язана з наданням ліцензій, патентів, ноу-хау, торговельних марок та інших нематеріальних об'єктів власності з боку іноземних суб'єктів господарської діяльності; аналогічна діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за межами України;

- організація та здійснення діяльності в галузі проведення виставок, аукціонів, торгів, конференцій, симпозіумів, семінарів та інших подібних заходів, що здійснюються на комерційній основі, за участю суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; організація та здійснення оптової, консигнаційної та роздрібної торгівлі на території України за іноземну валюту у передбачених законами України випадках;

- товарообмінні (бартерні) операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності;

- орендні, в тому числі лізингові, операції між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності;

- операції по придбанню, продажу та обміну валюти на валютних аукціонах, валютних біржах та на міжбанківському валютному ринку;

- роботи на контрактній основі фізичних осіб України з іноземними суб'єктами господарської діяльності як на території України, так і за її межами; роботи іноземних фізичних осіб на контрактній оплатній основі з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності як на території України, так і за її межами;

- інші види зовнішньоекономічної діяльності, не заборонені прямо і у виключній формі законами України.

Посередницькі операції, при здійсненні яких право власності на товар не переходить до посередника (на підставі комісійних, агентських договорів, договорів доручення та інших), здійснюються без обмежень.

В Україні згідно з Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» запроваджуються такі правові режими для товарів, що імпортуються з держав-членів Світової організації торгівлі:

- національний режим, який означає, що стосовно імпортованих товарів походженням з держав-членів СОТ надається режим не менш сприятливий, ніж для аналогічних товарів українського походження щодо податків, зборів, встановлюваних законами та іншими нормативно-правовими актами правил та вимог до внутрішнього продажу, пропозиції до продажу, купівлі, транспортування, розподілу або використання товарів, а також правил внутрішнього кількісного регулювання, які встановлюють вимоги щодо змішування, переробки або використання товарів у певних кількостях чи пропорціях;

- режим найбільшого сприяння, який стосується мита, правил його справляння, правил і формальностей у зв'язку з імпортом і означає, що будь-яка перевага, сприяння, привілей чи імунітет, які надаються стосовно будь-якого товару, що походить з будь-якої держави, повинні негайно і безумовно

надаватися аналогічному товару, який походить з території держав-членів СОТ або держав, з якими укладено двосторонні або регіональні угоди щодо режиму найбільшого сприяння.

Виключення щодо режиму найбільшого сприяння в формі преференцій можуть бути зроблені для товарів, що походять з держав, з якими Україна уклала угоди про вільну торгівлю або митний союз чи проміжні угоди, що у майбутньому призведуть до створення зон вільної торгівлі або митних союзів у межах розумного періоду часу (10 років), чи угоди про прикордонну торгівлю та застосування генеральної системи преференцій.

Регулювання зовнішньоторговельної діяльності здійснюється за допомогою економічних та адміністративних методів. Економічні методи, у свою чергу, поділяються на тарифні (митні) та нетарифні. До найпоширеніших адміністративних інструментів державного регулювання ЗЕД належать квотування та ліцензування.

Державне регулювання відкритості економіки та її економічної безпеки спирається на такі засоби, як мито і митні податки.

Відповідно до Митного кодексу України державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики.

Відповідно до Митного кодексу України митне регулювання здійснюється на основі *принципів*: виключної юрисдикції України на її митній території; виключної компетенції митних органів України щодо здійснення митної справи; законності; єдиного порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України; системності; ефективності; додержання прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб; гласності та прозорості.

Митна служба України – це єдина загальнодержавна система, яка складається з митних органів та спеціалізованих митних установ і організацій. Митними органами є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, регіональні митниці, митниці.

Захист національного ринку – основна мета митних тарифів. Водночас їх використання зумовлює певні наслідки, які потрібно враховувати, розробляючи і реалізуючи зовнішньоекономічну політику: виробничий ефект, споживчий ефект, бюджетний ефект, ефект розподілу прибутків, конкурентний чинник, вплив на платіжний баланс, вплив на умови торгівлі.

Відповідно до Митного кодексу України мито – це загальнодержавний податок, встановлений Податковим кодексом країни та цим Кодексом, який нараховується та сплачується відповідно до цього Кодексу, законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

В Україні застосовуються такі види мита:

1) ввізне мито;

- 2) вивізне мито;
- 3) сезонне мито;
- 4) особливі види мита: спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне.

У випадках, передбачених законами України (якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України), з метою захисту економічних інтересів України та українських товаровиробників у разі ввезення товарів на митну територію України, незалежно від інших видів мита, можуть застосовуватися особливі види мита:

- 1) спеціальне мито;
- 2) антидемпінгове мито;
- 3) компенсаційне мито.

Спеціальне мито встановлюється:

1) як засіб захисту національного товаровиробника, у разі якщо товари ввозяться на митну територію України в обсягах та/або за таких умов, що їх ввезення заподіює або створює загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику;

2) як заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань, які обмежують реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України.

Антидемпінгове мито встановлюється відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику.

Компенсаційне мито встановлюється відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику.

В Україні застосовуються такі види ставок мита:

- 1) адвалорна – у відсотках до бази оподаткування;
- 2) специфічна – у грошовому розмірі на одиницю бази оподаткування;
- 3) комбінована, що складається з адвалорної та специфічної ставок мита.

Митне регулювання – це регулювання питань, пов'язаних зі встановленням мит і митних зборів, проведенням митного контролю. Механізм митного регулювання в Україні регламентується Митним Кодексом України та Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

До нетарифних методів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності відносять: надання субсидій виробникам експортних товарів, пільгове експортне кредитування, застосування індикативних цін, установлення мінімальної митної вартості на окремі товари та ін.

Квоти і ліцензії як засоби регулювання ЗЕД застосовуються майже в усіх розвинених країнах і країнах, що розвиваються.

Ліцензування зовнішньоекономічних операцій визначається як комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з

надання дозволу на здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів.

Ліцензування експорту товарів запроваджується в Україні в разі:

- значного порушення рівноваги щодо певних товарів на внутрішньому ринку, що мають вагоме значення для життєдіяльності в Україні, особливо сільськогосподарської продукції, продуктів рибальства, продукції харчової промисловості та промислових товарів широкого вжитку першої необхідності або інших товарів. Таке ліцензування має тимчасовий характер і застосовується до моменту відновлення рівноваги щодо певних товарів на внутрішньому ринку;

- необхідності забезпечення захисту життя, здоров'я людини, тварин або рослин, навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення або захисту прав інтелектуальної власності, а також відповідно до вимог державної безпеки;

- експорту золота та срібла, крім банківських металів;

- необхідності застосування заходів щодо захисту вітчизняного товаровиробника в разі обмеження експорту вітчизняних матеріалів, необхідних для забезпечення достатньою кількістю таких матеріалів вітчизняної переробної промисловості протягом періодів, коли внутрішня ціна на такі матеріали тримається на рівні, нижчому за світову ціну, за умови впровадження Кабінетом Міністрів України плану стабілізації та за умови, що такі обмеження не повинні призводити до зростання експорту товарів такої галузі вітчизняної промисловості. Такі заходи застосовуються виключно на недискримінаційній основі;

- необхідності забезпечення захисту патентів, торгових марок та авторських прав;

- необхідності забезпечення виконання міжнародних договорів України.

Ліцензування імпорту товарів запроваджується в Україні в разі:

- різкого погіршення стану платіжного балансу та зовнішніх платежів (якщо інші заходи є неефективними);

- різкого скорочення або мінімального розміру золотовалютних резервів;

- необхідності забезпечення захисту життя, здоров'я людини, тварин або рослин, навколишнього природного середовища, громадської моралі, національного багатства художнього, історичного чи археологічного значення або захисту прав інтелектуальної власності, а також відповідно до вимог державної безпеки;

- імпорту золота та срібла, крім банківських металів;

- 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. Таке ліцензування має тимчасовий характер і застосовується на строк, який дає змогу не допустити завдання значної шкоди або компенсувати завдану значну шкоду національному товаровиробнику і дає йому можливість відновити його прибутковість;

- необхідності забезпечення захисту патентів, торгових марок та

авторських прав;

- необхідності забезпечення виконання міжнародних договорів України;
- необхідності застосування заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань.

Ліцензія експортна (або імпортна) – це оформлене належним чином право на експорт (імпорт) товарів або валютних коштів з метою інвестування чи кредитування протягом установленого терміну.

Ліцензійною системою передбачається, що держава через спеціально уповноважене відомство видає дозвіл на здійснення зовнішньоекономічних операцій певними товарами, занесеними до списків ліцензування експорту та імпорту.

Загальноприйнятими є такі ліцензії:

- *відкрита* (індивідуальна) – дозвіл на експорт (імпорт) товару протягом певного проміжку часу (щонайменше один місяць) з визначенням його загального обсягу;

- *генеральна* – відкритий дозвіл на експортні (імпортні) операції щодо певного товару (товарів) з певною країною (групою країн) протягом періоду дії режиму ліцензування стосовно цього товару (товарів);

- *разова* (індивідуальна) – разовий дозвіл, що має плановий характер і видається для здійснення кожної операції конкретним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності на період, не менший за необхідний для здійснення експортної (імпортної) операції. В разовій ліцензії зазначаються кількість товару, що експортується (імпортується), його вартість, країна походження і призначення.

Складним елементом ліцензування є контингентування і ввезення деяких товарів у межах означених квот протягом невизначеного періоду.

Квота експортна (імпортна) – граничний обсяг певної категорії товарів, який дозволено експортувати з території України (імпортувати на територію України) протягом встановленого строку та який визначається у натуральних чи вартісних одиницях.

Розрізняють квоти глобальні, групові та індивідуальні.

Глобальні квоти – це квоти, що встановлюються по товару (товарах) без зазначення конкретних країн (груп країн), куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується.

Групові квоти – квоти, що встановлюються по товару (товарах) з визначенням групи країн, куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується.

Індивідуальні квоти – квоти, що встановлюються по товару (товарах) з визначенням конкретної країни, куди товар (товари) може експортуватись або з якої він (вони) може імпортуватись.

Імпортні квоти вводять з метою захисту вітчизняних виробників від іноземної конкуренції та зменшення обсягів імпорту для поліпшення торговельного балансу.

У разі якщо інші держави, митні союзи або економічні угруповання обмежують реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів

зовнішньоекономічної діяльності України, у відповідь на такі дії можуть застосовуватися адекватні заходи. У разі якщо такі дії завдають шкоди або створюють загрозу її заподіяння державі та/або суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, зазначені заходи можуть передбачати її відшкодування.

Заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань здійснюються відповідно до законів України, міжнародних договорів України, загальноприйнятих правил, стандартів та норм міжнародного права.

Такими заходами є:

- застосування повної заборони (повного ембарго) на торгівлю;
- застосування часткової заборони (часткового ембарго) на торгівлю;
- позбавлення режиму найбільшого сприяння або пільгового спеціального режиму;
- запровадження спеціального мита;
- запровадження режиму ліцензування зовнішньоекономічних операцій;
- встановлення квот;
- інші заходи, передбачені законами та міжнародними договорами України.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення зовнішньоекономічної діяльності.
2. Яка мета регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні?
3. Визначте суб'єкти регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.
4. Визначте інструменти регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.
5. Визначте принципи, якими керуються суб'єкти господарської діяльності України та іноземні суб'єкти господарської діяльності при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.
6. Визначте, які правові режими для іноземних суб'єктів господарської діяльності запроваджуються на території України згідно.
7. Які види діяльності належать до видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності?
8. Визначте, які в Україні згідно з Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» запроваджуються правові режими для товарів, що імпортуються з держав-членів Світової організації торгівлі.
9. Дайте визначення поняття «митна політика».
10. Вкажіть, на основі яких принципів відповідно до Митного кодексу України здійснюється митне регулювання.
11. Митна служба України – це...
12. Якою є основна мета митних тарифів?
13. Які в Україні застосовуються види мита?
14. Які в Україні застосовуються особливі види мита?
15. Які в Україні застосовуються види ставок мита?

16. Ліцензування зовнішньоекономічних операцій – це...
17. В яких цілях в Україні запроваджується ліцензування експорту товарів?
18. В яких цілях в Україні запроваджується ліцензування імпорту товарів?
19. Ліцензія експортна (або імпортна) – це...
20. Які в Україні застосовуються види ліцензії?
21. Квота експортна (імпортна) – це...
22. Які в Україні застосовуються види квот?
23. В яких цілях в Україні запроваджується імпортні квоти?

2.4. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Питання для обговорення

1. Суть і види інвестицій.
2. Державна інвестиційна політика.
3. Державне регулювання іноземних інвестицій.

Відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

Такими цінностями можуть бути:

- кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів);
- рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності);
- майнові права інтелектуальної власності;
- сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих ("ноу-хау");
- права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права;
- інші цінності.

Інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій.

Інвестиційна діяльність здійснюється на основі:

- інвестування, здійснюваного громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, а також громадськими і релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;
- державного інвестування, у тому числі державної підтримки реалізації інвестиційних проектів відповідно до положень цього Закону, здійснюваного органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами і установами за рахунок власних і позичкових

коштів;

- інвестування, здійснюваного органами місцевого самоврядування;
- іноземного інвестування, здійснюваного іноземними громадянами, юридичними особами та державами;
- спільного інвестування, здійснюваного громадянами та юридичними особами України, іноземних держав.

Інвестиційна діяльність забезпечується шляхом реалізації інвестиційних проектів і проведення операцій з корпоративними правами та іншими видами майнових та інтелектуальних цінностей.

Об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, в тому числі основні фонди і оборотні кошти в усіх галузях економіки, цінні папери (крім векселів), цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права.

Суб'єктами (інвесторами і учасниками) інвестиційної діяльності можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави. Недержавні пенсійні фонди, інститути спільного інвестування, страховики та фінансові установи – юридичні особи публічного права здійснюють інвестиційну діяльність відповідно до законодавства, що визначає особливості їх діяльності. Всі суб'єкти інвестиційної діяльності незалежно від форм власності та господарювання мають рівні права щодо здійснення інвестиційної діяльності, якщо інше не передбачено законодавчими актами України.

Інвестиційна діяльність може здійснюватись за рахунок:

- власних фінансових ресурсів інвестора (прибуток, амортизаційні відрахування, відшкодування збитків від аварій, стихійного лиха, грошові нагромадження і заощадження громадян, юридичних осіб тощо);
- позичкових фінансових коштів інвестора (облігаційні позики, банківські та бюджетні кредити);
- залучених фінансових коштів інвестора (кошти, одержані від продажу акцій, пайові та інші внески громадян і юридичних осіб);
- бюджетних інвестиційних асигнувань;
- безоплатних та благодійних внесків, пожертвувань організацій, підприємств і громадян.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики виходячи з цілей та показників економічного і соціального розвитку України, державних та регіональних програм розвитку економіки, державного і місцевих бюджетів, зокрема передбачених у них обсягів фінансування інвестиційної діяльності.

При цьому створюються пільгові умови інвесторам, що здійснюють інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках, насамперед соціальній сфері, технічному і технологічному вдосконаленні виробництва, створенні нових робочих місць для громадян, які потребують соціального захисту, впровадженні відкриттів і винаходів, в агропромисловому комплексі, в реалізації програм ліквідації наслідків Чорнобильської аварії, у виробництві будівельних матеріалів, в галузі

освіти, культури, охорони культурної спадщини, охорони навколишнього середовища і здоров'я.

Державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Управління державними інвестиціями здійснюється органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим та включає планування, визначення умов і виконання конкретних дій по інвестуванню бюджетних і позабюджетних коштів.

Регулювання умов інвестиційної діяльності здійснюється шляхом:

- подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв;
- державних норм та стандартів;
- заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції;
- роздержавлення і приватизації власності;
- визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- політики ціноутворення;
- проведення державної експертизи інвестиційних проектів;
- інших заходів.

Напрями інвестиційної діяльності, за якими надається державна підтримка, визначаються програмними документами, затвердженими в установленому законодавством порядку.

Державна підтримка інвестиційної діяльності передбачає участь держави у розробленні та/або реалізації інвестиційних проектів.

Державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів надається, зокрема, шляхом:

- фінансування реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- співфінансування інвестиційних проектів з державного та місцевих бюджетів;
- надання відповідно до законодавства для реалізації інвестиційних проектів державних і місцевих гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єкта господарювання та кредитування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- повної або часткової компенсації за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів відсотків за кредитами суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів;
- застосування інших форм, передбачених чинним законодавством.

Державна підтримка для розроблення інвестиційного проекту надається виключно у разі наявності проектної (інвестиційної) пропозиції шляхом фінансування або співфінансування за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів та виключно після державної реєстрації проектних (інвестиційних) пропозицій або інвестиційних проектів та оцінки їх економічної

ефективності, яка проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, протягом одного місяця у порядку та згідно з критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України.

Захист інвестицій – це комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню цілі внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, у тому числі права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій.

Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності, а також іноземних інвестицій. Захист інвестицій забезпечується законодавством України, а також міжнародними договорами України. Інвесторам, у тому числі іноземним, забезпечується рівноправний режим, що виключає застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації, а також передбачаються умови і порядок вивозу вкладених цінностей і результатів інвестицій.

З метою забезпечення сприятливого та стабільного інвестиційного режиму держава встановлює державні гарантії захисту інвестицій.

Державні гарантії захисту інвестицій – це система правових норм, які спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів (обов'язкових платежів). Державні гарантії захисту інвестицій не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, здійснених у період дії цих гарантій.

Інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані, реквізовані або до них не можуть бути застосовані заходи, тотожні за наслідками. Такі заходи можуть застосовуватися лише на основі законодавчих актів України з відшкодуванням інвестору в повному обсязі збитків, заподіяних у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Порядок відшкодування збитків інвестору визначається в зазначених актах.

Внесені або придбані інвесторами цільові банківські вклади, акції та інші цінні папери, платежі за набуте майно або за орендні права у разі вилучення відповідно до законодавчих актів України відшкодовуються інвесторам, за винятком сум, що виявилися використаними або втраченими в результаті дій самих інвесторів або вчинених за їх участю.

В Україні особливе значення мають бюджетні методи регулювання, оскільки ринок інвестиційних ресурсів недостатньо сформований.

Відповідно до Закону України «Про режим іноземного інвестування» іноземні інвестиції – це цінності, щокладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту».

Іноземні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді:

- іноземної валюти, що визнається конвертованою Національним банком України;
- валюти України – відповідно до законодавства України;

- будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних з ним майнових прав;
- акцій, облігацій, інших цінних паперів, а також корпоративних прав (прав власності на частку (пай) у статутному капіталі юридичної особи, створеної відповідно до законодавства України або законодавства інших країн), виражених у конвертованій валюті;
- грошових вимог та права на вимоги виконання договірних зобов'язань, які гарантовані першокласними банками і мають вартість у конвертованій валюті, підтверджену згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями;
- будь-яких прав інтелектуальної власності, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також підтверджена експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо;
- прав на здійснення господарської діяльності, включаючи права на користування надрами та використання природних ресурсів, наданих відповідно до законодавства або договорів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями;
- інших цінностей відповідно до законодавства України.

Іноземні інвестиції можуть здійснюватися у таких формах:

- часткової участі у підприємствах, що створюються спільно з українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки діючих підприємств;
- створення підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб або придбання у власність діючих підприємств повністю;
- придбання не забороненого законами України нерухомого чи рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення, обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом прямого одержання майна та майнових комплексів або у вигляді акцій, облігацій та інших цінних паперів;
- придбання самостійно чи за участю українських юридичних або фізичних осіб прав на користування землею та використання природних ресурсів на території України;
- придбання інших майнових прав;
- господарської (підприємницької) діяльності на основі угод про розподіл продукції;
- в інших формах, які не заборонені законами України, в тому числі без створення юридичної особи на підставі договорів із суб'єктами господарської діяльності України.

Іноземні інвестиції можуть вкладатися в будь-які об'єкти, інвестування в які не заборонено законами України.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України.

Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери і територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності.

Законами України можуть визначатися території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки.

Для більш повного використання прямих іноземних інвестицій у країні мають бути визначені пріоритети розвитку і напрямки використання іноземного капіталу. Вибір моделі розвитку національної економіки залежить від національного законодавства, стану і рівня економічного розвитку, політичних та економічних процесів, що відбуваються в країні, а також визнаних наукових теорій.

Питання для самоконтролю

1. Відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є...
2. Інвестиційна діяльність здійснюється на основі...
3. Що є об'єктами інвестиційної діяльності?
4. Хто є суб'єктами інвестиційної діяльності?
5. За рахунок яких фінансових ресурсів може здійснюватися інвестиційна діяльність?
6. З якою метою здійснюється державне регулювання інвестиційної діяльності?
7. Якими органами здійснюється управління державними інвестиціями?
8. Якими інструментами здійснюється регулювання умов інвестиційної діяльності?
9. У чому полягає державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів?
10. Державні гарантії захисту інвестицій – це...
11. Дайте визначення сутності категорії іноземних інвестицій.
12. У якому вигляді можуть здійснюватися іноземні інвестиції?
13. У яких формах можуть здійснюватися іноземні інвестиції?

2.5. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Питання для обговорення

1. Підприємництво як суб'єкт державного регулювання.
2. Механізм державного регулювання підприємництва.
3. Державна політика підтримки підприємництва.
4. Державна підтримка малого підприємництва.

Підприємництво – це багатопланове явище, що його можна характеризувати з різних поглядів: економічного, правового, психологічного та ін. Закон України «Про підприємництво» визначає підприємництво як самостійну ініціативу, систематичну, на власний ризик діяльність з виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг торгівлі з метою одержання прибутку.

Державне регулювання підприємництва – це вплив держави на діяльність підприємницьких структур із метою сприяння та забезпечення нормальних умов їх функціонування.

Об'єктивна потреба регулювання підприємництва сьогодні в Україні зумовлена цілями економічної політики держави, зокрема:

- поступовим переходом до ринкової економіки;
- створенням сприятливих умов для вільної творчої праці, реалізації підприємницької ініціативи;
- підпорядкуванням суспільного виробництва потребам та інтересам людей;
- підвищенням престижу підприємництва;
- забезпеченням високої ефективності діяльності підприємницьких структур та ін.

Підприємництво, як і ринкова економіка, не має природженого імунітету проти монополізму, інфляції та спадів ділової активності. Якщо держава залишається байдужою, ці процеси починають прогресувати, завдаючи чималих економічних і соціальних збитків. Підприємництво також не може самостійно вирішувати складні регіональні проблеми, що виникають під впливом історичних, національних, демографічних та інших неринкових факторів. Для їх вирішення потрібне втручання держави, її відповідна регіональна політика. Без втручання держави, без державного регулювання підприємництво ніколи не зможе зробити виробництво економічно безпечним, гарантувати реалізацію соціально-економічних прав людини, вирівняти структурні та регіональні диспропорції та ін.

Для нормального функціонування підприємництва мають бути забезпечені такі основні умови:

- стабільна національна грошово-кредитна система;
- пільгова системи оподаткування;
- активно діюча система інфраструктурної підтримки підприємницької діяльності;
- державна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва;
- ефективний захист інтелектуальної власності;

- спрощена процедура регулювання підприємницької діяльності з боку державних органів;

- правовий захист підприємництва;

- формування в суспільстві привабливого іміджу підприємництва.

Державна підприємницька політика має включати такі складові: державне регулювання тих процесів, що відбуваються в підприємницькому середовищі та є формотворчими його факторами (політика роздержавлення та приватизації, антимонопольна політика; інститут банкрутства суб'єктів підприємництва тощо; державну систему підтримки підприємництва.

Для здійснення ефективного державного регулювання підприємництва необхідні відповідні механізми.

Механізми державного регулювання підприємництва – це система заходів, розроблених державою, з урахуванням вимог ринку та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. До цієї системи входять правовий і фінансовий механізми, механізми стимулювання, підтримки, сприяння, контролю; форми та методи реалізації державного регулювання, державні органи та фонди, покликані займатися діяльністю суб'єктів підприємництва.

Державне регулювання здійснюється за допомогою системи норм та заходів, які регламентують поведінку суб'єктів підприємницької Діяльності, як використовуючи адміністративні методи впливу (закони, укази, накази, постанови, інструкції, положення тощо), так і через систему економічних методів та регуляторів (податки, ціни, банківські проценти, пільги, санкції та ін.). Державне регулювання підприємництва має свої функції, інструменти (методи) та відповідні органи.

Основні функції державного регулювання підприємництва такі:

1) підтримка пропорційності виробництва та споживання, антициклічне регулювання;

2) підтримка та розвиток конкуренції, антимонопольні заходи;

3) перерозподіл доходів та соціальний захист підприємців і споживачів.

До інструментів, або методів державного регулювання підприємництва, належать: податково-бюджетна система (фіскальна); цінове регулювання; кредитно-грошове регулювання; зовнішньоекономічне регулювання (митні збори, ліцензії та квоти).

За засобами впливу механізми регулювання підприємництва можуть бути *прямими*, тобто такими, що здійснюються за допомогою прийняття Верховною Радою України законодавчих актів, на яких ґрунтуються дії виконавчої влади, та *непрямими*, котрі ґрунтуються на використанні різних економічних, фінансових важелів (цін, податків, кредитів, відсотків, пільг тощо).

Державна політика підтримки підприємництва – це сукупність (комплекс) пріоритетних народногосподарських підходів і рішень, які визначають основні напрями і форми правового, економічного та організаційного сприяння розвитку підприємництва з урахуванням інтересів держави та суб'єктів господарювання.

Історичний досвід переконує, що дієвою політика стає тоді, коли ґрунтується на об'єктивно діючій системі економічних законів з Урахуванням

різних інтересів суспільства і передбачає багатоваріантність і свободу вибору. Складовими державної політики підтримки та розвитку підприємництва є: цілі, основні принципи, напрями, заходи та інструменти здійснення цієї політики.

Основними цілями державної політики підтримки підприємництва є:

- забезпечення зростання внутрішнього валового продукту за рахунок діяльності суб'єктів підприємницької діяльності;
- залучення суб'єктів підприємництва до розв'язання соціально-економічних проблем на державному і регіональному рівнях;
- удосконалення структури суб'єктів підприємництва;
- підвищення технологічного рівня виробництва підприємницьких структур;
- заохочення розвитку суб'єктів підприємницької діяльності у пріоритетних галузях і на територіях пріоритетного розвитку;
- створення нових робочих місць, зменшення безробіття;
- сприяння максимальній самореалізації громадян у підприємницькій діяльності;
- формування соціального про шарку власників і підприємців.

Реалізація зазначених цілей забезпечується шляхом підтримки:

- суб'єктів підприємництва за такими основними напрямками:
- формування нормативно-правової бази;
- удосконалення податкової та фінансово-кредитної політики;
- забезпечення інформацією;
- сприяння впровадженню технологій та інновацій;
- стимулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- підготовка та перепідготовка кадрів.

Основними принципами державної політики підтримки та розвитку суб'єктів підприємництва є:

- системність та комплексність механізмів державного регулювання розвитку суб'єктів підприємницької діяльності;
- цілеспрямованість та адресність підтримки суб'єктів підприємництва шляхом вибору пріоритетів та концентрації ресурсів для їх реалізації;
- рівноправний доступ суб'єктів підприємництва усіх форм власності до матеріально-сировинних, фінансових та інших ресурсів.

З наукового погляду розвиток малого підприємництва розглядається як базовий процес, що має забезпечити реальні структурні зрушення, поглибити ринкові відносини, підвищити ефективність та соціальну орієнтованість виробництва.

Для організації керованого розвитку і підтримки малих форм господарювання важливого значення набувають їх класифікаційні ознаки, і, зокрема, розмір організацій за чисельністю працівників, вартістю основних фондів та ін.

Мале підприємництво – це будь-яка комерційна (господарська, виробнича, фінансово-кредитна, науково-дослід. на, інноваційна, інвестиційна, інформаційна, торговельно-посередницька та ін.) діяльність, що здійснюється малими організаційно-правовими формами, де середня чисельність працівників

не перевищує встановлених граничних рівнів (малі підприємства – МП).

У розвинених країнах малому підприємництву приділяється першочергова увага з боку урядових органів, приватних структур, громадських організацій. Для них встановлено сприятливі законодавчі умови, відповідне інституціональне середовище. В Україні мале підприємництво поки не відіграє достатньо вагомої ролі. Найбільшою є частка продукції малих підприємств у обсязі реалізованої продукції освіти та будівництва – відповідно 38,9 та 37,3% у 2010 році.

Основу системи державного регулювання і підтримки малого підприємництва становлять:

- законодавче визначення правових, економічних та організаційних основ управління зазначеним сектором економіки. Основоположним законодавчим актом має бути Закон України «Про підтримку малого підприємництва». У подальшому це буде основою для розробки законодавчо-нормативних документів щодо правової регламентації основних напрямків діяльності МП у господарському комплексі України;

- формування раціональної організаційної структури органів державного управління і місцевого самоврядування, які відповідають за розвиток підприємництва;

- застосування системи економічних важелів і стимулів регулювання приватного малого підприємництва на основі державних пріоритетів;

- забезпечення ефективного розподілу та раціонального використання міжнародної фінансової і технічної допомоги, що надається Україні через різні канали, а також безперешкодного здійснення МП зовнішньоекономічної діяльності;

- забезпечення державних гарантій майнових прав МП, у тому числі СП, створених за участю іноземного капіталу;

- надання допомоги приватизованим і приватним підприємствам щодо аналізу їх діяльності, підготовки бізнес-планів, інвестиційних проектів, страхування інвестиційних ризиків;

- сприяння взаємодії великих, середніх і малих підприємств, банків та інших фінансово-кредитних установ у реалізації великих державних програм і проектів;

- забезпечення (у тому числі на пільгових умовах) доступу МП до інформації, необхідної для проведення операцій на ринку, а також до комунікаційних мереж з виходом на світові ринки;

- розроблення державної програми і підтримка малого підприємництва та відповідної інфраструктури в Україні;

- прискорене становлення й розвиток вільних економічних зон, що мають великі перспективи, з урахуванням природних та економічних факторів зручного геополітичного розміщення України та її окремих регіонів;

- створення і розвиток вузлів ринкової інфраструктури, насамперед її основних матеріальних елементів – товарних і фондових бірж, бірж робочої сили, комерційних банків т. ін., для стимулювання і підтримки МП.

1. Закон України «Про підприємництво» визначає підприємництво як...
2. У чому полягає державне регулювання підприємництва
3. Якими цілями економічної політики держави зумовлена об'єктивна потреба регулювання підприємництва?
4. Які основні умови мають бути забезпечені для нормального функціонування підприємництва?
5. Які складові має включати державна підприємницька політика?
6. Механізми державного регулювання підприємництва – це...
7. Визначте основні функції державного регулювання підприємництва.
8. Державна політика підтримки підприємництва – це...
9. Визначте основні цілі державної політики підтримки підприємництва.
10. Визначте основні принципи державної політики підтримки та розвитку суб'єктів підприємництва.

2.6. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКИ І ТЕХНІКИ

Питання для обговорення

1. Необхідність і сутність науково-технічної політики.
2. Органи державного управління і недержавні структури, що виконують функції державної науково-технічної політики.
3. Форми та методи реалізації науково-технічної політики.
4. Державне регулювання інноваційних процесів.

Розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, цілеспрямованої політики у забезпеченні використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб.

Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначено, що *науково-технічна діяльність* – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій. Її основними формами (видами) є науково-дослідні, дослідно-конструкторські, проектно-конструкторські, технологічні, пошукові та проектно-пошукові роботи, виготовлення дослідних зразків або партій науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання.

Основними цілями державної політики у науковій і науково-технічній діяльності є: примноження національного багатства на основі використання наукових та науково-технічних досягнень; створення умов для досягнення високого рівня життя кожного громадянина, його фізичного, духовного та інтелектуального розвитку через використання сучасних досягнень науки і техніки; зміцнення національної безпеки на основі використання наукових та

науково-технічних досягнень; забезпечення вільного розвитку наукової та науково-технічної творчості.

При здійсненні державного управління та регулювання науковою діяльністю держава керується принципами:

- органічної єдності науково-технічного, економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;
- поєднання централізації та децентралізації управління у науковій діяльності;
- додержання вимог екологічної безпеки;
- визнання свободи творчої, наукової і науково-технічної діяльності;
- збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень;
- використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва;
- свободи поширення наукової та науково-технічної інформації;
- відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва, забезпечення інтеграції української науки світову в поєднанні із захистом інтересів національної безпеки.

Суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності є: вчені, наукові працівники, науково-педагогічні працівники, а також наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації, громадські організації у науковій та науково-технічній діяльності.

В Україні існує розгалужена система державних органів, які здійснюють науково-технічну політику.

Верховна Рада України: здійснює державне регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності; визначає основні засади і напрями державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності; затверджує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та загальнодержавні програми науково-технічного розвитку України; здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Президент України відповідно до Конституції та законів України: утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності; сприяє розвитку науки і техніки, здійснюючи інші повноваження, визначені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади: забезпечує проведення науково-технічної політики держави; подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та матеріально-технічного забезпечення; забезпечує розроблення і виконання державних цільових науково-технічних програм; затверджує в межах своєї компетенції державні цільові науково-технічні програми відповідно до визначених Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності; здійснює інші повноваження у сфері наукової і науково-технічної діяльності відповідно до законів.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки: розробляє засади наукового і науково-технічного розвитку України; забезпечує розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України; організовує та координує інноваційну діяльність; забезпечує розвиток загальнодержавної системи науково-технічної інформації; формує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності на підставі довгострокових (понад десять років) і середньострокових прогнозів науково-технічного та інноваційного розвитку; координує діяльність органів виконавчої влади щодо розроблення державних цільових наукових та науково-технічних програм, наукових частин інших державних цільових програм і контролює їх виконання; здійснює керівництво системою наукової і науково-технічної експертизи; забезпечує інтеграцію вітчизняної науки у світовий науковий простір зі збереженням і захистом національних пріоритетів; здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень: здійснюють управління у сфері наукової та інноваційної діяльності і відповідають за рівень науково-технічного розвитку відповідних галузей; визначають напрями розвитку наукового і науково-технологічного потенціалу галузей, спрямовують і контролюють діяльність підпорядкованих їм наукових організацій; беруть участь у формуванні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні, державних цільових наукових та науково-технічних програм і державного замовлення; формують програми науково-технічного розвитку відповідних галузей та організують їх виконання; організують розроблення, освоєння та виробництво сучасної конкурентоспроможної продукції на основі використання нових вискоєфективних технологій, устаткування, матеріалів, інформаційного забезпечення; готують пропозиції щодо вдосконалення економічного механізму забезпечення науково-технічного розвитку відповідних галузей; здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади щодо наукової та науково-технічної діяльності відповідно до їх компетенції: забезпечують виконання державних цільових наукових та науково-технічних програм; розробляють та організують виконання регіональних (територіальних) програм науково-технічного розвитку; створюють місцеві інноваційні фонди відповідно до законодавства України; сприяють розвитку технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів; залучають відповідні наукові установи (за їх згодою) до вирішення проблем науково-технічного розвитку регіону.

Держава забезпечує: соціально-економічні, організаційні, правові умови для формування та ефективного використання наукового та науково-технічного потенціалу, включаючи державну підтримку суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності; створення сучасної інфраструктури науки і системи інформаційного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності, інтеграцію освіти, науки і виробництва; підготовку, підвищення кваліфікації і перепідготовку наукових кадрів; підвищення престижу наукової і науково-технічної діяльності, підтримку та заохочення наукової молоді; фінансування та

матеріальне забезпечення фундаментальних досліджень; організацію прогнозування тенденцій науково-технічного та інноваційного розвитку на довгостроковий та середньостроковий періоди; підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, державних цільових наукових і науково-технічних програм та концентрацію ресурсів для їх реалізації; створення ринку наукової і науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки в усі сфери суспільного життя; правову охорону інтелектуальної власності та створення умов для її ефективного використання; організацію статистики в науковій діяльності; проведення наукової і науково-технічної експертизи виробництва, нових технологій, техніки, результатів досліджень, науково-технічних програм і проектів тощо; стимулювання наукової та науково-технічної творчості, винахідництва та інноваційної діяльності; пропагування наукових та науково-технічних досягнень, винаходів, нових сучасних технологій, внеску України у розвиток світової науки і техніки; встановлення взаємовигідних зв'язків з іншими державами для інтеграції вітчизняної та світової науки.

Основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки є Державні цільові наукові та науково-технічні програми, які шляхом концентрації науково-технічного потенціалу держави забезпечують розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем. Державні цільові наукові та науково-технічні програми з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки формуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки на основі цільових проектів, відібраних на конкурсних засадах.

Невід'ємним елементом реалізації науково-технічної політики є державна науково-технічна експертиза. Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» «наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів».

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є:

- об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи;
- перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства;
- оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності;
- аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок;
- прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи;
- підготовка науково обґрунтованих експертних висновків.

Основними принципами наукової і науково-технічної експертизи є:

компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; врахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод; експертиза громадської думки з питання щодо предмету експертизи, її об'єктивна оцінка; відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи.

Суб'єктами наукової і науково-технічної експертизи є замовники, організатори експертизи, а також експерти.

Об'єктами наукової та науково-технічної експертизи можуть бути: діючі об'єкти техніки (в тому числі військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких виникає потреба отримати науково обґрунтовані експертні висновки; проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: державні цільові наукові і науково-технічні програми; міждержавні наукові і науково-технічні програми, що реалізуються на підставі міжнародних договорів України в межах її території; галузеві і міжгалузеві програми у сфері наукової і науково-технічної діяльності; інноваційні програми та проекти державного значення.

Державне управління у сфері наукової і науково-технічної експертизи здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері наукової, науково-технічної діяльності.

Одним із основних важелів здійснення державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності є бюджетне фінансування. Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту України. Видатки на наукову і науково-технічну діяльність є захищеними статтями видатків Державного бюджету України. Бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності здійснюється шляхом фінансування основної діяльності державних наукових установ, наукових досліджень вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів.

Кінцевим результатом упровадження досягнень НТП є інновації.

Головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції.

Основними принципами державної інноваційної політики є:

- орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України;
- визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку;

- формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності;
- створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності;
- ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері;
- здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок;
- фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності;
- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури;
- інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності;
- підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності.

Об'єктами інноваційної діяльності є: інноваційні програми і проекти; нові знання та інтелектуальні продукти; виробниче обладнання та процеси; інфраструктура виробництва і підприємництва; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру і якість виробництва і (або) соціальної сфери; сировинні ресурси, засоби їх видобування і переробки; товарна продукція; механізми формування споживчого ринку і збуту товарної продукції.

Суб'єктами інноваційної діяльності можуть бути фізичні і (або) юридичні особи України, фізичні і (або) юридичні особи іноземних держав, особи без громадянства, об'єднання цих осіб, які провадять в Україні інноваційну діяльність і (або) залучають майнові та інтелектуальні цінності, вкладають власні чи запозичені кошти в реалізацію в Україні інноваційних проектів.

Державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом: визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; формування і реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм; створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності; захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності; фінансової підтримки виконання інноваційних проектів; стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів; встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності; підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність» видами інноваційної діяльності є: випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технології; прогресивні міжгалузеві структурні зміни; реалізація довгострокових науково-технічних програм з тривалими термінами окупності; фінансування фундаментальних досліджень для досягнення якісних змін у стані продуктивних сил; розроблення і впровадження нової ресурсозберігаючої технології.

Питання для самоперевірки

1. Науково-технічна діяльність – це...
2. Визначте основні цілі державної політики у науковій і науково-технічній діяльності.
3. Якими принципами керується держава при здійсненні державного управління та регулювання науковою діяльністю?
4. Хто є суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності?
5. Що є основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки?
6. Визначте основні завдання наукової і науково-технічної експертизи.
7. Визначте основні принципи наукової і науково-технічної експертизи.
8. Хто є суб'єктами наукової і науково-технічної експертизи?
9. Що є об'єктами наукової і науково-технічної експертизи?
10. Бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності здійснюється шляхом фінансування...
11. Що є кінцевим результатом упровадження досягнень НТП?
12. Визначте основні принципи державної інноваційної політики.
13. Хто є суб'єктами інноваційної політики?
14. Що є об'єктами інноваційної політики?
15. Яким шляхом здійснюється державне регулювання інноваційної діяльності?
16. Визначте види інноваційної діяльності.

2.7. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

Питання для обговорення

1. Завдання державного регулювання розвитку промислового виробництва.
2. Натуральні і вартісні показники промислового виробництва.
3. Прогнозування потреби національної економіки у промисловій продукції.

Промисловість – провідна і найважливіша галузь виробничої сфери і всього народногосподарського комплексу України. В ній створюється близько 30% валової доданої вартості держави.

Промисловість України має такі галузі: електроенергетику, нафто-видобувну, газову, вугільну, торф'яну, чорну металургію, кольорову металургію, хімічну та нафтохімічну, машинобудівну і металообробну, лісову, деревообробну та целюлозно-паперову, промисловість будівельних матеріалів, скляну та фарфоро-фаянсову, легку, харчову, мукомольно-круп'яну, комбікормову, мікробіологічну, поліграфічну та ін.

Структура промислового виробництва, тобто співвідношення галузей, в Україні весь час змінюється. Так, протягом останніх чотирьох років поступово зростає частка добувної та харчової промисловості, виробництва та розподілення газу води та електроенергії. Зменшилася питома вага машинобудування,

металургійного виробництва, хімічної та легкої промисловості.

Передумовою ефективної сучасної промислової політики є, по-перше, посилення координуючої ролі держави у створенні рамкових умов та організаційно-економічного механізму реалізації політики та завдань програмних документів у цій сфері, по-друге, інтеграція промислової політики з науковою, технологічною та інноваційною політикою.

Наявність в Україні доволі значної наукової та виробничої бази (1255 наукових організацій, які виконують наукові дослідження і розробки), здатності до генерування знань, інноваційної і технологічної спроможності, ємний внутрішній ринок поряд з багатими природними ресурсами є конкурентною перевагою України, яку необхідно максимально продуктивно використати з метою технологічної та промислової модернізації.

Державна промислова політика повинна формувати стратегію розвитку промислового комплексу країни. Потрібна державна програма розвитку промисловості, яка б об'єднувала у собі збалансовані організаційно-економічні заходи, спрямовані на формування ефективної структури економіки, підвищення рівня інвестиційної та інноваційної діяльності, зростання рівня конкурентоспроможності промислової продукції, захист внутрішнього ринку та нарощування експортного потенціалу країни.

Таким чином, аналіз зазначених проблем засвідчує їх комплексність і міжгалузевий характер, вирішення яких неможливе тільки в рамках галузевого управління і, таким чином, вимагає їх розв'язання шляхом системного підходу до визначених національних пріоритетів, що передбачатиме здійснення технологічного оновлення промислового виробництва на базі впровадження результатів власних науково-технічних розробок, з врахуванням визначених національних пріоритетів промислово-інноваційного розвитку.

Прикладом програмного вирішення проблемних питань розвитку промислового сектору економіки є досвід країн-учасниць СНД. Так, в Російській Федерації затверджена Державна програма Російської Федерації до 2020 року «Розвиток промисловості і підвищення її конкурентоспроможності», промисловість Білорусі розвивається відповідно до Програми розвитку промислового комплексу Республіки Білорусь на період до 2020 року, в Казахстані діє Державна програма з форсованого індустріально-інноваційного розвитку Республіки Казахстан на 2010-2014 роки.

Необхідним є комплексне розв'язання проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України шляхом розроблення організаційно-економічного механізму та залучення ресурсів для реалізації завдань структурно-технологічної модернізації промисловості України у напрямку збільшення частки високотехнологічних видів діяльності в обсягах виробництва та експорту, задоволення потреб внутрішнього ринку у продукції власного виробництва, зростання зайнятості та піднесення завдяки цьому добробуту населення країни.

Основними шляхами для розв'язання проблеми є:

- визначення національних пріоритетів у промисловості шляхом забезпечення взаємоузгодженості параметрів промислової політики з

бюджетною, податковою, митною політикою;

- накопичення та подальшого використання у виробництві науково-технологічного, ресурсного та інтелектуального потенціалу;

- створення умов для проведення інноваційно-технологічної модернізації виробництва зі збільшенням про шарку промислових виробництв новітніх технологічних укладів з поглибленою переробкою та випуском інноваційної продукції кінцевого споживання;

- оптимізація структури промислового виробництва з посиленням ролі внутрішнього ринку і прискореним розвитком видів діяльності, здатних забезпечити імпортозаміщення та приріст експорту в конкурентоздатних секторах економіки;

- визначення та законодавче закріплення чіткого порядку фінансування (співфінансування) кластерів, пріоритетних проектів, а також прозорого розподілу результатів діяльності (прибутку, активів).

Відповідно до Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року виконання програми дозволить забезпечити збільшення: індексу промислової продукції на 2,0-2,2% у 2013 році з поступовим зростанням до 2020 року; частки інноваційної продукції в обсязі виробництва промислової продукції – до 50% за підсумками 2015 року; частки промислових підприємств, що провадять інноваційну діяльність – до 25 % у 2014 році.

Реалізація Програми сприятиме: збереженню існуючих та створенню нових робочих місць (5-10%), підвищенню реального життєвого рівня громадян та їх соціальний захист (зростання реальної заробітної плати працівника промисловості очікується на рівні 10-15%); зменшенню залежності від імпорту промислових товарів, що дасть змогу до 2015 року знизити темпи щорічного приросту до 9-9,5 відсотка; досягнення до 2015 року середньорічних темпів приросту експорту промислової продукції не менш як на 7-10 відсотків. В результаті проведення активної цілеспрямованої політики енергозбереження, очікується досягти до 2015 року обсягу споживання енергоресурсів за рахунок оновлення модернізації енерговитратного технологічного обладнання промислових підприємств на 9,69 млн.т у.п./рік.

Питання для самоконтролю

1. Які галузі включає промисловість України?
2. Визначте основні шляхи для розв'язання проблем промисловості України.
3. Які результати очікується досягти в результаті реалізації Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року виконання програми дозволить забезпечити збільшення?
4. Чому сприятиме реалізація Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року виконання програми дозволить забезпечити збільшення?

2.10. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ

Питання для обговорення

1. Державне регулювання агробізнесу в розвинутих країнах.
2. Державне регулювання цін в аграрній сфері.
3. Кредитна політика держави в сільському господарстві.
4. Роль держави в активізації інвестиційної політики в АПК.
5. Земельна реформа в Україні.
6. Основи розробок програм розвитку АПК.
7. Державна програма розвитку фермерства.

Сільське господарство є однією з пріоритетних галузей національної економіки. Розвиток сільськогосподарської галузі сприяє підвищенню матеріального добробуту населення, зміцненню економічної та продовольчої безпеки держави, зростанню її експортного потенціалу. Водночас, сільськогосподарський сектор виробництва – один з найбільш ризикових секторів економіки, оскільки на його розвиток великий вплив має дія природних факторів та біологічних чинників.

За попередніми розрахунками, у 2011р. частка сільського господарства (включаючи мисливство та лісове господарство) у загальному обсязі валової доданої вартості всіх галузей економіки склала 9,6% (у 2010р. – 8,7%).

У 2011р. на території країни виробництвом сільськогосподарської продукції займалося 56 тис. аграрних підприємств різних організаційно-правових форм господарювання, з яких 73,9% становлять фермерські господарства, 13,8% – господарські товариства, 7,4% – приватні підприємства, 1,6% – виробничі кооперативи, 0,6% – державні підприємства, 2,7% – підприємства інших форм господарювання. У цих підприємствах зосереджено 21,6 млн га сільськогосподарських угідь. Господарськими товариствами використовувалося 49,6% цих угідь, фермерськими господарствами – 20,1%, приватними підприємствами – 15,8%, виробничими кооперативами – 4,1%, державними підприємствами – 2,5%, підприємствами інших форм господарювання – 7,9%. Із загальної кількості підприємств 48 тис. мають сільськогосподарські угіддя. З них 68,3% підприємств мають площу до 100 га, 14,9% – від 100 до 500 га, 5,4% – від 500 до 1000 га, 5,3% – від 1000 до 2000 га, 6,1% – понад 2000 га. Середній розмір підприємства з урахуванням фермерських господарств становить 384 га, без урахування фермерських господарств 1176 га сільськогосподарських угідь.

Історичний досвід свідчить, що шанси вижити індивідуальному власнику в умовах ринку значно вищі, коли він починає поєднувати свої дії з іншими товаровиробниками, довіривши частину своїх господарських функцій певній структурі – обслуговуючому кооперативу, який краще за інші господарські суб'єкти інтегрується в структури ринкового типу і практично виконує роль головної й об'єднуючої сили для сільських товаровиробників, надаючи позитивний імпульс розвитку АПК України.

Отже, важливим напрямом розбудови аграрного сектору економіки є розвиток сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Проте натеper за обсягами надання послуг вони не задовольняють зростаючих потреб виробників сільськогосподарської продукції та її споживачів. Адже понад 60 відсотків трудомісткої сільськогосподарської продукції виробляється в особистих селянських і фермерських господарствах та фізичними особами – сільськогосподарськими товаровиробниками, які не мають постійно діючих каналів реалізації такої продукції, особливо у віддалених від міст селах. Переважна частина продукції, виробленої селянами, згодовуються худобі або псується. Та ж частина продукції, що надходить до кінцевих споживачів, реалізується через посередників, чи продається селянами на стихійних ринках. Розв'язати проблему збуту продукції, вирощеної сільськогосподарськими товаровиробниками можливо, шляхом створення прозорої постачальницької, заготівельно-збутової інфраструктури на засадах кооперації та інтеграції з торгівлею, підприємствами харчової та переробної промисловості.

З цією метою розроблено державну програму «Рідне село», започатковану 15 травня 2012 року за ініціативи Міністра аграрної політики та продовольства України Миколою Присяжнюком. Основою ініціативи проголошено спрямування державної фінансової підтримки на дрібного та середнього товаровиробника. Це стало свідченням визнання ролі селянського господарства у забезпеченні продовольчої безпеки країни. У рамках ініціативи, підтриманої урядом, уперше в Україні з'являється спеціальна дотація фізичним особам за утримання та збереження молодняку ВРХ. Селяни отримали майже 305 млн гривень. Ще майже 16 млн держава спрямувала на компенсації за закуплені установки індивідуального доїння.

Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив являє собою підприємство, створене для обслуговування переважно своїх членів на засадах взаємодопомоги й економічного співробітництва. Закон України "Про сільськогосподарську кооперацію" поділяє обслуговуючі кооперативи залежно від видів діяльності на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі, сервісні та багатофункціональні.

За останні роки кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у країні зросла на 278 одиниць і становить 851 кооператив. Протягом 9 місяців 2012 року кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів збільшилася на 77 одиниць. Найбільша кількість кооперативів налічується у Житомирській (104), Вінницькій (84), Івано-Франківській (67) областях та АР Крим (64). Деякі регіони демонструють зацікавленість у розвитку кооперації на селі, внаслідок чого кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів зросла. Зокрема у Волинській області – на 24 одиниці, у Полтавській області – на 16 одиниць, у Житомирській – на 8 одиниць.

Порівнюючи розвиток кооперативного руху у більшості провідних країн світу (США, Канада, Корея, Китай, держави – члени ЄС), можна навести такі дані:

- 80% сільськогосподарської продукції Скандинавії, 65% – Нідерландів, 52% – Німеччини, Іспанії, Франції знаходять збут через сільськогосподарську кооперацію;

- питома вага кооперативів у молочарському бізнесі усіх країн Європейського союзу перевищує 50%;

- в США кооперація – це переробка молока 82%, збут продукції – 30%, виробництво цукру – 51%, оптові ринки худоби – 40%, постачання добрив – 45%, пального – 44%;

- кооперативи Китаю та Японії реалізують на внутрішньому та зовнішньому ринках понад 90% сільськогосподарської продукції.

Тривалий час утворення кооперативів гальмувалося через недосконалість законодавства і подвійне оподаткування. У минулому році на виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та з метою створення сприятливих умов і стимулів для розвитку сільськогосподарської кооперації Мінагрополітики України розроблено та Верховною Радою України прийнято Закон України від 20 листопада 2012 року № 5495-VI "Про внесення змін до Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію".

Статтями Закону передбачено процедуру повернення членові кооперативу його пайового внеску, а також ще одна стаття "Державна підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів", дозволить щороку передбачати у державному та місцевих бюджетах кошти для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

При розробці нормативно-правових актів, що регулюють діяльність сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, значну увагу було приділено документам, що регламентують внутрішньогосподарську діяльність кооперативу, а саме Статуту. Зміст та структура статуту розробляються з урахуванням положень наказу Міністерства аграрної політики України від 26 червня 2003р. №191 "Про затвердження примірних статутів сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу". Статут кооперативу приймається засновниками на установчих зборах, зміни та доповнення до нього вносяться загальними зборами його членів.

За умови успішної реалізації програми передбачається отримати такі результати:

На першому етапі – розрахований на період 2013-2016 років:

- Формування законодавства та нормативної бази;
- Створення не менше 4000 сільськогосподарських кооперативів;
- Створення 1 млн. робочих місць в сільській місцевості;
- Реалізація продукції через сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи: молочної – не менше 10%; картоплі та овочів – 25%; фруктів – 20%.

На другому етапі – розрахований на період 2017-2020 років:

- Створення 1000 нових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та розвиток діючих;
- Розширення сфери діяльності охоплюючи 60 % сільської місцевості;

- Загалом створити 1,6 млн робочих місць.

Для реалізації зазначених заходів передбачене державне фінансування. Бюджетні кошти будуть спрямовані на фінансову підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, членами яких є виключно особисті селянські, фермерські господарства та фізичні особи – сільськогосподарські товаровиробники, на конкурсних засадах для придбання сільськогосподарської техніки та/або технологічного обладнання. Загалом за 2013-2020 роки сума коштів державного бюджету, направлених на фінансування розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, становитиме 21 млрд грн.

Головну роль у всій системі державного регулювання економіки відіграє підтримка відповідного рівня цін і цінової рівноваги, оскільки розбалансування цінового механізму призводить до руйнівних наслідків.

Статистичні показники економічного розвитку свідчать про необхідність вдосконалення системи регулювання ринку і цін на продукцію сільського господарства.

До основних методів державного регулювання аграрного сектора належать:

- підтримка цін і доходів виробників (сюди належать прямі цінові субсидії виробникам, встановлення мінімальних гарантованих цін, державні закупівлі продовольства для потреб армії, і т.д.);

- зовнішньоторговельне регулювання;

- заходи, спрямовані на зниження витрат виробників, в тому числі різні способи компенсації витрат на засоби виробництва (прямі компенсації виробникам, система лізингу, надання засобів виробництва за зниженими цінами);

- пільговий кредит сільгоспвиробникам – знижена ставка відсотка, пільгові терміни, товарний кредит, реструктуризація та списання боргу - структурна політика (різні заходи підтримки, не пов'язані з доходом виробників).

Система ціноутворення передбачає оперативне стеження за динамікою цін на засоби виробництва, витрат і доходів у сільському господарстві, цін на кінцеву продукцію і послуги АПК. Субсидії в країнах ЄС досягли 45-50% вартості виробленої фермерами товарної продукції, в Японії і Фінляндії – 70%. У США на розвиток сільського господарства в розрахунку на одиницю продукції вкладається коштів на 30% більше, ніж в інші галузі.

Відносно цінового регулювання та державної фінансової підтримки аграрного сектора виробництва основним принципом повинен бути аграрний протекціонізм, що забезпечує еквівалентність товарного обміну між сільським господарством та промисловістю, конкурентоспроможність національних виробників на світовому ринку і соціальний захист працівників сільського господарства. Тому позиція держави неминуче зводиться до балансування між зазначеними суперечливими інтересами учасників внутрішнього ринку.

Як показує позитивна світова практика, регулювання сільського господарства з метою підвищення інтенсивності його розвитку та конкурентоспроможності необхідно здійснювати комплексно. Якщо

здійснювати державні дотації та субсидії без регулювання цін на продукцію сільського господарства, без регулювання митних зборів, без реалізації цілеспрямованої кредитної та податкової політик, то суспільство не отримає ефективності від державних витрат у розвиток сільського господарства.

Вся комплексна система регулювання сільського господарства заснована на активному державному участю, забезпечує підвищення конкурентоспроможності аграрного сектора. Зазначимо, що як пряме, так і непряме регулювання так чи інакше відбивається на рівні цін.

Економічне (непряме) регулювання ціноутворення – це система заходів, що впливають не так на ціни безпосередньо, а на фактори ціноутворення, які носять макроекономічний характер.

Ціни на продукцію сільського господарства регулюються державою за допомогою товарних інтервенцій, балансуючи співвідношення між попитом і пропозицією, а також за допомогою митної та податкової політик держави. Заходи непрямого регулювання включають: регулювання державних витрат і бюджетного дефіциту; вдосконалення оподаткування підприємств і потреблення; регулювання грошового і валютного обігу; зміна норм оплати праці; контроль і регулювання доходів і витрат населення; регулювання дисконтної ставки; встановлення норм амортизації.

Політика регулювання аграрних цін і фермерських доходів у розвинених країнах припускає, перш за все, організацію моніторингу таких економічних показників, як витрати виробництва за групами спеціалізованих господарств (країни ЄС) або за видами виробництва (США), паритет цін на промислову та сільськогосподарську продукцію, прибутковість ферм і галузей виробництва.

У рамках державної підтримки сільського господарства США існують два види цін: цільові (гарантовані) ціни, які поширюються на найбільш важливі види сільськогосподарської продукції.

За заставної фіксованою ціною фермер здає в Товарно-кредитну корпорацію (ТКК) під заставу всю продукцію у випадку, якщо ринкові ціни складаються нижче заставної ціни. Відповідно до положень Сільськогосподарського Закону 1985 фермерам США надано право вироблену ними продукцію продати на вільному ринку, реалізувати за контрактами, закласти на зберігання безпосередньо в господарстві в очікуванні вищих цін на ринку, здати під заставу в ТКК.

У країнах ЄС функціонує дещо інший ціновий механізм: на порівняно високому рівні встановлені цільові або орієнтирні ціни, що гарантують середнім і великим фермерським господарствам певний рівень доходу. Функцію мінімальних цін виконують ціни втручання. За цими заздалегідь фіксованими цінами сільськогосподарську продукцію у фермерів закупають державні закупівельні організації, що є дієвим засобом проти зниження ринкових цін нижче встановленого мінімуму. До особливостей ціноутворення на сільськогосподарську продукцію в розвинених країнах відноситься диференціація цільових (гарантованих) цін по місяцях господарського року в межах до 10 % їх середньорічного рівня.

В Україні є потенційні можливості не тільки забезпечити себе

виробництвом продукції рослинництва і тваринництва, але і збільшити експортний потенціал. Для нормалізації функціонування сільського господарства в Україні достатньо ефективним прийомом державного цінового регулювання було б використання цільових цін на сільськогосподарську продукцію в якості гарантованих цін для аграрних товаровиробників. При цьому держава компенсувала б сільськогосподарським підприємствам і фермерам різницю між цільовою ціною і реальною ціною реалізації у разі, якщо остання була менше першою. Враховуючи обмежені фінансові можливості держави, доцільно визначати гарантовані ціни лише на найбільш потребують державної підтримки види сільськогосподарської продукції.

Аграрний сектор економіки України є одним з бюджетоформуючих секторів національної економіки, частка якого у зведеному бюджеті України за останні роки становить 9-10%, а також займає друге місце серед секторів економіки у товарній структурі експорту. В умовах економічної кризи агропромисловий комплекс фактично позбавлений можливості формування фінансових ресурсів за рахунок банківського кредиту та актуалізації питання кредитування сільгосппідприємств, які потребують стабільного авансування коштів на відносно тривалий період часу.

Обмеженість бюджетного фінансування аграрної сфери економіки України викликає необхідність залучення кредитних коштів банківських установ, оскільки за таких умов кредит є основним джерелом фінансування поточних проектів аграрного підприємства.

Банківське кредитування агропромислових підприємств має ряд специфічних ризиків. По-перше, нестійкість фінансового становища позичальників і нестабільність виконання бюджету, зокрема його статей, що стосуються фінансування сільського господарства. По-друге, залежність сільськогосподарського виробництва від природно-кліматичних умов і сезонність виробництва. По-третє, відсутність у аграріїв ліквідного забезпечення кредиту, оскільки в загальній вартості їх майна понад 70 % припадає на необоротні активи, переважну частку яких становлять основні засоби, які є неліквідними через високий рівень (до 80 %) зносу і моральну застарілість. По-четверте, можливі труднощі в агроформуванні з реалізацією продукції або затримки виручки від її реалізації. Все вищезазначене, а також щорічне збільшення заборгованості з виплат кредитів сільськогосподарськими організаціями, ускладнює взаємини між банківською системою і підприємствами АПК. А якщо подумати, то багато підприємств АПК використовують застарілу інфраструктуру, яку потрібно оновлювати починаючи від дорожньої сітки і закінчуючи комбайнами.

Часткове вирішення проблеми довгострокового кредитування аграрних підприємств можливе за державної підтримки аграрного сектора, головною складовою якої є створення спеціальної системи кредитного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників. Державі необхідно брати безпосередню участь у системі гарантування банківського кредитування і забезпечення збереження кредитних коштів, вкладених у виробництво сільського господарства шляхом створення гарантійної кредитної

інфраструктури, здешевлення агрокредитів, підтримки агрострахування т.д.

Банківський механізм в Україні поки не спрямований на розвиток кредитування довгострокових проектів агроформувань, насамперед через проблеми з формуванням довгострокових кредитних ресурсів, низької капіталізації ліквідності банківської системи, високий розмір процентних ставок і складні умови і процедури надання кредитів, які в значній мірі перекривають доступ значній кількості підприємств галузі на ринок позикових капіталів.

Таким чином, існуючий стан справ кредитування аграрної сфери економіки України потребує комплексного вирішення проблеми на макрорівні, де потрібно здійснити перегляд кредитної, процентної, бюджетної, аграрної політики та розробити відповідні законодавчі зміни. На мікрорівні (внутрішньобанківських) необхідно розробити заходи щодо спрощення та зростання доступності кредитних операцій для сільськогосподарських товаровиробників.

У ринковій економіці склались особливі інституції і форми сільськогосподарського кредиту. Головні їхні характеристики – це високий рівень державної підтримки і кооперативні начала.

Важливе місце в кредитній системі західних країн посідають кооперативні банки. Вперше вони почали функціонувати в Німеччині у вигляді позиковоощадних сільських кооперативів Райфазен (за іменем засновника).

Широкого розвитку сільська кредитна кооперація набула в США, де нею опікується Міністерство сільського господарства. У США налічується 4000 комерційних сільськогосподарських банків, на які припадає майже 35% загального обсягу кредитних ресурсів у сільському господарстві.

Для успішного розвитку кредитних спілок доцільно створити систему кредитної кооперації трьох рівнів: на першому – створення місцевих кредитних кооперативів; на другому – регіональних кооперативних спілок; на третьому – централізованого кооперативного банку.

Принципово важливим є підхід до побудови системи з місцевих кредитних кооперативів, тобто знизу догори, а не навпаки. При цьому необхідність створення другого та третього рівнів сприятиме підвищенню ефективності діяльності кредитних кооперативів різних рівнів та зміцненню фінансового стану кооперативних організацій найнижчого рівня. Завдяки об'єднанням окремі автономні кредитні кооперативи перетворюються в міцні системи кооперативного кредиту.

Формою кредитування придбань техніки сільськогосподарськими виробниками є і *фінансовий лізинг*. У разі кредиту в основні фонди позичальник робить в установлені терміни платежі для погашення боргу; у цьому випадку банк для забезпечення повернення кредиту зберігає за собою право власності на кредитований об'єкт до повного погашення позики. У разі лізингу орендар стає власником взятого в оренду майна лише після закінчення терміну угоди і виплати повної вартості орендованого майна.

Фінансовий лізинг – це форма довготермінового кредитування. Після закінчення його дії орендар залежно від умов угоди може повернути об'єкт оренди, продовжити угоду, або купити його за залишковою вартістю.

Перед фермером постійно стоїть питання – що вигідніше: лізингова угода чи кредит? На нашу думку, вирішити це питання можна таким чином: розширити сферу діяльності кредитних спілок у напрямку забезпечення ними здійснення лізингових операцій.

Зважаючи на низький рівень платоспроможності фермерів відносно вартості сільськогосподарської техніки, саме кредити на техніку будуть найбільш необхідними (і за кількістю, і за розмірами); по-друге, крім інших переваг, вартість техніки, придбаної за лізинговою угодою, дешевша, ніж за кредитною.

Крім того існують і інші переваги здійснення лізингових операцій через кредитні спілки:

- зменшення кількості учасників угоди;
- відсутня потреба у гарантіях;
- наявність достовірної інформації про попит на техніку;
- можливість використання цільових бюджетних коштів (через державну програму розвитку сільського господарства);
- відсутня потреба у пошуку банку;
- формування конкуренції на ринку лізингових послуг.

Схема механізму агролізингу через кредитну спілку на рівні району включає лише три суб'єкти – кредитна спілка, виробники сільськогосподарської техніки і члени кредитного кооперативу (лізингоодержувачі). Використання на сучасному етапі кредитних спілок ще й у якості регіональних лізингових компаній створює економічну вигоду для всіх учасників угоди.

У розвинутих країнах довгострокове кредитування сільськогосподарських товаровиробників здійснюється через ринок іпотеки в основному – сільськогосподарських угідь.

Відповідно до Закону України «Про іпотеку» «іпотека – це вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника».

Земельно-іпотечне кредитування як інструмент залучення інвестицій широко використовується в більшості розвинених ринкових країн. Частка аграрних кредитів, виданих на основі застави земель сільськогосподарського призначення, в деяких державах становить до 60% загального обсягу кредитного портфеля, спрямованого на аграрно-промисловий комплекс. Це дозволяє розвиватися не тільки великим холдингам, у яких і крім землі є власність, яка цікавить кредитні організації в якості застави, але також середнім і дрібним виробникам. Так, наприклад, у структурі аграрного капіталу розвинених західноєвропейських країн (Англії, Німеччини, Франції, Швеції) частка фінансування сільськогосподарських товаровиробників за рахунок позикових коштів становить близько 50 %. У США вона досягає до 70 % від величини сукупних витрат на виробництво сільськогосподарської продукції. У всіх країнах спостерігається наступна закономірність: чим більше фірма, тим вище частка

позикових коштів в її основному капіталі. Звідси можна припустити, що забезпеченість позичок багато в чому гарантується обширною земельною площею, що дозволяє великим господарствам отримувати більш значні, ніж виділяються дрібним фірмам, іпотечні кредити.

Економічна практика землекористування розвинутих країн підтверджує цю тезу. Зокрема, в Нідерландах під заставу земельних ділянок банки видають довгострокові кредити (на 30-50 років), розмір яких становить 60-80 % від оцінної вартості предметів іпотеки. У цілому земельна іпотека дозволяє сільськогосподарським виробникам розвинених країн, з одного боку, розширювати сільгосптоваровиробництво шляхом використання основних фондів, придбаних за рахунок іпотечних кредитів, а з іншого – прискорювати оборот капіталу і отримувати додатковий прибуток.

Загальною рисою для зарубіжних класичних моделей земельно- іпотечного кредитування є доступність кредитних ресурсів для позичальників. Це означає, що умови надання іпотечних кредитів (сума, термін, початковий внесок, процентна ставка) задовольняють потребам широкого кола сільськогосподарських товаровиробників та їх можливостям погасити кредити у встановлені банком терміни. Необхідно відзначити, що вирішальна роль у розвитку земельно-іпотечної системи відводиться державі. Крім створення умов для запуску та функціонування земельної іпотеки, формування необхідної нормативно-правової бази, що регулює розвиток земельно-іпотечної системи, найважливішим чинником стабільності даного інституту, на наш погляд, є контроль держави за дотриманням балансу між вартістю випущених іпотечних облігацій, і вартістю іпотечних кредитів, забезпечених заставою земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Згідно із Земельним кодексом України громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землю сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 га. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування земельних ділянок за законом. Вартість такої земельної ділянки складає 2063,5 тис. грн (за даними станом на 01.01.2012 року). Під нього можна отримати позику близько 1238,1 тис. гривень. Якщо середній приватний наділ по Україні становить 4,01 га, то його вартість складає близько 82,7 тис. грн; під нього можна отримати (60% вартості ділянки) позику до 50 тис. грн.

У ринкових умовах господарювання для підприємств аграрного сектору економіки України одним із головних чинників розвитку виробництва є залучення інвестиційних і інноваційних ресурсів.

Інвестиційну політику в найближчі роки треба здійснювати на основі наступних принципів:

- послідовної децентралізації інвестиційного процесу, збільшення частки власних коштів підприємств у загальному обсязі капітальних вкладень, підвищення ролі амортизаційних відрахувань як одного з джерел фінансування інвестицій;
- розміщення державних інвестицій на виробничі цілі на конкурсній основі;
- зворотності централізованих капітальних вкладень;

- розширення практики спільного державно-комерційного фінансування проектів;
- посилення державного контролю за цільовим витрачанням коштів державного бюджету, спрямованих на інвестиції;
- розширення практики страхування та гарантування підтримуваних державою інвестиційних проектів;
- стимулювання іноземних інвестицій.

Одним із основних факторів розвитку аграрного сектору є земля. Площа сільськогосподарських угідь, які використовувались у сільськогосподарському виробництві, на початок 2012р. становила 37,1 млн га (61% території України), з яких 31 млн га – площа ріллі.

Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей.

Основним нормативно-правовим документом щодо реформування земельних відносин в Україні і досі лишається Указ Президента України «Про основні наарями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки». Відповідно до згаданого указу метою земельної реформи є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання.

Основними напрямками державної політики у сфері регулювання земельних відносин є:

- 1) забезпечення дальшого розвитку відносин власності на землю;
- 2) удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві;
- 3) дальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах;
- 4) розвиток ринку земель;
- 5) розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування;
- 6) удосконалення порядку справляння плати за землю;
- 7) удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель;
- 8) землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;
- 9) підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами;
- 10) поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель;
- 11) удосконалення нормативно-правової і методичної бази розвитку земельних відносин.

Одним із важливих завдань сучасної земельної реформи в Україні є

формування ринку землі. Без нього навряд чи можна вважати цілісним і логічно завершеним перетворення земельних відносин на зразок європейських. Формування земельного ринку в нашій державі необхідно починати з трансформації суспільної думки, психології людей щодо приватної власності на землю та торговельних операцій із нею. Недостатньо визнати приватну земельну власність, законодавче закріпити потенційну можливість її існування, головне, щоб люди усвідомили: власник землі має право використовувати її для ринкових цілей з метою реалізації свого інтересу.

Система розподілу земель сільськогосподарського призначення, яка сьогодні існує в Україні (відповідно до чинного законодавства), передбачає придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод і через продаж земельних ділянок на конкурентних засадах. В першому випадку для отримання конкретної земельної ділянки громадянами та юридичними особами слід звернутися з відповідними клопотаннями або до місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування чи державного органу приватизації. У разі, якщо відповідний орган прийме позитивне рішення по клопотанню, до моменту державної реєстрації земельної ділянки пройде ще багато часу (до двох років), адже кількість операцій за такою схемою становитиме близько 17. У випадку, якщо купівля-продаж земельної ділянки відбуватиметься на земельному аукціоні, – кількість операцій для покупця скорочується до 7, що значно економить час. Крім того, в першому випадку землевпорядною документацією заявник займається самостійно, в другому – документи готові до моменту проведення торгів.

Є й інші переваги продажу земельних ділянок через земельні торги та аукціони: стимулювання ефективного землекористування, забезпечення надходження прямих грошових прибутків до місцевих бюджетів, а саме до бюджетів розвитку, звідки вони можуть використовуватися для важливих соціальних та муніципальних програм. Окрім того, впровадження подібної практики піднімає завісу секретності навколо рішень про розподіл землі, що приймаються на місцях, робить їх відкритими та значною мірою усуває можливість неправомірних дій та зловживань.

Одним із перспективних напрямів створення конкурентно-ринкового середовища є розвиток малого підприємництва, найбільш ваговою складовою якого в сільському господарстві є фермерські господарства. Сьогодні цілком очевидно, що успіх ринкових перетворень в аграрному секторі великою мірою визначатиметься тим, як вдасться реалізувати потенціал фермерства.

Сутність та значення фермерства розкривається через його основні функції.

По-перше, фермерство формує конкурентне середовище в аграрному секторі. Відомо, що в умовах вільної ринкової економіки конкуренція є відображенням відносин змагання між господарськими елементами. Фермерство допомагає утвердженню конкурентних відносин, бо воно є антимонопольним за своєю природою, що виявляється в різноманітних аспектах його функціонування.

По-друге, фермерство, оперативно реагуючи на зміни кон'юнктури ринку,

надає ринковій економіці необхідної гнучкості. Ця його риса набула в сучасних умовах особливого значення внаслідок швидкої індивідуалізації та диференціації споживчого попиту, прискорення науково-технічного прогресу, зростання номенклатури продовольчих товарів.

По-третє, фермерство робить вагомий внесок у вирішення проблеми зайнятості.

По-четверте, важлива функція фермерства полягає в пом'якшенні соціальної напруги і демократизації ринкових відносин, бо саме воно є фундаментальною основою формування середнього класу. Отже, воно виконує функцію послаблення притаманної ринковій економіці тенденції до соціальної диференціації та розширення соціальної бази реформ, що здійснюються на даному етапі. Без орієнтації на таку соціальну базу ринкового середовища, яким є середній клас, запроваджені реформи приречені на провал.

Фермерство має економіко-виробничі та соціально-економічні переваги, а саме: гнучкість, динамізм, пристосування до мінливостей технології, здатність оперативно створювати та впроваджувати нову техніку та технологію, забезпечення соціальної стабільності, насичення ринку праці новими робочими місцями, відкритість доступу та легкість входження до цього сектору економіки, простота в організації фірми та її ліквідації (в обох випадках достатньо лише рішення самого підприємця).

Крім того, фермерство має і значні соціально-психологічні переваги, в основі яких лежить специфічна мотивація до праці, яка передбачає подолання елементів відчуження і залучення елементів економічного та неекономічного заохочення.

По-перше, оскільки весь прибуток належить фермерові, він кривно зацікавлений в ефективній праці. Зосередження прибутку в одних руках дає можливість безпосередньо використовувати його в інтересах справи.

По-друге, у фермера витрати на організацію виробництва є невеликими. Його управлінські рішення негайно втілюються в життя. Він непідзвітний співвласникам чи будь-яким керівним органам. Невеликі розміри господарства дають змогу власнику підтримувати прямі контакти зі своїми працівниками та клієнтами.

Фермерству притаманні соціальні джерела активізації колективної праці, чого немає на великих підприємствах. Властивий їм дух ініціативи, підприємливості та динамізму виражається в особливих людських стосунках та специфічному соціально-психологічному кліматі. У фермерських господарствах, члени сім'ї пов'язані єдиним прагненням до самостійності та виживання, відроджується почуття господаря, відсутні елементи бюрократизму. Незначний чисельний склад фермерських господарств дає змогу зблизити інтереси господаря та найманих працівників; відносини у колективі характеризуються простотою, відсутністю відчуженості, що породжує особливу атмосферу спільної праці, яка допомагає швидкому вирішенню трудових конфліктів.

Формування та розвиток національного фермерства значною мірою залежать від створення відповідної правової бази, яка стимулювала би підприємницьку активність та добросовісну конкуренцію.

Сьогодні правове регулювання фермерства здійснюється численними нормативно-правовими актами як загального, так і спеціального характеру. Однак низька ефективність діяльності фермерських господарств, уповільнення темпів зростання їх кількості, чисельності зайнятих на них свідчить про недостатність і недосконалість нормативно-правової бази розвитку фермерства, яка має бути першоосновою, фундаментом (базою – у повному розумінні цього слова) формування та розвитку фермерства.

При запровадженні ринку землі фермерське господарство може організуватись на купленій землі. Отже, ще однією можливістю для створення фермерського господарства є купівля земельних ділянок. Але поки що на практиці цей спосіб не може бути реалізований.

Звичайно усі перелічені напрями можуть бути об'єднані у різних комбінаціях, які не суперечать чинному законодавству України.

Аналіз розвитку фермерства засвідчує, що воно ще не виявило себе як конкурентоспроможна форма підприємництва у сільському господарстві.

В Україні сформувалися несприятливі умови для ефективного розвитку фермерства. Причини такого стану, передусім такі:

- відсутність стартового капіталу;
- обмежені можливості державної підтримки;
- неможливість одержання кредитів на доступних умовах;
- низький рівень матеріально-технічної бази;
- низький рівень компетентності частини фермерів;
- законодавча неврегульованість окремих питань розвитку фермерства.

Сьогодні у розвитку фермерства найповніше простежуються регіональні особливості формування багатокладності.

Найскладнішою проблемою є недостатня фінансова забезпеченість фермерських господарств.

Досвід розвинутих країн, у тому числі й деяких країн СНД переконує, що вирішити проблему кредитного забезпечення фермерів можна повною мірою шляхом створення соціального кредитного фонду, або Фонду кредитної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, або Державного фонду підтримки аграрної галузі за рахунок міжгалузевого перерозподілу доходів народногосподарському комплексі, відрахування від одержаного ввізного та вивізного мита, ПДВ на експортні товари, повернуту заборгованість державі за раніше надані кредити тощо. Такий Фонд з одного боку є акумулятором кредитних ресурсів за рахунок інших джерел і додатковим гарантом повернення кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками, з іншого – додатковим джерелом надання кредитів і покриття підвищених кредитних ставок. Кошти такого фонду не підлягають оподаткуванню й резервуванню, а також не враховуються при визначенні показників ліквідності банку.

На нашу думку, найважливішою функцією фонду має стати забезпечення ним гарантії повернення кредитних ставок комерційним банкам. Адже одним із напрямків державної програми підтримки сільськогосподарських товаровиробників є кредитування на пільгових умовах. Як вважають деякі економісти, держава має компенсувати фермерам-позичальникам 100% ставки

за кредитами комерційних банків, хоча держава і 50% процентної ставки повертає невчасно. Між тим, за діючих процентних ставок банківські кредити є фактором зменшення власних коштів фермерів. Зрозуміло, що повну потребу фермерських господарств у кредитних ресурсах на пільгових умовах задовольнити неможливо. Отже, завдання полягає в тому, щоб визначити об'єктивно в кожному випадку потребу, яка має покриватися пільговими кредитами. Тобто виникає потреба розмежування кредитних потоків на звичайні і пільгові, а без нормування оборотних засобів це зробити неможливо. При цьому кругообіг оборотних засобів в сільському господарстві створює економічну основу для позичкових відносин, а необхідність кредитування виходить з того, що ринкові умови господарювання вимагають раціональної організації обігових засобів, участі їх на кожній стадії кругообігу в мінімальних розмірах.

Слід також зазначити, як свідчить досвід розвинених країн, що пільгові кредити слід надавати в межах цільових державних програм, які відбивають пріоритети державної політики. Пільгове кредитування відіграє винятково важливу роль у кредитному забезпеченні сільськогосподарських підприємств на етапі становлення системи сільськогосподарського кредиту. Далі, з підвищенням здатності фермерських господарств до відтворення та функціонування на ринкових принципах очевидно слід очікувати скорочення бюджетного фінансування пільгових кредитів на ринкових умовах.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення агропромислової інтеграції.
2. Визначте об'єктивні чинники, що зумовлюють потребу державного регулювання АПК.
3. Визначте фактори, які враховують при формуванні політики державних цін у країнах з ринковою економікою.
4. Визначте особливості державного регулювання агробізнесу в розвинутих країнах.
5. Яким засобами та інструментами відбувається державне регулювання цін в аграрній сфері?
6. З якою метою відбувається державне регулювання цін в аграрній сфері?
7. Які позитивні та негативні аспекти кредитної політики України в сільському господарстві?
8. Що таке «фінансовий лізинг»?
9. Що таке «іпотека»?
10. В чому переваги та недоліки іноземних інвестицій в АПК перед іншими видами фінансування?
11. Назвіть основні етапи земельної реформи в Україні та охарактеризуйте їх.
12. В чому полягають особливості розробки та реалізації державної програми розвитку фермерства в Україні?

2.9. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТУ

Питання для обговорення

1. Транспортний комплекс України та головні показники його розвитку.
2. Загальна характеристика механізму державного регулювання роботи транспорту.

Транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях.

Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою.

Відповідно до Закону України «Про транспорт» державне управління в галузі транспорту має забезпечувати:

- своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;
- захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування;
- безпечне функціонування транспорту;
- додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи;
- захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг;
- створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту;
- обмеження монополізму та розвиток конкуренції;
- координацію роботи різних видів транспорту;
- ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту;
- охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту.

Державне управління діяльністю транспорту здійснюється шляхом проведення та реалізації економічної (податкової, фінансово-кредитної, тарифної, інвестиційної) та соціальної політики, включаючи надання дотацій на пасажирські перевезення.

Місце і роль транспорту у суспільному виробництві визначає необхідність його пріоритетного розвитку, державної підтримки в задоволенні його потреб у транспортних засобах, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах.

Транспортний комплекс – це поєднання різних видів транспорту, обслуговуючих, допоміжних підприємств і організацій на певній території.

Єдину транспортну систему України становлять:

- транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен);

- промисловий залізничний транспорт;
- відомчий транспорт;
- трубопровідний транспорт;
- шляхи сполучення загального користування.

Єдина транспортна система повинна відповідати вимогам суспільного виробництва та національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру для надання всього комплексу транспортних послуг, у тому числі для складування і технологічної підготовки вантажів до транспортування, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України.

Транспорт – одна з галузей матеріального виробництва України. Транспорт – найважливіша ланка у сфері економічних стосунків. Він бере участь у створенні продукції та доставці її споживачам, здійснює зв'язок між виробництвом та споживанням, між різними галузями господарства, між країнами та регіонами. Він впливає на розвиток господарства і як споживач металу, енергії, деревини, гуми, інших продуктів. Важливість транспорту полягає в тому, що він забезпечує зв'язки між галузями, підприємствами, регіонами країни, зарубіжними державами. Без транспорту був би неможливий сам процес сучасного виробництва, для якого необхідні зв'язки щодо постачання сировини і продукції.

Велика роль транспортної галузі у підвищенні рівня життя населення. Зайнято у транспорті близько 9,4% працюючих у господарському комплексі України. На нього припадає значна частина основних виробничих фондів та промислово-виробничого персоналу. Всього у світі в системі транспорту працює понад 100 млн чол. Транспорт є важливим чинником формування територіальної структури господарства. Частка обсягів продукції підприємств транспорту та зв'язку у валовій доданій вартості становить 12,7%, а вартість їх основних засобів (за первісною вартістю) – 57,4% від загальної вартості виробничого потенціалу країни.

Транспорт може прискорювати або ж затримувати процес територіальної концентрації промислових підприємств у певних господарських центрах, забезпечувати нормальне функціонування різних елементів їх територіальної організації в промислових комплексах. Вплив транспортного чинника залежить від рівня розвитку транспортної системи. Чим розвинутіша, різноманітніша і розгалуженіша транспортна мережа, тим сприятливіше транспортне положення будь-якого об'єкта території (міста, промислові підприємства тощо). Недостатній розвиток транспортної системи обмежує можливості формування і подальший розвиток господарства певної території. Транспортний чинник певною мірою визначає галузеву і територіальну структуру народногосподарського комплексу. Це пов'язано з тим, що на будь-яке перевезення сировини, матеріалів чи готової продукції витрачається певна кількість праці. Внаслідок цього зростає, а іноді досить істотно, вартість продукції, що перевозиться. Тому, особливо за сучасної ситуації, найдоцільніше розміщувати господарські об'єкти там, де найменші

транспортні витрати. Звичайно, що такими місцями в більшості випадків є населені пункти, де перетинаються магістралі різних видів транспорту і здійснюються перевалки вантажів.

Загальна транспортна мережа України включає 21,7 тис км залізничних колій, 165,8 тис км автомобільних доріг з твердим покриттям, 4,8 тис км магістральних нафтопроводів, 39,8 тис км газопроводів та 1,0 тис. аміакопроводів, 2,2 тис км експлуатаційних річкових судноплавних шляхів з виходом до Азовського та Чорного морів. Проте, динаміка розвитку транспортних шляхів негативна, крім автомобільних доріг.

Провідну роль у транспортно-економічних зв'язках відіграє залізничний транспорт. Проте частка його в загальному вантажообігу галузі значно знизилася. Кризові явища в розвитку економіки негативно позначалися на темпах і обсягах роботи галузі.

Відповідно до Закону України «Про залізничний транспорт» «залізничний транспорт - виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо».

До складу залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, підприємства промислового залізничного транспорту та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують його діяльність і розвиток.

З метою забезпечення державних і суспільних інтересів, свободи підприємництва і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього природного середовища Кабінет Міністрів України визначає умови і порядок організації діяльності залізничного транспорту загального користування, сприяє його пріоритетному розвитку, надає підтримку в задоволенні потреб залізниць у рухомому складі, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах.

Залізниця є основною організаційною ланкою на залізничному транспорті. Створення, реорганізація, ліквідація та визначення територіальних меж залізниць, призначення і звільнення їх керівників здійснюються рішеннями Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту.

Перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти залізничним транспортом загального користування організується на договірних засадах. Для забезпечення виконання договірних зобов'язань здійснюється перспективне та поточне планування перевезень.

Умови та порядок організації перевезень, у тому числі в прямому змішаному сполученні, за участю залізниць та інших видів транспорту, нормативи якості вантажних перевезень (терміни доставки, безпека перевезень, схоронність вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів визначаються Статутом залізниць України, Правилами перевезень вантажів та Правилами перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України.

Господарська діяльність щодо надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом провадиться на підставі ліцензії, яка видається в порядку, встановленому законодавством.

В Україні шість залізниць об'єднані департаментом «Укрзалізниця», в тому числі 900 лінійних підприємств для перевезень на магістралі з експлуатаційною довжиною 21,7 тис. км, з них електрифіковано 9,6 тис. км. Залізничний транспорт України посідає четверте місце у світі після Росії, США та Канади.

Умови України сприятливі для розвитку морського транспорту: на півдні її територію омивають Чорне й Азовське моря, котрі практично не замерзають і з'єднуються із Середземним морем протокою Босфор, Мармуровим морем і протокою Дарданели. Загальна довжина морської берегової лінії України понад 2000 км. Регулярні морські перевезення Чорним та Азовським морями почалися наприкінці XVIII ст.

До складу морського транспорту входять підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні і постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського транспорту.

Основу морського транспорту України становлять Чорноморське (ЧМП), Азовське (АМП) та Українсько-Дунайське (УДП) пароплавства. Всього на території України 18 портів, до них належать 175 перевантажувальних комплексів і 8 судноремонтних заводів.

Великі можливості є для експорту транспортних послуг. Проте український флот досяг критичного віку – 78,2% складає транспорт, що ще придатний до експлуатації, але з моменту побудови якого пройшло більше 20 років; якщо він не буде оновлений, всього за 5-7 років його витіснять конкуренти. З урахуванням нормативного списання флоту потреба України (окрім танкерів та газовозів) становить 117 вантажних транспортних суден тоннажем 1,1 млн. т і 11 пасажирських суден на 4,5 тис. місць.

Річковий транспорт, як і морський, має певні переваги перед сухопутним, зокрема, готові природні шляхи, використання течії води, можливість одночасно транспортувати великі вантажі й пасажирів. Загальна довжина судноплавних річок в Україні 2,2 тис. км, у тому числі з навігаційною обстановкою 1,1 тис. км. Найдовша внутрішня водна артерія – Дніпро (1200 км).

До складу річкового транспорту входять підприємства річкового транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, порти і пристані, судна, суднобудівно-судноремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу річкового транспорту.

Трубопровідний транспорт відносно новий, найекономічніший вид транспортування рідкого палива, пального й технологічного газу, різних хімічних продуктів. В Україні його створено у 20-ті роки XX ст. в Прикарпатті, де вперше було побудовано газопровід Дашава-Стрий-Дрогобич (1924). Нафтопроводами нині поставляється 93,6% усієї нафти, яку споживає Україна. В Україні 12 основних нафтопроводів 44,5 тис. км завдовжки.

Систему трубопровідного транспорту України становлять: магістральний трубопровідний транспорт та промисловий трубопровідний транспорт.

Відповідно до Закону України «Про трубопровідний транспорт» основними принципами державної політики у сфері трубопровідного транспорту, враховуючи його пріоритетність в економіці України, є:

- забезпечення надійного та безпечного функціонування трубопровідного транспорту;
- забезпечення виконання першочергових завдань, спрямованих на підтримку обороноздатності держави;
- координація науково-дослідних, пошукових, проектно-конструкторських, експертних та інших інженерних робіт і послуг у цій галузі;
- сприяння реконструкції і модернізації діючих об'єктів, оснащення їх сучасним ефективним обладнанням, автоматизованими системами обліку і контролю тощо;
- зменшення енергетичної залежності України від держав-експортерів традиційних енергоносіїв (нафти, газу та продуктів їх переробки);
- додержання екологічної безпеки трубопровідного транспорту;
- захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій трубопровідного транспорту;
- забезпечення якісних та безпечних послуг при транспортуванні енергоносіїв та хімічних продуктів через територію України;
- сприяння раціональному транспортуванню вуглеводнів, хімічних продуктів, води та інших продуктів і речовин;
- сприяння міжнародному співробітництву у сфері трубопровідного транспорту.

До складу автомобільного транспорту входять підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації

та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту.

Відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту спрямовані на:

- забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, користувачів транспортних послуг та підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб - суб'єктів господарювання на автомобільному транспорті незалежно від форм власності;
- забезпечення якісного та безпечного функціонування автомобільного транспорту;
- розвиток та удосконалення нормативної бази діяльності автомобільного транспорту;
- визначення загальних засад стратегічного розвитку, системи управління, реформування та регулювання автомобільного транспорту;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку та шляхів оптимізації діяльності автомобільного транспорту;
- захист прав споживачів під час їх транспортного обслуговування;
- захист національного ринку транспортних послуг та суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту;
- створення рівних умов для роботи всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту, обмеження монополізму та розвиток конкуренції;
- забезпечення зайнятості населення, підготовки спеціалістів і робочих кадрів, охорони праці;
- раціональне використання енергетичних та матеріальних ресурсів;
- охорону довкілля від шкідливого впливу автомобільного транспорту, проведення науково-технічної роботи, досліджень та

Повітряний транспорт – наймолодший і найбільш швидкісний, однак дорогий. Поряд з перевезеннями вантажів, пошти й пасажирів він здійснює санітарні перевезення, а також аерофотозйомки, хімічну обробку посівів та боротьбу з лісовими пожежами. Нині у сфері авіаційного транспорту України діють 110 компаній, з них 60 недержавних (200 орендованих літаків), всього 130 підприємств та організацій. Українські авіаперевізники щотижня здійснюють 225 регулярних рейсів (у т. ч. 128 у країни СНД).

Україна як держава, що приєдналася до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, несе відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із цієї Конвенції, та за гарантії і створення умов безпеки для суспільства, захисту інтересів під час провадження діяльності в галузі цивільної авіації та використання повітряного простору України.

Відповідно до Повітряного кодексу України державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного

простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення.

До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Питання для самоконтролю

1. З якою метою запроваджене (відповідно до Закону України «Про транспорт») державне управління в галузі транспорту?
2. Які елементи включає єдина транспортна система України?
3. Який вид транспорту відіграє провідну роль у транспортно-економічних зв'язках України?
4. Які складові включає залізничний транспорт України?
5. Які пароплавства становлять основу морського транспорту України?
6. Визначте основні принципи державної політики у сфері трубопровідного транспорту України.
7. На що спрямовані державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту України?
8. У чому полягає державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України?

2.10. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ, РІВНЯ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Питання для обговорення

1. Сутність і мета соціальної політики.
2. Основні завдання та показники соціальної політики.
3. Державне регулювання доходів і соціального захисту населення.
4. Регулювання обсягу споживання матеріальних благ і послуг.
5. Державне регулювання ринку праці та зайнятості населення.
6. Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури.

Відповідно до Указу Президента «Про положення про Міністерство соціальної політики України» Мінсоцполітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які

повернулися в Україну.

Основними завданнями Мінсоцполітики України є:

1) формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики;

2) формування і реалізація державної політики щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення і його захисту від безробіття;

3) формування і реалізація державної політики стосовно визначення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплату праці, а також щодо нормування та стимулювання праці, професійної кваліфікації робіт і професій, умов праці;

4) формування та реалізація державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян;

5) формування основних напрямів державної політики та здійснення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудових відносин;

6) формування та реалізація державної політики щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим та багатодітним сім'ям;

7) формування та реалізація державної політики у сфері надання соціальних послуг сім'ям, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, людям похилого віку, інвалідам, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим соціально вразливим верствам населення;

7-¹) формування та реалізація державної політики щодо забезпечення права дитини на одержання аліментів, відповідального батьківства та материнства;

8) формування та реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;

9) формування і реалізація державної політики щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань;

10) формування і реалізація державної політики з питань сім'ї та дітей, організації оздоровлення та відпочинку дітей;

10-¹) формування і реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності;

11) формування і реалізація державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

12) участь у розробленні та реалізація державної політики щодо попередження насильства в сім'ї;

13) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань гуманітарної допомоги;

14) формування та реалізація державної політики щодо протидії торгівлі людьми.

Соціальна політика – комплекс заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення і узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад.

Мета соціальної політики – створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття творчого потенціалу людини, її сутнісних сил, досягнення в суспільстві соціальної злагоди і стабільності.

Об'єктом соціальної політики є суспільні, зокрема соціальні, відносини, процеси життєдіяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування соціальної безпеки людини, задоволення нею власних соціальних потреб та інтересів, освоєння і творення соціальних цінностей.

Головним завданням соціальної політики є забезпечення чіткого функціонування всієї системи соціально-політичних інститутів - суб'єктів такої політики; координація функціонування різних елементів системи; формування оптимального співвідношення між різними формами, методами, засобами з метою одержання очікуваних результатів.

До конкретних завдань соціальної політики відносяться:

- створення умов для реалізації соціального потенціалу людини;
- сприяння розвитку соціальних відносин;
- розвиток соціально-трудових відносин;
- реформування системи соціального захисту;
- удосконалення системи соціального страхування;
- реформування ринку праці та зайнятості.

Способом реалізації соціальної політики є система соціального захисту і соціальних гарантій.

Термін "соціальний захист" має широке і вузьке тлумачення. У широкому розумінні соціальний захист розглядають як діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування та розвитку повноцінної особистості, створення умов для самовизначення й ствердження в житті. У вузькому — соціальний захист розглядається як сукупність економічних і правових гарантій, котрі забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян.

Згідно із чинним законодавством соціальний захист визначається як система державних гарантій щодо забезпечення прав громадян на соціальну допомогу і підтримку у зв'язку з постійною та тимчасовою непрацездатністю, хворобою, безробіттям та в інших випадках, які передбачені законами України.

Соціальний захист забезпечується шляхом організаційних та фінансових заходів, що здійснюються безпосередньо державою, або сприяння здійсненню таких заходів громадськими та іншими недержавними організаціями.

Таким чином, поняттям "соціальний захист" охоплюються соціальні права людини. Право на працю, на освіту, на житло, на відпочинок, на безпечне довкілля, на охорону здоров'я, на достатній життєвий рівень, на безпечні умови праці, на заробітну плату, не нижчу мінімально встановлених стандартів та ін.

Соціальне забезпечення – це організаційно-правова діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел осіб, які зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та (або) засоби до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців

Основні напрями діяльності держави у сфері соціального забезпечення.

- реформа системи соціального страхування;
- реформа пенсійного забезпечення;
- реформа системи соціальної допомоги;
- удосконалення системи соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці;
- соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок техногенних та екологічних катастроф;
- удосконалення системи охорони здоров'я.

Соціальні гарантії – матеріальні і юридичні запоруки, які забезпечують реалізацію соціально-економічних і соціально-політичних прав членів суспільства. До основних гарантій відносяться право на працю, право на відпочинок, право на житло, право на освіту й меддопомогу тощо.

Завдання більшості систем соціального захисту полягає у підтримці стабільності доходів громадян, наданні необхідних соціальних послуг. З позицій економіки соціальний захист – це правила перерозподілу суспільного багатства на користь людей, які тимчасово або постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства: від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх. У якості предмету соціального захисту необхідно розглядати насамперед соціальні ризики. За допомогою комплексу заходів, які входять до системи соціального захисту, держава управляє соціальними ризиками з метою компенсації шкоди, сприяє зниженню або попередженню їх впливу на процес відтворення населення.

Звичайно, що національні системи соціального захисту формуються з урахуванням специфіки економічного, соціального й культурного розвитку країни. Однак, попри відмінності в шляхах розвитку й особливостях організації, якості й обсязі послуг, а також у методах фінансування, всі системи соціального захисту функціонують на основі єдиних принципів, які представлені нижче. Саме базуючись на них і відповідно до вимог методології Європейської системи інтегрованої статистики соціального захисту, побудовані національні схеми соціального захисту і під кожен з них розроблене відповідне інформаційне супроводження.

Забезпечення адекватної підтримки певних категорій громадян потребує постійних фінансових витрат та їх обґрунтованого розподілення. Саме тому отримання більш точної інформації щодо фінансування системи соціального захисту стає важливим елементом розроблення політики у цій галузі. Допоміжні

рахунки соціального захисту – широко визнаний у європейській статистичній практиці метод узагальнення, опису та аналізу фінансування національних систем соціального захисту, який є важливим для удосконалення їх діяльності.

Розроблення допоміжних рахунків соціального захисту на даний час здійснюється в усіх країнах Європейського Союзу. Методологія складання допоміжних рахунків соціального захисту розроблена європейськими статистиками для забезпечення Європейської статистичної комісії співставними індикаторами щодо фінансових потоків, спрямованих країнами у цю галузь.

Європейська система інтегрованої статистики соціального захисту (міжнародна аббревіатура – ESSPROS) була розроблена наприкінці 70-х років Євростатом разом з представниками держав-членів Європейського союзу як відповідь на необхідність отримати певний інструмент для статистичного спостереження за соціальним захистом в країнах-членах ЄС.

ESSPROS є інтегрованою системою статистики соціального захисту, надає послідовне порівняння між європейськими країнами видів соціальної допомоги домогосподарствам та їх фінансування. Соціальна допомога в цьому контексті представляє собою перерахування домогосподарствам у грошовій або натуральній формі з метою полегшення фінансового тягаря численних ризиків або потреб.

Показником результативності соціальної політики є рівень життя населення.

Рівень життя – складне та багатопланове поняття, яке об'єднує широкий спектр соціально-економічних відносин, пов'язаних зі станом та умовами життєдіяльності людини у суспільстві. Рівень життя населення впродовж тривалого часу залишається однією з основних соціально-економічних категорій, що характеризує не лише матеріальний добробут окремої людини, а й визначає узагальнений результат діяльності економіки країни за певний період. Ця категорія не є новою, вона тривалий час досліджувалась у зарубіжних та вітчизняних наукових колах. Суть рівня життя населення визначалась відповідно до завдань самих досліджень, що значно вплинуло на відмінності у його тлумаченні та способах вимірювання. Рівень життя є динамічною категорією і залежить від конкретних умов розвитку певного суспільства.

Система показників рівня життя населення є складовою системи показників економічної статистики. Життєвий рівень населення характеризується цілою низкою показників. Статистична комісія ООН рекомендує використовувати такі групи показників:

- демографічні характеристики населення;
- санітарно-гігієнічні умови життя;
- споживання продуктів харчування;
- життєві умови, забезпечення споживчими благами тривалого вжитку;
- освіта та культура;
- зайнятість та умови праці;
- доходи та видатки населення;
- вартість життя та споживчі ціни;
- транспортні засоби;

- організація відпочинку, фізкультури та спорту;
- соціальне забезпечення;
- свобода людини.

В статистичній практиці України для вивчення рівня життя населення використовують переважно такі групи показників:

- показники доходів населення;
- показники видатків населення на споживання матеріальних благ та послуг;
- показники рівня та межі бідності;
- соціально-демографічні характеристики;
- узагальнюючі оцінки рівня життя населення.

Отже, рівень життя населення визначається як сукупність умов життя відповідно до досягнутого рівня економічного розвитку країни.

Аналіз рівня життя населення охоплює три аспекти:

- зіставлення соціально-економічних індикаторів у динаміці з попередніми роками;
- зіставлення соціально-економічних індикаторів з науковими нормами;
- зіставлення з іншими країнами.

Основні показники рівня життя населення України наведено в таблиці 2.

Важливу групу об'єктів державного регулювання становлять ринок праці України та її регіонів, а також зайнятість населення.

Ринок праці — це система суспільних відносин, пов'язаних із купівлею і продажем товару «робоча сила». Крім того, ринок праці є сферою працевлаштування, формування попиту й пропозиції на робочу силу. Його можна трактувати і як механізм, що забезпечує узгодження ціни та умов праці між роботодавцями і найманими працівниками.

Особливість ринку праці полягає в тому, що він охоплює не тільки сферу обігу товару «робоча сила», а й сферу виробництва, де найманий працівник працює.

Державне регулювання ринку праці в Україні здійснюється на підставі законодавчих актів, основним з яких є Закон України «Про зайнятість населення».

Закон гарантує всім працездатним особам працездатного віку: право здійснювати будь-яку законну економічну діяльність; захист від дискримінаційної практики найму на роботу і звільнення; безоплатну допомогу в пошуках роботи відповідно до інтересів, здібностей, освіти та вмінь особи, ураховуючи потреби суспільства; грошову компенсацію, пов'язану із направленням на роботу до інших регіонів; вихідну грошову допомогу у разі втрати постійної роботи; безкоштовне навчання й перенавчання безробітних; надання роботи за фахом випускникам державних професійних навчальних закладів; визначення осіб, які зараховуються до категорії безробітних, а також осіб, яким надається спеціальний захист.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» державна політика зайнятості населення базується на принципах:

1) пріоритетності забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості в процесі реалізації активної соціально-економічної політики держави;

2) відповідальності держави за формування та реалізацію політики у сфері зайнятості населення;

3) забезпечення рівних можливостей населення у реалізації конституційного права на працю;

4) сприяння ефективному використанню трудового потенціалу та забезпечення соціального захисту населення від безробіття.

Метою державної політики у сфері зайнятості населення є:

1) забезпечення рівних можливостей особам у реалізації їх права на працю;

2) сприяння підвищенню професійного рівня працездатного населення відповідно до суспільних потреб;

3) сприяння зайнятості населення, у тому числі в сільській місцевості та на депресивних територіях;

4) забезпечення економіки кваліфікованими кадрами;

5) збалансування попиту на робочу силу (створення належної кількості робочих місць) та її пропонування (створення умов для професійного розвитку, гідних умов для праці);

6) пріоритетність забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості;

7) забезпечення соціального захисту осіб у разі настання безробіття;

8) посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту прав трудових мігрантів.

Основними напрямками державної політики у сфері зайнятості населення є:

1) створення умов для розвитку економіки та сприяння створенню нових робочих місць;

2) задоволення попиту пріоритетних галузей економіки у висококваліфікованих працівниках;

3) посилення мотивації до легальної і продуктивної праці;

4) активізація підприємницької ініціативи та самостійної зайнятості населення;

5) удосконалення системи професійного навчання з урахуванням інтересів особистості, потреб економіки та ринку праці;

6) сприяння підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання у професійному розвитку працівників;

7) збалансування попиту і пропонування щодо обсягу та рівня кваліфікації робочої сили на ринку праці шляхом системного прогнозування потреб економіки;

8) сприяння зайнятості громадян;

9) забезпечення створення рівних можливостей для реалізації суб'єктами господарювання інфраструктурних проектів та цільових програм, що фінансуються за рахунок державних коштів;

10) координація та контроль діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні;

11) повернення безробітних до продуктивної зайнятості;

12) міжнародне співробітництво у сфері забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном;

13) взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців та професійних спілок з метою забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості, зокрема здійснення заходів щодо сприяння зайнятості населення;

14) забезпечення ефективного та цільового використання коштів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення;

15) здійснення заходів, що сприяють зайнятості громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці;

16) заохочення роботодавців, які зберігають діючі та створюють нові робочі місця насамперед для громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці;

17) забезпечення співпраці центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, інших посередників з працевлаштування та установ соціальної, професійної і трудової реабілітації інвалідів, центрів соціальних служб для молоді;

18) захист внутрішнього ринку праці шляхом регулювання залучення до роботи іноземних працівників.

Держава забезпечує реалізацію політики у сфері зайнятості населення шляхом:

1) проведення податкової, кредитно-грошової, інвестиційної, бюджетної, соціальної, зовнішньоекономічної та інноваційної політики з метою розширення сфери застосування праці, забезпечення повної, продуктивної, вільно обраної зайнятості, підвищення рівня кваліфікації та конкурентоспроможності робочої сили;

2) визначення у загальнодержавних програмах економічного та соціального розвитку, програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст показників розвитку ринку праці та зайнятості населення та їх оцінювання за результатами реалізації таких програм;

3) включення до системи регулювання ринку праці заходів щодо запровадження стимулювання вітчизняного виробництва до створення нових робочих місць у пріоритетних галузях економіки та сільській місцевості;

4) сприяння підвищенню конкурентоспроможності робочої сили та зайнятості населення;

5) соціального захисту громадян у разі настання безробіття;

6) сприяння самозайнятості населення шляхом стимулювання відкриття власного бізнесу, в тому числі в сільських населених пунктах та на депресивних територіях;

7) розвитку сільського аграрного туризму, кластерів народних художніх промислів;

8) створення умов для забезпечення підвищення конкурентоспроможності робочої сили та її мобільності;

9) прогнозування та оцінки впливу на ринок праці політики у сфері зайнятості;

10) ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Заходи щодо сприяння зайнятості населення спрямовуються на:

1) забезпечення відповідності рівня професійної кваліфікації працездатних осіб потребам ринку праці;

2) створення умов для активного пошуку роботи безробітними;

3) підвищення конкурентоспроможності осіб на ринку праці.

До заходів щодо сприяння зайнятості населення належать:

1) професійна орієнтація та професійне навчання;

2) стимулювання діяльності роботодавців, спрямованої на створення нових робочих місць та працевлаштування безробітних;

3) створення умов для самозайнятості населення та підтримка підприємницької ініціативи;

4) сприяння забезпеченню молоді першим робочим місцем та запровадження стимулів для стажування на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, фізичних осіб, які застосовують найману працю, молоді, яка навчається;

5) сприяння зайнятості інвалідів;

6) забезпечення участі безробітних у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру.

Для фінансування заходів, передбачених державною програмою зайнятості створено Державний фонд сприяння зайнятості населення.

Визначати шляхи розвитку трудового потенціалу та ринку праці повинні міністерства і відомства, які відповідають за розробку і реалізацію політики держави в соціально-економічній сфері: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство соціальної політики України із залученням Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства фінансів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства інфраструктури України, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації та інших міністерств і відомств, які мають у підпорядкуванні навчальні заклади (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ тощо).

Основою для планів розвитку трудового потенціалу (на 5-10 років) мають стати довгострокові стратегії розвитку України (зокрема, засновані на планах демографічного, економічного та науково-технічного розвитку територій;

поліпшення стану здоров'я і освітнього потенціалу населення; трудової, професійної, територіальної мобільності громадян; перспективних планах розвитку галузей, підприємств, установ та організацій тощо). Успішна розробка та реалізація довгострокової національної стратегії розвитку національного трудового потенціалу дозволить:

1) посилити конкурентоспроможність і ефективність економіки України шляхом підвищення якості робочої сили та зацікавленості роботодавців у інвестуванні в соціальний капітал;

2) збільшити питому вагу високопродуктивних технологічних робочих місць (в т.ч., на малих і середніх підприємствах) завдяки визначенню пріоритетів розвитку економіки та стабілізації стосунків між соціальними партнерами;

3) підвищити ефективність використання бюджетних коштів у сфері освіти та забезпечити належну якість освітніх послуг, залучивши до їх визначення і надання соціальних партнерів (зокрема, суб'єктів господарювання);

4) підвищити рівень та змінити структуру доходів найманих працівників (зокрема, науковців, професорсько-педагогічного складу вищої та професійно-технічної освіти) на користь збільшення частки доходів від праці, знизивши бідність працюючого населення і посиливши мотивацію до продуктивної праці;

5) збільшити частку недержавного фінансування освітніх програм та рівень участі роботодавців у визначенні напрямів розвитку освіти і науки, а також запровадженні механізмів оцінки і контролю ефективності діяльності ВНЗ та ПТНЗ, пов'язаних із кількісними та якісними (професійна мобільність) показниками працевлаштування випускників;

6) впровадити моделі неперервної освіти і навчання, в т.ч., на базі недержавних закладів (організацій);

7) посилити інвестиційну привабливість фундаментальної та інженерної науки, вищої і професійно-технічної освіти.

Нині в Україні здійснюється *пенсійна реформа*, яка має на меті: забезпечити мінімально допустимий рівень життя всім особам похилого віку і запровадити безпечний механізм, завдяки якому працівники зможуть заощаджувати кошти на старість. У рамках реформи передбачається побудова *трирівневої пенсійної системи*, яка складатиметься з: солідарної системи (забезпечує захист людей похилого віку від бідності); системи обов'язкового накопичення (гарантує працівникам отримання додаткового доходу після виходу на пенсію); системи добровільного накопичення (створюється для тих людей, які бажають забезпечити собі вищі доходи в старості й здатні сплачувати більші внески протягом трудової діяльності).

На даний час з кожних 10 громадян України 3 мають статус пенсіонера. При середньому показнику по країні 301 пенсіонер на 1000 населення, найбільше значення він має у Чернігівській області – 349, та Черкаській – 334.

Сучасний розвиток соціальної інфраструктури, до якої належать в основному галузі соціально-культурного призначення, значно відстає від вимог суспільства. Матеріальна база цих галузей не перевищує 48-50% нормативного рівня. Понад 7 млн жителів України стоять у черзі на одержання житла.

У катастрофічному становищі перебуває медичне обслуговування

населення, скоротилася середня тривалість життя, зменшилася народжуваність, поширюються процеси депопуляції населення республіки. Порівняно з 2000 роком загальна захворюваність населення зросла на 6,5%, а з попереднім роком на 0,5%, що значною мірою обумовлено як низкою соціально-економічних чинників, так і зростанням у складі населення питомої ваги осіб похилого віку. Надзвичайно гострою залишається проблема розповсюдження соціально-небезпечних хвороб, а саме: ВІЛ/СНІД, туберкульозу, хвороб, що передаються статевим шляхом.

На особливу увагу заслуговує розвиток освіти і культури. Значна кількість структур культури і мистецтв узагалі на межі припинення своєї діяльності і творчості. Неприпустимо знижується інтелектуальний потенціал суспільства. У системі доступу громадян для здобуття вищої освіти все відчутніший вплив ринкової економіки. Так, у 2010/11 навчальному році для навчання за рахунок фізичних та юридичних осіб було прийнято 53% студентів. Навчання на платній основі переважає у ВНЗ III-IV рівнів акредитації – 54%, у ВНЗ I-II рівнів акредитації цей показник становить – 48%. Кількість вищих навчальних закладів приватної форми власності у 2010/11 навчальному році становила 188 закладів.

Ситуація, що склалась у соціальній сфері України, потребує активнішого втручання держави в регулювання процесів функціонування соціальної інфраструктури.

У конкретних галузях соціальної сфери державне регулювання здійснюється з урахуванням їх особливостей. Так, стосовно такого об'єкта, як житлове і комунальне будівництво, дії держави спрямовуються на *забезпечення гарантій права громадян на житло* шляхом розвитку будівництва житла за рахунок усіх джерел фінансування; розширення конкуренції у сфері виробництва, реконструкції, ремонту та обслуговування житла; захисту прав користувачів житла.

Основні напрямки державного *регулювання розвитку торгівлі*: сприяння створенню регіональної структури торгівлі і громадського харчування; формування структури роздрібного товарообігу, яка б забезпечила максимальне наближення фактичного споживання до раціональних норм для непродовольчих товарів і фізіологічних норм Для продуктів харчування.

Забезпечуючи *розвиток побутового обслуговування* як об'єкта державного регулювання, у сучасних умовах потрібно враховувати постійне скорочення фізичних обсягів побутових послуг через неспроможність населення їх сплачувати. Це передбачає необхідність розроблення відповідних програм щодо забезпечення підприємств служби побуту обладнанням з метою створення розгалуженої мережі малопотужних підприємств, які формували б закінчену інфраструктуру в кожному мікрорайоні, місті, селі, а також щодо запровадження належних економічних стимулів для розвитку побутового обслуговування на селі.

Державне регулювання розвитку освіти та культури має забезпечити досягнення показників освітнього рівня населення розвинених країн, а найближчим часом – задовольнити потреби галузей народного господарства у кваліфікованих працівниках і спеціалістах відповідно до структурної

переорієнтації. Пріоритетними напрямками в галузі освіти мають стати підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників і спеціалістів. Зміна структури й обсягів підготовки спеціалістів має відповідати напрямкам структурної переорієнтації економіки країни і навіть випереджати її.

Система надання соціальних послуг – це важливий елемент соціально-економічного та територіального вирівнювання регіонів і громад, а її розвиток є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії (переглянутої). Ст. 14 Хартії визначає, що країни, які до неї приєдналися, зобов'язуються:

- 1) сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища;

- 2) заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

На виконання міжнародних зобов'язань держави, а також відповідно до визначених у Програмі реформ на 2010-2014 рр. пріоритетів соціального розвитку, в Україні розпочалися системні трансформації національної соціальної політики, зокрема сфери соціального обслуговування населення в частинах:

- 1) створення ефективної системи надання соціальних послуг, підвищення їх якості та рівня задоволення потреб отримувачів таких послуг;

- 2) оптимізації мережі установ та закладів, що надають соціальні послуги;

- 3) підвищення ефективності використання коштів та управління бюджетними видатками на соціальні послуги;

- 4) впровадження стандартів якості соціальних послуг; забезпечення контролю за якістю соціальних послуг на підставі впровадження державних стандартів та забезпечення контролю за їх дотриманням;

- 5) введення ринкових механізмів у функціонування системи соціальних послуг та запровадження механізму соціального замовлення соціальних послуг недержавним інституціям, які визнаються як рівні суб'єкти надання соціальних послуг.

Сфера соціальних послуг в Україні регулюється, перш за все, Законами України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про соціальні послуги», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та ін. Її базові механізми розкриті у таких підзаконних актах як Порядок взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах (2006 р.), Порядок взаємодії центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді із закладами охорони здоров'я щодо надання медичної допомоги та соціальних послуг дітям і молоді (2006 р.), Постанова КМУ № 1417 «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» (2009 р.), Загальне положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (2013 р.).

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте систему показників соціального розвитку та рівня життя населення.
2. Назвіть особливості соціально-економічного розвитку ринку праці в Україні.
3. Які основні завдання та напрями соціальної політики?
4. Яким чином здійснюється державне регулювання оплати праці, пенсійного забезпечення та інших грошових доходів населення?
5. Що таке «зайнятість населення»?
6. Що таке «безробіття»?
7. Які є засоби державного регулювання зайнятості населення?
8. У чому полягає сутність соціальної політики?
9. Які основні завдання та напрями соціальної політики?
10. Який зміст балансу грошових доходів і витрат населення?
11. Яким чином здійснюється регулювання обсягу споживання матеріальних благ і послуг?
12. Що таке «мінімальний споживчий бюджет»?
13. Що таке «мінімальний нормативний споживчий кошик»?
14. Що таке «норми споживання населенням товарів і послуг»?
15. Що таке «активні та пасивні заходи регулювання зайнятості населення»?

МОДУЛЬ 3

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ, РОЛЬ В УПРАВЛІННІ

Питання для обговорення

1. Конституція України про гілки влади в Україні.
2. Верховна Рада та державне управління.
3. Інститут Президента та державне управління.
4. Законодавчі засади виконавчої влади в Україні.

Розвиток демократії в Україні обумовлює необхідність створення системи державної влади, яка б здійснювала якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах.

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. 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.

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.

За Верховною Радою закріплені повноваження, пов'язані із: прийняттям законів, визначенням засад політики держави та програм суспільного розвитку; внесенням змін до Конституції України; визначенням взаємовідносин Верховної Ради і Президента України; формуванням інших державних органів; організацією адміністративно-територіального устрою країни; здійсненням зовнішніх функцій держави і затвердженням бюджету та контролем за його виконанням.

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. Структурної ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ із 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. Основу судової влади в Україні становлять суди, що є різними за своєю компетентністю та юрисдикцією. Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Ст. 125 Конституції передбачає створення в Україні судів спеціальної юрисдикції. До судів спеціальної юрисдикції належать військові, арбітражні (господарські) суди

До судової гілки влади як її самостійний суб'єкт входить Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових активів Конституції України. Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади.

Реалізація принципу поділу Влади покликана запобігти концентрації всієї державної Влади в руках однієї особи або одного органу через запровадження системи взаємних стримань і противаг між органами, які належать до різних гілок влади.

Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною ознаками. В першому випадку поділ влади

означає виділення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя. В другому — означає організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями.

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;
- формування Кабінету Міністрів України;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції;
- затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, непередбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань, що стосуються:

- 1) прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- 2) засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору;
- 3) зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- 4) утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;
- 5) територіального устрою України;
- 6) основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

7) бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;

8) одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;

9) амністій та ряду інших питань.

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

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

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

Із метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже існуючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

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

Інститут Президента та державне управління.

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

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

Інститут президентства поширений більш ніж в 130 країнах, що входять в ООН. В Україні він був введений 5 липня 1991 року Законом “Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”.

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

Як глава держави Президент виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра у разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави. Специфічним є відношення поста Президента до виконавчої влади. Президент виступає в статусі глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо виконавчої влади. Президента можна віднести до виконавчої влади лише функціонально 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.

Конституція України встановлює недоторканість Президента під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента закріплені у Конституції і об’єднують:

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

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

Президент вносить до Верховної Ради України кандидатури на посади Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України. Призначає на посади голів обласних державних адміністрацій.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій. Серед найважливіших з них — Рада національної безпеки і оборони України та Секретаріат Президента.

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

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

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

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

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте принцип поділу державної влади в Україні.
2. Окресліть повноваження Верховної Ради України у сфері державного управління.
3. Наведіть повноваження Президента України та охарактеризуйте його взаємовідносини з іншими інститутами державної влади.
4. Дайте характеристику повноважень Верховної Ради України щодо формування структур виконавчої влади.
5. Охарактеризуйте правовий статус та повноваження інституцій, що забезпечують діяльність Президента України.

3.2. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Питання для обговорення

1. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади: структура, порядок формування, функціональні повноваження.
2. Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) у системі державного управління.
3. Міністерства України та їх повноваження.
4. Державні служби, агентства, інспекції України: їх статус, функції.
5. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція функції.
6. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління.

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

До складу Кабінету Міністрів України входить Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Діяльність Кабінету Міністрів забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України (далі - Секретаріат). Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів.

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

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

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

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

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

Згідно ст.116 Конституції України на Уряд покладено також такі повноваження:

1)забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності

України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;

2) вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

4) розроблення і здійснення загальнодержавної програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності;

6) розроблення проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою бюджету України, подання Верховній Раді звіту про його виконання;

7) здійснення заходів щодо обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти (постанови і розпорядження), які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Основним законодавчим актом, який конкретизує діяльність Кабінету Міністрів України є Закон України "Про Кабінет Міністрів України".

Міністерства України та їх повноваження. Міністерство (від лат. "ministry", що означає керую, службу) - це центральний в державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в якійсь певній галузі чи сфері життя. В Україні міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. За характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я та ін.) та функціональні - ті, на які покладено виконання певної і в той же час основної функції (наприклад у сфері праці і соціальної політики - Міністерство соціальної політики, у сфері фінансів - Міністерство фінансів).

У відповідності до Указу Президента №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року в Україні функціонує такий склад міністерств: аграрної політики та продовольства, внутрішніх справ, екології та природних ресурсів, економічного розвитку і торгівлі, енергетики та вугільної промисловості, закордонних справ, інфраструктури, культури, надзвичайних ситуацій, оборони, освіти і науки, молоді та спорту, охорони здоров'я, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, соціальної політики, фінансів, юстиції.

Міністерства є єдиноначальними органами. Вони очолюються міністрами, які входять до складу Кабінету Міністрів України і за посадою належать до політичних діячів.

Міністр особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень державному секретарю міністерства та його заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків між заступниками. Міністерство, як центральний орган, будується за такою схемою: керівництво (Міністр, його заступники, колегія) - виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) - штабні підрозділи, що займаються організаційною діяльністю всередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів та ін.). Апарат міністерства складається з державних службовців і очолюється державним секретарем міністерства. Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), в тому числі територіальні (регіональні), які становлять "систему міністерства".

Переважає більшість міністерств бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави, в межах дорученої справи: прогнозує перспективні напрямки і реалізує стратегічні цілі та завдання розвитку; бере участь у розробці проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру; проводить політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів матеріальних та фінансових ресурсів і здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики; сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури; здійснює іншу діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки.

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.

Державні служби, агентства, інспекції: їх статус, функції.

У відповідності до Указу Президента №726/2012 від 24.12.2012 року «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні функціонують такі види ЦОВВ як: державні служби, на які покладено функції з надання державних послуг і контрольно-наглядові функції; державні інспекції, які реалізують контрольно-наглядові функції (у сферах, де відсутні державні послуги); державні агентства, які здійснюють функції з управління

майном і функції з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам та ін. Перелік ЦОВВ України представлено в додатку А.

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 в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку “зверху вниз” з дотриманням строгих принципів єдності і чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень “знизу”. Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнута оптимальна пропорція між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність в русло реалізації єдиної державної політики. Цьому присвячено розділи VI і XI Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності по організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Однак, надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективність та конструктивність управління. Дана ситуація має місце в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика показує, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує, внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і обумовлена об’єктивними та суб’єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів. Реальне здійснення державного управління

постає як органічне переплетіння централізації і децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного і ефективного управління. Однак, перекося в сторону децентралізації також є небезпечними, так як можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління не просто сума двох складових, в яких збільшення одного елементу тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали через організаційно-правове забезпечення процес централізації і децентралізації в державному управлінні.

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади .

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

Зазвичай на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні і підконтрольні відповідним центральним органам. Дані підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій. Особливу групу складають місцеві органи (територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є по суті "продовженням" центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. До їх складу відносяться: управління, відділи Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України, управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо. Переважна частина цих органів бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен з цих органів в межах дорученої йому сфери відання: організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні

напрямки і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного і соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньо - організаційного забезпечення роботи. Крім загальних вони виконують на відповідній території і спеціальні функції. Так, наприклад, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Трансформація структури ЦООВ в Україні та їх функцій в ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття «система органів виконавчої влади».
2. Виділіть організаційно-правові рівні в системі органів державної виконавчої влади та наведіть інституції, які на них функціонують.
3. Охарактеризуйте управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади.
4. Наведіть структуру та охарактеризуйте компетенцію Кабінету Міністрів України.
5. Дайте характеристику функцій міністерства як органу виконавчої влади.
6. Наведіть перелік міністерств України в рзрізі їх поділу на галузеві і функціональні.
7. Розкрийте повноваження державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

3.3. РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління. Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій.
2. Повноваження, порядок формування та роботи місцевих державних адміністрацій.
3. Структура місцевих державних адміністрацій, їх діяльність.
4. Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.
5. Управління факультативними територіальними одиницями. Господарсько-правовий механізм діяльності територій із спеціальним статусом.

Місцеві державні адміністрації в системі державного управління. Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних

адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації - це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. В межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно - територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації знаходяться в системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) у частині повноважень, делегованих їм цими радами.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно з законодавством.

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються комісії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій та у межах, виділених на утримання адміністрацій бюджетних коштів, формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників, та за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є, в першу чергу, 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. 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.

Концепцією адміністративної реформи передбачається поступове реформування місцевих державних адміністрацій з урахуванням загальних тенденцій перетворення структурних та функціональних засад органів виконавчої влади. Зокрема передбачається запровадження нової моделі організації державних адміністрацій обласного рівня за схемою: надання статусу

політичних діячів голові обласної державної адміністрації та його першому заступнику, статусу державних службовців заступникам (за аналогією із заступниками міністрів); розподіл повноважень між заступниками у відповідності з розподілом функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами; запровадження посади Секретаря обласної державної адміністрації. На районному рівні передбачається організація діяльності адміністрації з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій не мають ознак політичної діяльності.

Повноваження 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. В компетенцію місцевих державних адміністрацій входить забезпечення у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно - культурного розвитку меншин; підготовки і виконання відповідних бюджетів; управління, переданими у законному порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших, наданих державою повноважень.

Законодавством визначені такі основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме у галузі:

- економічного та соціального розвитку - розробка програм соціально - економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
- бюджету і фінансів - складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;
- управління майном, приватизації та підприємництва - здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку - організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;
- використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля - розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;

- науки, освіти охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту - реалізація державної політики в цих сферах;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати - реалізація державних гарантій у сфері праці;
- міжнародних та зовнішньоекономічних відносин - забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
- оборонної роботи - забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

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.

Відносини місцевих державних адміністрацій в системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.

Відносини місцевих державних адміністрацій - це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у горизонтальних та вертикальній проекціях. За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи. За формою і вираженням - на правові і не правові, за сферами виявлення - галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально - галузеві. Багатогранність державного управління обумовлює й інші спектри класифікації відносин місцевих державних адміністрацій. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно - управлінських відносин. Чинним законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та 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 адміністрації 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 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 та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого ЦОВВ звертається з відповідним мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний переглянути це подання і не пізніше, ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. В свою чергу керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні їх головам.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими ЦОВВ вмотивовані питання про відповідність займаних посад керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні в місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

У рамках структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших ЦОВВ. Право скасовувати накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам виконавчої влади вищого рівня, мають також керівники відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації. 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 місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси), 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.

При розгляді питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, місцеві адміністрації повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування про це і надають право участі цих органів і їх посадових осіб у проведенні відповідних засідань. Голови місцевих адміністрацій, їх заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, бути заслуханими з питань, що їх стосуються. 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 розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами.

Ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням.

Структура місцевих державних адміністрацій.

Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно упорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000р. №821 “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій”. Постановою затверджений наступний примірний перелік

управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації:

I. Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації: організаційний відділ; відділ кадрової роботи та з питань державної служби; відділ роботи із зверненнями громадян; юридичний відділ; загальний відділ; відділ контролю; відділ бухгалтерського обліку; відділ взаємодії з правоохоронними органами; відділ з питань правоохоронної та мобілізаційної роботи; відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення; господарський відділ; прес-служба; відділ з питань режимно-секретної роботи.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації: головне управління сільського господарства і продовольства; головне управління економіки; головне управління праці та соціального захисту населення; головне фінансове управління; управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку; управління вугільної промисловості (утворюються в разі потреби); управління капітального будівництва; управління житлово-комунального господарства; управління містобудування та архітектури; управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління культури; управління з питань молоді, спорту та туризму; управління у справах преси та інформації; управління з питань внутрішньої політики; управління державної ветеринарної медицини; управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управлінням майном); управління з питань державних корпоративних прав (утворюються у разі потреби); відділ у справах національностей та міграції; відділ у справах релігій; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; служба у справах неповнолітніх; державний архів області.

Структура районних державних адміністрацій формується з врахуванням примірного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, який включає:

I. Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміністрації: відділ організаційної і кадрової роботи; загальний відділ; відділ контролю; юридичний відділ; фінансово-господарський відділ; відділ з питань оборони та мобілізаційної роботи; відділ внутрішньої політики; відділ з питань режимно-секретної роботи.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи райдержадміністрації: управління (відділ) сільського господарства і продовольства; управління економіки; управління праці та соціального захисту населення; фінансове управління; управління державної ветеринарної медицини; відділ з питань молоді та спорту; відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства; відділ освіти; відділ культури; відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; служба у справах неповнолітніх; архівний відділ.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління,

відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, в межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, що мають місце на їх території.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні завдання та правовий статус місцевих державних адміністрацій.
2. Наведіть систему повноважень місцевих державних адміністрацій.
3. Місцеві державні адміністрації – це...
4. Перерахуйте структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій.
5. Повноваження органу виконавчої влади – це...
6. Визначте основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій.
7. Відносини місцевих державних адміністрацій – це...
8. Місцеві державні адміністрації структурно включають дві групи...

3.4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Питання для обговорення

1. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні.
2. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.
3. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні: територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування.
4. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.
5. Особливості здійснення самоврядування в містах Києві та Севастополі.
6. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування.
7. Взаємовідносини громадян і органів влади.

Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві

державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування обумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджується на місцевому рівні і повинні тут вирішуватись. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст.7) 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. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю по забезпеченню потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. Зазначена Хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються законом "Про місцеве самоврядування в Україні" (від 21 травня 1997 року).

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим), 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.

Хоча місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, але це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. 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.

Система місцевого самоврядування в Україні.

Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування — село, селище, місто і вторинний — район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом складають громади.

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. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або 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.

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 вторинний, інтегральний 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.

Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються за ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад. Вони діють в межах Конституції і законів України, статутів територіальних громад, регламентів відповідних рад і забезпечують реалізацію актів місцевих референдумів, підтримку зусиль органів місцевого самоврядування, здійснення громадських ініціатив.

Органи місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту інтересів територіальних громад можуть об'єднуватись в об'єднання, асоціації або входити до відповідних міжнародних асоціацій.

Концепцією адміністративної реформи передбачається трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних громадських послуг.

Питання для самоконтролю

1. Визначте власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування в Україні.
2. Місцеве самоврядування — це...
3. Визначте основні риси місцевого самоврядування в Україні.
4. Назвіть форми прямої (безпосередньої) місцевої демократії.
5. Хто є головною посадовою особою територіальної громади?
6. Перелічіть органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст.
7. Проаналізуйте основні положення Європейської Хартії місцевого самоврядування.

3.5. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Питання для обговорення

1. Орган влади як об'єкт організації.
2. Організація як процес і функція управління.
3. Сутність і особливості менеджменту органу державної влади, регламент його діяльності.
4. Стратегічне управління та формування програми діяльності органу державної влади.
5. Функціональний аналіз та контролінг діяльності органу державної влади.
6. Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації органу державної влади.
7. Підготовка та прийняття рішень в органах державної влади.
8. Зв'язки з громадськістю в системі управлінської діяльності органу державної влади.

Орган влади як об'єкт організації. Орган державної влади виступає первинним системо-утворюючим елементом державного управлінського впливу на суспільство. Водночас, виконуючи таку функцію він є об'єктом організації.

Перш за все орган державної влади - це певна державна інституція, яка засновується державою в установленому законодавством порядку і діє за її повноваженням.

Органи державної влади України характеризуються певними рисами. Будь-який державний орган представляє державу Україну як всередині країни, так і за її межами. Він діє за дорученням держави, яка законодавчо визначає його правовий статус. Орган влади Української держави є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, яка будується за принципом розподілу влади. Він виступає від імені держави і водночас від власного імені та посідає цілком визначене місце в державному апараті.

Орган державної влади утворюється у порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами. Зокрема, Верховна Рада України обирається шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Верховною Радою за погодженням з Президентом України.

Залежно від власного правового статусу кожний з органів державної влади здійснює притаманні йому завдання та функції держави. У межах статусу орган виступає від імені держави та за її дорученням, є її офіційним представником. 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 в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. 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.

Владні повноваження передбачають: утворення органу державної влади у встановленому порядку; вид його державної діяльності; загальнообов'язкову силу його актів.

Державно-владні повноваження, що закріплюються у компетенції відповідних органів державної влади, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності. Компетенція цих органів визначається Конституцією України, законами України, указами Президента України, окремими постановами Кабінету Міністрів України, нормативними актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідними нормативними актами місцевих державних адміністрацій. Вона також передбачає чітке і вичерпне право та обов'язки певного органу держави. Нарешті, за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави. Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності.

Ознакою органу державної влади є правові зв'язки, що об'єднують особовий склад органу державної влади в одне ціле. Вони виражають: службову супідрядність між працівниками; покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність; призначення керівників державних органів керівниками вищестоящих органів.

Характерною рисою органу державної влади є те, що він як відносно відокремлена частина єдиної системи державного апарату становить собою певним чином організований колектив громадян України (Кабінет Міністрів України) або одну особу, належну до громадянства України (Президент України, Генеральний прокурор України).

Матеріальну основу організації і діяльності органу державної влади становлять кошти державного бюджету.

Решта ознак властива як органам влади, так і органам об'єднань громадян (політичним партіям та громадським організаціям). Розмежувальною лінією тут є те, що діяльність органів державної влади, а звідси і їхні акти, стосуються всіх громадян України та іноземців, що перебувають на території України, а нормативні акти громадських об'єднань обов'язкові лише для членів таких об'єднань.

Ознакою органів державної влади є те, що кожний має притаманну лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою органу є територіальний масштаб межі його діяльності. Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу. Нарешті, відповідному видові органів державної влади притаманні власні форми організації, методи діяльності. Кожний з державних органів має власне майно. І насамкінець найголовніше - усі органи державної влади мають статус юридичної особи.

Сутність органу державної влади, його характер можна визначити як цілісну сукупність складових компонентів: політичного (державно-владний характер), соціального (призначення вирішувати загально значимі справи,

завдання, орієнтація та потреби і запити суспільної системи), 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).

Державний орган набуває певного правового статусу після прийняття законодавчого акту, який би затверджував положення про цей орган. В положенні - нормативному, визначальному, засновницькому акті - встановлюються завдання, окреслюються спеціальна компетенція, функції і повноваження, тобто в цілому те, що повинен здійснити державний орган, реалізуючи своє призначення.

Орган державної влади наділяється державно-владними повноваженнями як зовнішнього, так 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). Державний орган приймає нормативні правові акти, здійснює правозастосовну і правоохоронну діяльність.

Організація як процес і функція управління. Внутрішня організація органу державної влади розглядається як процес його структурного упорядкування та функціонування, який відбувається в залежності від цілей та завдань, що йому притаманні. Таким чином, орган державної влади є системно організованим. Йому притаманні: цілі і загальні функції; єдність принципів утворення, побудови і діяльності; структурна єдність; спів-порядкованість та інші ієрархічні зв'язки та відносини; прийняття нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх поміж собою.

Організація як процес передбачає створення структури об'єкту (у нашому випадку таким об'єктом є органи державної влади або органи місцевого самоврядування), яка надає можливість людям (державним службовцям) ефективно спільно працювати для досягнення цілей, що стоять перед об'єктом, та здійснення систематичної координації завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують.

У сучасній парадигмі управління існує два аспекти організаційного процесу. Одним з них є поділ організації на підрозділи цілей і стратегій, що і є структурним упорядкуванням об'єкту (державного органу) і відображає процес побудови його організаційної структури.

У процесі внутрішньої побудови організації здійснюється спеціалізований поділ праці, який присутній у державній організації, як і у будь-якій іншій організації. Під спеціалізованим поділом праці розуміють закріплення даної роботи за фахівцями, тобто тими, хто здатний виконати її краще всіх з точки зору організації як єдиного цілого. Враховуючи, що в органах державної влади в основному працюють адміністративні менеджери і фахівці з виконання конкретних функцій управління (фінансисти, економісти, юристи, соціологи, політологи і ін.), спеціалізований поділ праці відбувається залежно від специфіки

виконання розумової діяльності, у основному за функціональною ознакою, або за завданнями, що вирішуються.

Вертикальний поділ праці, тобто відокремлення роботи по координації від безпосереднього виконання завдань, необхідний для успішної групової роботи. Вертикальний поділ праці необхідний для здійснення контролю виконання. Число осіб, підпорядкованих одному керівникові, представляє собою сферу контролю.

Сфера контролю - це важливий аспект організаційної структури органу державної влади. Якщо одному керівникові підпорядковується досить велика кількість людей, то ми говоримо про широку сферу контролю, яка обумовлена плоскою структурою управління. Якщо сфера контролю вузька, тобто кожному керівникові підпорядковується мало людей, можна говорити про багаторівневу структуру. В цілому великі організації з плоскою структурою мають менше рівнів управління, ніж організації такого ж розміру з багаторівневою структурою. На практиці сфера контролю у державній організації суттєво відрізняється як за рівнями управління, так і за функціональними галузями.

Іншим, хоч часто менше відчутним аспектом устрою організації, є взаємовідносини повноважень, які пов'язують вище керівництво з найнижчими рівнями працюючих і забезпечують можливість розподілу і координації завдань. Засобом, за допомогою якого керівництво встановлює відносини між рівнями повноважень, є делегування. Неможливо зрозуміти організаційний процес без попереднього розуміння делегування і пов'язаних з ним повноважень і відповідальності.

З делегуванням тісно пов'язані ще два терміни управління: відповідальність і організаційні повноваження.

Відповідальність - це зобов'язання виконувати поставлені завдання і відповідати за їх задовільне вирішення. Під зобов'язанням розуміють те, що від індивіда, коли він займає визначену посаду в організації, очікується виконання конкретних робочих вимог. Фактично, індивід укладає контракт з організацією на виконання завдань даної посади в обмін на одержання визначеної винагороди.

Відповідальність означає, що працівник відповідає за результати виконання задачі перед тим, хто передає йому повноваження. Делегування реалізується тільки на випадок прийняття повноважень, і власне відповідальність не може бути делегована. Керівник не може розмивати відповідальність, передаючи її підпорядкованому. Хоч особа, на яку покладена відповідальність за рішення будь-якого завдання, не зобов'язана виконувати його особисто, вона залишається відповідальною за задовільне завершення роботи. Якщо передбачається, що якась особа візьме відповідальність за задовільне виконання завдання, - організація повинна надати їй потрібні ресурси. Керівництво здійснює це шляхом делегування повноважень разом з завданнями.

Повноваження - це обмежене право використовувати ресурси організації і направляти зусилля деяких її співпрацівників на виконання визначених завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивідові, який займає її цієї миті. Це відображено у старій військовій приказці - "честь віддається мундиру, а не людині". Коли індивід змінює роботу, він втрачає повноваження старої посади і

одержує повноваження нової. Ліміти повноважень усередині організації, як правило, визначаються політикою, процедурами, правилами і посадовими інструкціями, викладеними у письмовому вигляді, або передаються підпорядкованому усно. Особи, відповідальні за ці ліміти, перевищують свої повноваження навіть, коли це необхідно для виконання делегованих завдань.

Організація як процес передбачає також систематичну координацію завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують. Без відповідної формальної координації різні рівні, функціональні зони і окремі особи (державні службовці) легко можуть зосередитись на забезпеченні своїх власних інтересів, а не на інтересах організації у цілому, що особливо небезпечно для державних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Можливість поділу і координації завдань забезпечується обома аспектами організаційного процесу: поділом організації на підрозділи; визначенням відносин повноважень.

Одним із напрямків поділу праці в організації є формулювання завдань. Завдання - це наперед нормативно визначена серія робіт або частина роботи, яка має бути виконана заздалегідь встановленим способом у заздалегідь обумовлені строки. З технічної точки зору завдання визначаються не для працівника, а для конкретної посади. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада містить певний перелік завдань, котрі розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Вважається, що, якщо завдання виконується таким способом і у такі строки, як це визначено, організація буде діяти успішно. Особливість завдань органів державної влади полягає в тому, що вони характеризуються не трьома, а двома категоріями: людьми і інформацією.

Організація як функція управління передбачає собою розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань в просторі та часі. Тобто організація державного органу передбачає роботу з людьми - державними службовцями (їх підбор, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу); організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків, забезпечення інформаційною і комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж; організацію бюджетування функцій і завдань.

Сутність і особливості менеджменту органу державної влади. Слово “менеджмент” (*management*) зазвичай перекладається з англійської як “управління”. В свою чергу дієслово *to manage* (управляти) виникло від кореня латинського слова *manus* (рука). Сьогодні мова йде про управління людьми. Під цим мають на увазі досягнення цілей, що ставляться, використовуючи працю й мотиви поведінки.

Тракувати однак менеджмент не можна тільки як процес управління людьми. В англійській мові семантика слова “менеджмент” складна. В Оксфордському словнику англійської мови можна знайти такі його тлумачення: 1) спосіб, манера спілкування з людьми; 2) влада та мистецтво управління; 3) особливого виду вміння; 4) адміністративна одиниця. П. Друкер, американський авторитет в теорії менеджменту, дає наступне роз'яснення: “Термін “менеджмент” виключно важкий для зрозуміння. Він специфічно американського походження і навряд чи може бути перекладений на будь-яку

мову, включно англійську мову Британських островів. Він означає функцію, але також і людей, що її виконують; він вказує на соціальний та посадовий стан; але в той же час означає учбову дисципліну та галузь наукового дослідження”.

Таким чином, термін “менеджмент” використовується альтернативно: управління, галузь людської діяльності, соціальний прошарок тих, хто виконує роботу з управління.

Органи державної влади відрізняються від інших організацій тим, що притаманна їм адміністративна діяльність відрізняється від виробничої діяльності. Основним ресурсним компонентом системи менеджменту органу державної влади є державний службовець, специфікою діяльності якого є: багатоманітність цілей; складність у вимірюванні результатів праці; технології, за якими важко виявити залежність між внеском та результатом. Стає очевидною необхідність постійної уваги до системи менеджменту органів державної влади, яка дозволила б ці негативні тенденції якщо не зліквідувати, то зменшити.

З точки зору менеджменту орган державної влади або орган місцевого самоврядування, як і інша організація, має внутрішнє та зовнішнє середовище. Основні внутрішні змінні у органі державної влади, які вимагають уваги від його керівництва, - це цілі, завдання, структура, технологія і люди. Водночас цілі органу державної влади - це те, заради чого він створюється і функціонує.

Якщо організації, що займаються бізнесом, зосереджені, головним чином, на створенні певних видів товарів та послуг в рамках специфічних обмежень - за витратами та отримуваним прибутком, то завданням органу державної влади є не отримання прибутку, а створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектору економіки чи функціональної сфери управління.

Організації, в тому числі некомерційні державні установи, мають різноманітні цілі. Орієнтація, що визначається цілями, пронизує усі наступні рішення адміністративного менеджменту. Сукупність цілей органів державної влади складає державну політику.

В органах державної влади цілі можуть бути встановлені вищим за організаційно-правовим статусом органом управління або формуватися цим органом.

Одним з найбільш придатних методів формування цілей у органах державної влади і органах місцевого самоврядування є метод управління, який дозволяє об'єднати планування і контроль у складній галузі людських ресурсів, метод управління за цілями, - у скороченні МВО (management by objectives - МВО). Крім того, МВО - спосіб мотивації, який допомагає перебороти деякі негативні впливи контролю на поведінку працівника. Процес управління за цілями містить чотири взаємозалежних і взаємопов'язаних етапи.

Розглядаючи в якості однієї з основних внутрішніх змінних структуру органу державної влади слід виходити з того, що 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 ряд задач, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Задачі, що закріплюються за особою в організації (державним службовцем органу) приймають форму завдання, тобто прописаної

роботи, серії робочих функцій, які мають бути завершені в заданій формі в рамках обмеженого терміну часу.

Технологія - четверта важлива внутрішня змінна - має значно більш широке значення, ніж вважається традиційно. Більшість людей розглядає технологію як дещо, пов'язане з винаходами і машинами, наприклад, напівпровідниками і комп'ютерами. Проте соціолог Чарльз Перроу, який багато писав про вплив технології на організацію і суспільство, описує технологію як засіб перетворення сировини - будь то люди, інформація або фізичні матеріали - у потрібні продукти і послуги.

Люди - найважливіша змінна для органу державної влади. Сучасний менеджмент відноситься до людей, працюючих у державних органах, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей.

Як і будь-яку іншу організацію, орган державної влади або орган місцевого самоврядування оточує зовнішнє середовище, яке своїми змінами робить вплив на даний орган. Сучасний менеджмент вважає, що керівники найважливіших для суспільства організацій - ділових, освітніх, державних - змушені зосередити увагу на зовнішньому оточенні та його впливах на внутрішню будову організації.

В процесі внутрішньо організаційного управління органом державної влади повинно враховуватись його зовнішнє оточення в цілому, оскільки державна організація є відкритою системою, залежною від взаємного обміну ресурсами, що вводяться, і результатами взаємодії з зовнішнім світом. Фактори, що здійснюють безпосередній вплив на організацію, відносяться до середовища прямого впливу; всі інші - до середовища непрямого впливу. Всі фактори зовнішнього оточення взаємозалежні і взаємодіють між собою. Під складністю зовнішнього оточення розуміють кількість і різноманіття зовнішніх факторів, на які організація змушена реагувати. Динамічність середовища характеризується швидкістю, з якою у ньому відбуваються зміни. Щоб забезпечити виживання і досягнення поставлених цілей органи державної влади мають ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього оточення. Щоб отримати успіх у налагодженні відносин з іноземними партнерами, державний службовець повинен розуміти і приймати до уваги розбіжності у культурі, економіці, законодавстві і політичній обстановці.

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.

Важливе місце в системі інструментів менеджменту належить механізму прийняття управлінських рішень. Прийняття управлінського рішення - це процес вибору однієї з можливих альтернатив рішення проблеми. У процесі вибору та прийняття управлінського рішення різні керівники використовують різні методи, сукупність яких становить їх інструментарій. Ці методи залежать від виду рішень, що приймаються в організації.

У теорії менеджменту управлінські рішення прийнято класифікувати за різними ознаками. За об'єктом впливу рішення поділяють: на зовнішні, що

стосуються відносин органу з зовнішнім середовищем; внутрішні, що стосуються тільки самої організації; змішані, які стосуються і організації, і зовнішнього середовища. За функціями управління рішення підрозділяються; на загальні, що стосуються усіх боків діяльності організації; часткові, що скеровані на окремі елементи системи або боки діяльності організації. За формою відображення рішення можуть бути письмові та усні. За ступенем інформованості керівника (повноти інформаційного забезпечення) управлінські рішення поділяють на рішення, що приймаються в умовах: визначеності; неповної визначеності (ризик); повної невизначеності.

Наведена класифікація базується на явних “зовнішніх” відмінних ознаках і не є вичерпною. Вона розглядає управлінське рішення як здійснений, фіксований акт. Однак вироблення управлінського рішення - це складний процес, який починається з аналізу ситуації, проблеми, завдання, що вимагає вирішення. Аналіз проблеми та вироблення рішення можуть здійснюватися керівником особисто (індивідуальне рішення) або за залученням колег, фахівців із своєї та інших організацій (групові рішення, колегіальні, колективні). У такому випадку застосовуються особливі методи підготовки групових рішень (“мозковий штурм”, синтез, колективної експертної оцінки та ін).

Менеджмент передбачає аналіз можливих альтернатив вирішення проблем. Якщо аналіз проблеми приблизний, то він приводить всього до двох конкуруючих між собою альтернатив (“так-ні”, “або-або”, “робити-не робити”). Це так звані бінарні рішення, які відображують протиприродний, небажаний стан речей, тому що при вирішенні більшості проблем вибір альтернатив набагато більший. Інша крайність - надзвичайно докладний аналіз проблеми. Такий аналіз небезпечний тим, що може привести до багато альтернативних рішень, з “неосяжною” кількістю альтернатив. Мистецтво управління полягає в тому, щоб використовувати необхідні та достатні методи для аналізу проблеми, що вирішується.

Стратегічний менеджмент. 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.

Під стратегічним управлінням доцільно розуміти сукупність передбачуваних дій, спрямованих на трансформацію організації з її наявного стану в стан бажаний, наперед фіксований, наперед визначений з врахуванням факторів зовнішнього середовища.

На даний час відсутнє єдине визначення поняття стратегічного менеджменту.

Виханський О.С. під стратегічним управлінням розуміє таке управління організацією, яке опирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, гнучко реагує і проводить своєчасні зміни в організації, які відповідають виклику з боку оточення і дозволяють домогтись конкурентних переваг, що в сукупності дає можливість організації виживати в довгостроковій перспективі, домагаючись при цьому

своїх цілей.

Суть теорії стратегічного менеджменту полягає у використанні концепції “від майбутнього до сучасного, а не від минулого до майбутнього”, у частковому відході управлінців від управлінського раціоналізму (увага до зовнішнього оточення), у систематичному подоланні опору змінам у реалізації наміченої стратегії. Стратегічний менеджмент покликаний зорієнтувати діяльність організації сьогодні, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей в майбутньому, виходячи з того, що оточення буде змінюватись, а відповідно, умови функціонування організації будуть змінюватись також.

Діяльність державних органів як складних систем, визначається певним рівнем їх організованості, що залежить від кількості елементів, які складають системи якісного рівня їх розвитку та взаємозв'язків між ними. Відтак, перед державними органами постає завдання забезпечити синхронність розвитку всіх структурних підрозділів, налагодження взаємозв'язку між ними, зорієнтованість на досягнення організаційних цілей і на цій основі - органічно ввійти в системи вищого рівня. Саме стратегічний менеджмент здатен забезпечити відповідність державної організації - як системи нищого рівня, вимогам оточення - як складнішої системи.

Основними принципами стратегічного менеджменту є: обґрунтований і свідомий вибір цілей і стратегій розвитку організації. Процес розвитку організацій містить багато суперечностей, і для їх вирішення необхідний пошук ефективних методів в різних сферах діяльності організації;

- постійний пошук нових форм, видів, процедур діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування, зміцнення існуючих конкурентних переваг та виявлення нових;
- забезпечення співвідношення між організацією і зовнішнім середовищем, управлінською і керованою підсистемами організації та її елементами;
- індивідуалізація стратегії. Кожна організація унікальна в тому розумінні, що має особливості, обумовлені наявною структурою кадрів, фінансово-матеріального забезпечення, рівнем розвитку організаційної культури та іншими рисами;
- чіткий організаційний розподіл завдань стратегічного управління і завдань оперативного управління.

Наведені принципи є дуже загальними, але вони достатньо переконливо демонструють складність процесу стратегічного менеджменту та основні підходи до його реалізації.

Використання методології стратегічного менеджменту слід здійснювати з врахуванням специфіки функціонування певних типів організацій.

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 економіки, 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 продукції, управлінських, адміністративних, громадських послуг, на задоволення вимог і запитів “клієнта”.

Необхідність використання концепції стратегічного менеджменту в системі управління державними органами обумовлена її спроможністю забезпечити довгострокову результативність та ефективність.

Структурно стратегічний менеджмент можна представити як сукупність п'яти взаємопов'язаних управлінських процесів, що логічно впливають один з одного і між якими існує стійкий зворотній зв'язок. Такими управлінськими процесами є: аналіз середовища; визначення місії і цілей; вибір стратегії; реалізація стратегії; оцінка і контроль реалізації і стратегії.

Аналіз середовища є відправним процесом стратегічного менеджменту, так як для того, щоб визначити стратегію державних органів і провести цю стратегію в життя, керівництво повинно ретельно зважити всі фактори, що матимуть визначальний вплив на їх функціонування. Середовище державного органу складається з двох складових: зовнішнього середовища і внутрішнього середовища.

Аналіз зовнішнього середовища включає дослідження середовища непрямого впливу і середовища безпосереднього впливу на організацію. Діагностика середовища непрямого впливу на державний орган здійснюється шляхом оцінки та аналізу політичних, економічних, соціальних, технологічних, екологічних, культурних, міжнародних та інших факторів, що створюють загальні умови знаходження організації в зовнішньому середовищі і можуть сприяти або загрожувати її розвитку.

При вивченні різних елементів середовища непрямого впливу на державний орган слід враховувати такі два моменти. По-перше, те, що всі елементи середовища непрямого впливу дуже сильно взаємозалежні між собою. Тому їх вивчення і аналіз необхідно здійснювати системно, з відслідковуванням не тільки власне змін в окремому елементі, але й з виявленням того, як ці зміни відобразяться на інших елементах середовища непрямого впливу. По-друге - це те, що ступінь впливу окремих елементів середовища непрямого впливу на різні державні органи різна і залежить від сфери функціонування, розміру, значимості останніх.

Вивчення середовища безпосереднього впливу на державний орган повинно спрямовуватись на аналіз стану тих складових зовнішнього середовища, з якими цей державний орган знаходиться в безпосередній взаємодії. Основними компонентами середовища безпосереднього впливу на державний орган є: споживачі послуг, громадські організації, органи державної влади і місцевого самоврядування, постачальники товарів, робіт, послуг, партнери. Аналіз даних компонентів дозволяє встановити пріоритетність і доцільність діяльності державного органу, їх роль в задоволенні потреб та інтересів юридичних і фізичних осіб, у вирішенні соціальних і економічних проблем.

Внутрішнє середовище - це та частина загального середовища, яка знаходиться в межах організації. Аналіз внутрішнього середовища державного органу розкриває ті можливості, той потенціал, на який він може опиратись в процесі досягнення своїх цілей. Дослідження внутрішнього середовища державного органу доцільно здійснювати за такими основними зрізами: цільовим, функціональним, організаційним, кадровим, ресурсним, виробничим, маркетинговим, організаційної культури (табл.3.3).

Для комплексного аналізу середовища функціонування державного органу, як і іншої організації, може використовуватися метод SWOT-аналізу, який дозволяє виявити сильні і слабкі сторони внутрішнього середовища, загрози і можливості зовнішнього оточення та встановити лінії взаємозв'язку між ними, які в подальшому можуть використовуватись для формування стратегії державного органу.

Важливими елементами стратегічного менеджменту в державному органі є визначення місії і цілей. Цей процес включає три під процеси: формування місії державного органу; визначення довгострокових цілей; встановлення короткострокових цілей.

В спеціальній літературі місія організації розглядається в широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні місія - це філософія і призначення, зміст існування державних органів. У вузькому розумінні місія - це сформульоване твердження стосовно того, для чого, з якої причини існує державний орган, тобто місія розуміється як твердження, що розкриває зміст існування державного органу, в якому виражається його відмінність від інших подібних організацій.

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.

Загальні напрямки функціонування державного органу, визначені його місією, конкретизуються в цілях, що фіксують той конкретний стан, до якого в кожний момент часу прагне державний орган.

Процес ціле виявлення має дуже важливе значення в структурі стратегічного менеджменту державного органу, так як цілі виступають відправною точкою планування діяльності, побудови організаційної структури, формування системи мотивації та оцінки результатів діяльності окремих

працівників, структурних підрозділів, державної організації в цілому.

Управлінська цінність цілей забезпечується через дотримання в процесі їх формування таких двох вимог: по-перше цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності державного органу. По-друге, цілі повинні бути визначені в кількісних та вимірних показниках і містити граничні значення, яких необхідно домогтись. Виходячи з цього встановлення цілей слід розглядати як керівництво до дії: яких результатів і коли необхідно досягти, і, хто за це відповідає.

Система цілей державних органів включає стратегічні, тактичні та оперативні цілі. Стратегічні цілі державних органів визначаються положеннями законодавчих, нормативних актів, програмними документами діяльності органів державної виконавчої влади та правовими актами, прийнятими органами місцевого самоврядування. Тактичні цілі конкретизують та деталізують стратегічні в часі (коли виконувати) та просторі (хто і що виконує). Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів державних органів та їх працівників.

Цілі державного органу можна класифікувати на короткострокові і довгострокові, кінцеві і проміжні, цілі різних рівнів управління.

Третім етапом стратегічного менеджменту є розробка стратегії державного органу. *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. Таке розуміння стратегії виключає детермінізм в поведінці державних органів, що є відголоском надмірної централізації в управлінні ними. Визначаючи напрямок розвитку, стратегії державного органу залишають свободу вибору з врахуванням ситуації, що змінюється, несуть в собі можливість отримання переваг від змін в середовищі функцій онув звання.

Стратегії притаманні довго строковість та впровадження інновацій. Основне завдання, яке вирішує стратегія, впровадження інновацій та змін в організації шляхом розподілу ресурсів, адаптації до зовнішнього середовища внутрішньої координації та передбачення майбутніх змін у діяльності.

На формування стратегій державних органів здійснюють вплив багато факторів, набір і взаємодія яких носить специфічний характер для кожного з них. До основних факторів, що впливають на формування стратегії державного органу можна віднести наступні: стан розвитку сфери і позиція державного органу в ній; цілі державного органу; потреби клієнтів; наявність необхідних ресурсів; кадровий потенціал; зобов'язання державного органу за попередніми стратегіями; ступінь залежності від зовнішнього середовища; часовий фактор; цінності і культура державного органу.

Процес вибору стратегії державного органу як і будь-якої державної організацій доцільно здійснювати в такі послідовні етапи.

На першому етапі розроблення стратегії 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. Процедура розробки стратегії державного органу повинна передбачати встановлення взаємозв'язку між різними напрямками його діяльності, послугами, що ним надаються, функціями, які реалізуються.

На другому етапі розроблення стратегії формуються стратегічні альтернативи, що враховують різний стан зовнішнього середовища, ресурсів державного органу та стратегічні цілі. Різних альтернатив може бути достатньо багато, але на практиці вони обмежуються: потенційними можливостями державної установи (організації); її цілями; вимогами зовнішнього середовища.

Третій етап розроблення стратегії полягає в оцінці відібраних стратегічних альтернатив. Оцінюючи стратегічні альтернативи, необхідно визначити, чи впливають вони на гнучкість державного органу, посилять чи послаблять ступінь його вразливості, чи дозволять використати ефект синергії або перетворять його в гальмо розвитку і т.д. Змінні, які характеризують стратегію і визначають її вибір, на практиці досить складно оцінити кількісно, їх взаємозв'язки погано прослідковуються, а оцінка ступеня невизначеності дуже ускладнена. Можливі варіанти в стратегії державної установи (організації), як правило, не виключають один одного і можуть по-різному комбінуватись.

На цьому етапі формування стратегії державний орган повинен оцінити перспективи свого розвитку за всіма напрямками, за всіма видами діяльності з точки зору того, яких вони вимагають затрат ресурсів, на скільки відповідають існуючим стратегіям організації, чи дозволять в повній мірі використовувати наявний потенціал і нагромаджений досвід, чи вимагають змін функціональних і управлінських можливостей державної організації.

Четвертий етап розробки стратегії полягає у виборі однієї або декількох найкращих стратегій. Державний орган вибирає той варіант, який забезпечить якомога повніше задоволення потреб споживачів у якісних послугах, дозволить максимально використати наявний потенціал і нагромаджений досвід, вимагає менших затрат ресурсів.

Основним завданням етапу виконання стратегії є формування необхідних передумов для успішної реалізації стратегії. В цьому зв'язку виконання стратегії - це проведення стратегічних змін в державному органі, які б дозволили перевести його в такий стан, в якому він буде готовий до проведення стратегії в життя.

Оцінка і контроль реалізації стратегії є логічно завершальним процесом в структурі стратегічного менеджменту. Цей процес покликаний забезпечити стійкий зворотній зв'язок між перебігом процесу досягнення цілей і власне самими цілями, що стоять перед державними органами.

В спеціальній літературі наводиться певна послідовність етапів стратегічного контролю, яка може бути застосована в системі стратегічного менеджменту державних органів.

Першим етапом стратегічного контролю є встановлення показників, за якими буде проводитись оцінка реалізації стратегії. Вважається, що основними групами таких показників є: показники ефективності; показники використання людських ресурсів; показники, що характеризують стан зовнішнього

середовища; показники, що характеризують внутрі-організаційні процеси. Вибір показників слід здійснювати з врахуванням наступних моментів: необхідності встановлення пріоритетів серед показників; необхідності встановлення субординації часових переваг; врахування в структурі показників пріоритетності інтересів окремих груп впливу.

Другим етапом системи стратегічного контролю є створення системи вимірювання і відслідковування стану параметрів контролю.

Третій елемент системи контролю - порівняння реального стану параметрів контролю з їх бажаним станом. При проведенні такого порівняння можуть мати місце три ситуації: реальний стан кращий за бажаний; реальний стан відповідає бажаному; реальний стан гірший за бажаний.

Четвертий елемент - оцінка результату порівняння і прийняття рішення з корегування. Коли реальний стан параметрів контролю нищий за його бажаний стан, необхідно виявити причину цього відхилення, і, провести коригування в поведінці державного органу. Коригування може стосуватись як засобів досягнення цілей, так і самих цілей.

Коригування стратегії державного органу слід здійснюється за такою схемою:

- проведення перегляду параметрів контролю з тим, щоб виявити наскільки вибрані параметри контролю і визначений для них балансовий стан відповідають цілям державної установи (організації) та вибраним стратегіям. Якщо виявляється протиріччя, то проводять коригування параметрів, якщо ні - то переглядаються цілі;

- здійснення перегляду цілей. Для цього визначені цілі порівнюють з поточним станом середовища, в якому функціонує державний орган. У випадку, коли зміни в середовищі роблять неможливим досягнення цілей, останні повинні бути скореговані. Але якщо середовище дозволяє державному органу і далі йти до поставлених цілей, то процес корегування слід перенести на рівень стратегії;

- перегляд стратегії з тим, щоб виявити, чи не зумовили зміни в середовищі ситуацію, коли реалізація вибраної стратегії в подальшому ускладнюється, або вибрана стратегія вже не зможе привести організацію до поставлених цілей. Якщо це не так, то причини незадовільної роботи державного органу слід шукати в її структурі, або в системах інформаційного забезпечення, або ж в функціональних системах забезпечення діяльності. Коли тут все нормально то причину неефективної роботи слід шукати на рівні окремих процедур, процесів, операцій, функцій. В цьому випадку коригування повинно стосуватись того, як працівники виконують свої функції і спрямовуватись на удосконалення мотивації, підвищення кваліфікації кадрів, організації праці тощо.

Ситуаційне управління. Орган державної влади, як і будь-яка інша організація, є відкритою динамічною системою, що функціонує під впливом цілого ряду внутрішніх і зовнішніх умов і факторів. В діяльності органів державної влади завжди існують ситуації зміни умов їх функціонування, появи нових стимулюючих й стримуючих чинників розвитку, перегляду взаємозв'язків і взаємозалежностей складових структурних підрозділів. За таких обставин,

керівники державних органів повинні бути завжди готовими до появи непередбачуваних ситуацій, розпізнавання й прогнозування впливу нових факторів на діяльність організації, використання інструментарію адекватного реагування на них.

Державний орган для забезпечення належної реалізації закріплених за ним завдань повинен ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього середовища, відповідати його запитам і потребам, створювати умови для досягнення стратегічних цілей розвитку. Слід зазначити, що ситуація, яка складається під впливом зовнішнього і внутрішнього середовища розвитку державного органу, повинна розглядатися через призму виявлення як нових можливостей, так і попередження й усунення загроз і дестабілізуючих факторів.

Сучасний погляд на управління організаціями концентрує свою увагу на ситуаційних різницях між організаціями і всередині самих організацій. Такий ситуаційний погляд відповідає відображенню реальних умов функціонування організацій в мінливому середовищі динамічних суспільних процесів. Тому для реалізації нових закономірностей управління та вироблення найбільш придатних до нових конкретних ситуацій рішень використовують ситуаційний підхід - імовірний, залежний від випадків, обставин, від ситуацій спосіб мислення про організаційні проблеми та їх вирішення, в рамках якого сформувалась концепція ситуаційного управління. Концепція ситуаційного підходу підтверджує, що оптимальне рішення є функцією факторів середовища в самій організації (внутрішні змінні) і в оточуючому середовищі (зовнішні змінні). Ситуаційний підхід передбачає, що універсальні теорії не можна застосовувати до організацій, оскільки кожна організація унікальна.

Ситуаційне управління характеризується прийняттям управлінським персоналом рішень у ситуації, яка реально склалася або складається. Ситуаційний підхід визнає, що хоча управлінський процес однаковий, специфічні прийоми, які повинен використовувати керівник для ефективного досягнення цілей організації, можуть значною мірою відрізнятися. Він намагається пов'язати конкретні прийоми і концепції управління з певними ситуаціями для того, щоб досягти цілей організації найефективніше.

Центральним моментом ситуаційного підходу є ситуація, тобто конкретний набір обставин, які сильно впливають на організацію в даний конкретний момент часу.

Для того щоб діяти в рамках концепції загального процесу управління і з урахуванням ситуаційного підходу, варто узагальнити та пов'язати наявні знання, дати їм необхідний каркас, що можливо на основі системного підходу. Основні методологічні положення системного підходу щодо ситуаційного менеджменту такі:

- по-перше, кожна конкретна ситуація є складною системою з притаманним їй складом компонентів і зв'язками з іншими системами, які треба пізнати суб'єкту управління;
- по-друге, для розв'язання кожної конкретної ситуації необхідно знати її основну ланку;
- по-третє, кожна управлінська ситуація вимагає застосування

адаптивних, гнучких структур і методів управління, щоб суб'єкт управління адекватно відображав усі основні риси об'єкта управління і його зовнішнього середовища, у тому числі суттєвої ситуації, і відповідно проводив необхідне перегруповування сил, намічав нову тактику своєї поведінки, що відповідала б новим умовам.

У кожному такому випадку необхідно домагатися активної і ефективної взаємодії керівників і працівників усіх рівнів у процесі виявлення проблем і прийняття рішень.

Для ситуаційного підходу до управління важливим параметром служить критерій оцінки управлінської ситуації. Одним з таких критеріїв є оцінка ситуації з точки зору можливостей використання влади і впливу. Чим більше влади і впливу у керівника, можливостей для контролю, чим вищий рівень організаційної культури, тим сприятливіше і простіше завдання для керівника. Для аналізу управлінської ситуації, зазвичай, використовують такі параметри:

- відносини між керівництвом і співробітниками. Хороші відносини у керівництва з підлеглими створюють великі можливості для впливу роблять управлінську ситуацію більш сприятливою;
- структура завдання. Якщо завдання детально описані і запрограмовані, то керівник володіє більшими можливостями впливу на співробітників, ніж якби завдання мали невизначений, неструктурований характер;
- реальність впливу керівника, яка означає наявність можливості заохочувати і наказувати підлеглих (дисциплінарними методами, величиною заробітної плати, наймом або звільненням). Чим більша така можливість, тим більшою владою наділений керівник, і в більш сприятливому становищі він знаходиться при вирішенні завдань організаційного розвитку.

Ситуаційне управління спрямоване на вибір та обґрунтування управлінських впливів щодо вирішення конкретних проблем державного органу. Адже ситуація, що склалась у державному органі, може бути сформульована як сукупність різних проблем, і відповідно, мати свої методи та інструменти вирішення. У відповідності до ситуаційного підходу, методи, прийоми та засоби управління державним органом повинні істотно варіюватись залежно від умов і чинників його функціонування.

Ситуаційний підхід у менеджменті обґрунтовує необхідність формування спеціальних організаційних, функціональних та інструментальних підсистем внутрішньо-організаційного управління, адекватних існуючим особливостям та умовам діяльності державного органу. Інакше кажучи, ситуаційний підхід у системі менеджменту державного органу спрямований на розробку спеціальних управлінських технологій впливу, за яких кожному типу конкретної ситуації, що виникає за певних умов, факторів і специфіки діяльності державного органу, відповідає адекватна процедура використання функціональних механізмів менеджменту, певна система організаційного, інформаційно-комунікаційного та ресурсного забезпечення, спеціальна сукупність управлінських взаємодій і методів прийняття управлінських рішень.

Загальна технологічна схема процесу ситуаційного управління в державному органі передбачає такі основні етапи:

- аналіз та ідентифікація ситуації, що склалась в державному органі;
- створення спеціальної робочої (консультативної, дорадчої) групи для виведення державного органу з проблемної ситуації, наділення її певними повноваженнями і ресурсами;
- визначення заходів ситуаційного управління та перевірка доцільності їх проведення;
- розробка управлінських рішень з виведення організації з проблемної (кризової) ситуації;
- створення системи реалізації управлінських рішень;
- реалізація управлінських рішень;
- перевірка якості виконання управлінських рішень;
- перевірка доцільності проведення подальших робіт з виведення державного органу з проблемної ситуації;
- розробка заходів з прогнозування можливих майбутніх дестабілізуючих (кризових) ситуацій.

Ситуаційний підхід реалізує принцип адаптивності, що є одним з основних принципів стратегічного управління. При цьому ситуаційне управління частіше застосовується на нижчому або середньому рівнях ієрархії, а стратегічне - на вищому.

Сутність функціонального аналізу діяльності державного органу та методика його проведення. Однією з основних передумов забезпечення ефективної діяльності органу державної влади є постійна адаптація й оптимізація його функціонально-організаційної структури у відповідності до динамічних змін середовища функціонування. Інструментарієм досягнення такої адаптації й оптимізації виступає *функціональний аналіз*, зорієнтований на формування системи функцій, спроможної забезпечити належну реалізацію місії державного органу та їх закріплення за елементами його організаційної структури.

Методом здійснення функціонального аналізу органів державної влади є їх функціональне обстеження. *Функціональне обстеження* органів виконавчої влади - постійний процес аналізу завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям.

В процесі здійснення функціонального обстеження прослідковується й аналізується взаємозв'язок між такими основними складовими концептуальної діяльності органу виконавчої влади як його місія, цілі, завдання, функції. При цьому дані складові розглядаються в такому контексті: місія (головна мета діяльності) органу виконавчої влади - призначення органу для вирішення проблем суспільства (соціальних, економічних, гуманітарних та інших); цілі діяльності органу виконавчої влади - це конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу. Вони визначаються Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, програмами діяльності Кабінету Міністрів України; завдання – комплекс заходів, які впливають із головної мети і підлягають

вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу і становлять цільову функцію структурного підрозділу; функція - це діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади.

Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження, органи виконавчої влади утворюють робочі групи, склад яких затверджується наказом керівника органу виконавчої влади. Очолює робочу групу заступник керівника органу виконавчої влади, відповідальний за організацію роботи його апарату.

Робоча група: проводить функціональне обстеження органу виконавчої влади, що включає збір, аналіз та узагальнення інформації щодо його функціональної діяльності; готує підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження органу виконавчої влади та пропозиції щодо удосконалення відповідних нормативно-правових актів та можливих змін в його організаційній структурі.

Функціональне обстеження органів виконавчої влади здійснюється у відповідності до порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Головного управління державної служби України за №189 від 27.09.2005 року.

Розпочинається функціональне обстеження органу виконавчої влади з уточнення робочою групою його місії (головної мети діяльності) та аналізу повноти охоплення завданнями і функціями, закріпленими у положенні про нього, цілей, завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами в сфері діяльності органу виконавчої влади.

В процесі здійснення функціонального обстеження робочою групою аналізується: законодавство у сфері державної політики, яку реалізує орган виконавчої влади та закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, програми діяльності Кабінету Міністрів України); положення про орган виконавчої влади; положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади. При цьому здійснюється аналіз співвідношення нормативно визначених завдань з конституційно та законодавчо закріпленими цілями органу виконавчої влади, оцінюється ступінь відповідності завдань органу його цілям.

За результатами даного аналізу робоча група з'ясовує, якою мірою функціями органу виконавчої влади, нормативно визначеними у положенні про нього, забезпечується реалізація покладених на цей орган завдань, тобто здійснюється обґрунтування співвідношення функцій з відповідними завданнями органу виконавчої влади.

Наступним етапом функціонального обстеження є класифікація функцій органу виконавчої влади за типологічними групами. Ця класифікація відбувається з урахуванням типологічної групи кожної з функцій органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, її опису, результатів виконання та споживачів цієї функції.

На основі аналізу положень про структурні підрозділи робоча група встановлює повноту охоплення функцій органу виконавчої влади відповідними функціями структурних підрозділів. Після чого здійснюється детальний аналіз

функцій, визначених нормативно-правовими актами, продукт їх виконання, споживачів функцій, горизонтальні та вертикальні зв'язки між структурними підрозділами та іншими органами виконавчої влади при виконанні функцій, ресурсне забезпечення виконання функцій.

З метою отримання необхідної інформації керівники самостійних структурних підрозділів заповнюють паспорти функцій. У паспорті функції відображається інформація в розрізі таких пунктів: назва і шифр функції, визначеної положенням про структурний підрозділ органу виконавчої влади, якими нормативними актами регулюється виконання цієї функції, на виконання якого завдання органу виконавчої влади виконується функція, яким є продукт виконання функції, хто є споживачем продукту цієї функції, з якими самостійними структурними підрозділами необхідна співпраця для виконання цієї функції, з якими іншими органами виконавчої влади необхідна співпраця для виконання цієї функції, з якими іншими органами виконавчої влади необхідна співпраця для виконання цієї функції, перед ким звітується орган виконавчої влади щодо результатів виконання функції, яка періодичність звітування, чи існує зворотний зв'язок, який впливає на внесення змін у реалізацію виконання функції, чим регламентовані такі зміни (нормативно-правовий акт, розпорядчий документ, інше), яке ресурсне забезпечення виконання цієї функції (фінансові та трудові ресурси).

Робоча група аналізує паспорти функцій та узагальнює інформацію про функції, визначені у положенні про орган виконавчої влади, а також функції, які додатково надані органу іншими розпорядчими документами. Для того, щоб зробити висновки про ефективність функціональної діяльності органу виконавчої влади, робоча група аналізує кожну з функцій органу виконавчої влади за такими критеріями:

- законність - відповідність виконання функції Конституції України та законам України;
- відповідність політичним пріоритетам - спрямованість на досягнення цілей політики Президента України та Кабінету Міністрів України;
- результативність - вплив на вирішення суспільних проблем, задоволення потреб суспільства, захист прав, свобод та законних інтересів громадян, юридичних і фізичних осіб;
- ефективність - адекватність форм і методів реалізації функції, раціональність використання людських, матеріальних та фінансових ресурсів на її виконання.

У результаті проведеного аналізу функцій органу виконавчої влади відповідно до схеми функціонального аналізу, робочі групи можуть прийти до таких висновків щодо вдосконалення функцій органу виконавчої влади:

- ліквідація функції - виключення функції із нормативно-правового акта (без заміни її на іншу або без передавання її іншим суб'єктам державного управління) з припиненням її існування, а також припинення виконання функції, не закріпленої нормативно-правовими актами;
- децентралізація функції - передавання функції, яка не потребує централізованого виконання, на нижчий рівень органів виконавчої влади,

органам місцевого самоврядування або підвідомчим державним підприємствам, установам та організаціям;

- модифікація функції - приведення функції відповідно до нових актів законодавства або політичних пріоритетів;

- раціоналізація функції - зменшення обсягу функції, що полягає у виключенні певних правовідносин із об'єкта державного регулювання чи надання державних послуг, або об'єднання функцій, якщо результатом їх виконання є однотипний продукт та використовуються вони для єдиного споживача;

- приватизація функції - передавання функції до приватного сектору;

- залишення функції без змін у разі, якщо вона відповідає критеріям законності, політичним пріоритетам, результативності та ефективності.

На основі результатів проведеного функціонального обстеження робоча група робить висновки та готує пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органу виконавчої влади, а саме:

- удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органу виконавчої влади;

- удосконалення цілей, завдань і функцій органу виконавчої влади та йому підвідомчих органів;

- оптимізація структури органу виконавчої влади.

За результатами функціонального обстеження робоча група органу виконавчої влади складає підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження, що затверджується наказом керівника органу виконавчої влади. Підсумковий звіт про результати проведення функціонального обстеження розглядається колегією органу виконавчої влади і затверджується його керівником.

Контролінг в діяльності органу державної влади. З функціональним обстеженням тісно пов'язаний *контролінг* - управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності. Контролінг не можна ототожнювати з контролем. Він є способом мислення, що орієнтований в майбутнє та пов'язаний з процесами, а контроль спрямований в минуле, направлений на минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем, "розподіляє" провину та орієнтується на поодинокі випадки.

У завдання контролінгу входить збір, систематизація, опрацювання і представлення даних про діяльність (процеси) органу державної влади і зовнішнє оточення для вироблення рішень.

Основними сферами завдань контролінгу є: планування - визначення цілей органу державної влади; контроль - порівняння "план - факт" та аналіз відхилень; керування - здійснення зустрічних заходів.

Таким чином, контролінг можна розглядати як управлінську філософію, яка базується на такій організації управління, за якої факт не констатується, а роз'яснюється й проводяться консультації з метою досягнення поставлених цілей та запобігання помилок.

Основне завдання контролінгу - дати в руки керівництву інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Контролінг має своїм завданням координацію системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту. Завдання контролінгу полягає в тому, щоб створювати системи автоматичного регулювання, які уможливають процеси керування та навчання.

Якщо звернутись до сутності менеджменту, то у будь-якій організації можна виділити ті сфери, якими необхідно керувати. Ці функціональні області у своїй сукупності і взаємозв'язку утворюють систему управління. Так, стосовно органу державної влади можна виділити функціональні сфери управління кадрами, фінансами, людьми (управління ресурсами), сферу дій, пов'язаних з наданням послуг громадянам і виробленням державних рішень (операційний процес і операційна система). Окрім цього, є процеси, які забезпечують виконання функцій управління ресурсами і функцій управління операціями: маркетинговий, інформаційний та інноваційні.

Завдання контролінгу в системі державної адміністрації такі: визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва; з'ясувати та вдосконалювати інформаційні засади; координувати планування, контроль та інформаційне забезпечення; надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів; коментувати порівняння планових і фактичних показників; визначати потребу щодо прийняття рішень; вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

Контролінг є допоміжним засобом для стратегічного та оперативного управління організацією. Адміністративний менеджмент та адміністративний контролінг доповнюють одне одного при виконанні управлінських завдань: контролер відповідає за інформацію, а адміністративний менеджмент - за прийняття рішень.

Розрізняють такі форми контролінгу:

- центральний - надає підтримку адміністративному керівництву в здійсненні загального управління та координації робіт фахових підрозділів; його слід розташовувати на верхньому управлінському рівні;
- децентралізований - надає підтримку децентралізованим фаховим підрозділам; відповідає за оперативне планування та управління робіт фахових підрозділів. Залежно від розміру фахових підрозділів може здійснюватись при керівництві або на рівень нижче.

Ефективний адміністративний контролінг організовується стосовно різних сфер управління організацією. До тих сфер, де абсолютно необхідним є набуття контролінгом активної ролі, належать ресурсний контролінг (фінанси та кадри), інвестиційний контролінг, проектний контролінг, контролінг управління портфелем акцій і контролінг якості.

Зростаюча швидкість змін соціально-економічного оточення і необхідність своєчасного розпізнавання й врахування шансів і ризиків в далекому майбутньому привели до появи стратегічного контролінгу і переосмислення масштабів планування.

Стратегічний контролінг надає політично-адміністративній системі

здатність систематично враховувати процеси суспільного розвитку для того, щоб керівництво та політики могли якомога раніше адаптувати свої політичні цілі, програми та плани до нових або змінених умов, розробляти довгострокові плани та включати в ці плани майбутні процеси, що розвиваються. Стратегічний контролінг надає підтримку керівництву та політикам у формулюванні й перевірці цілей та стратегій на довший строк для різних адміністративних підрозділів. Стратегічний контролінг переводить стратегічні планувальні проекти в категорію оперативних планувальних розробок і допомагає керівникам визначати етапні цілі та реалізувати їх відповідно до планів.

Оперативний контролінг надає підтримку адміністративному керівництву при короткостроковому управлінні органом державної влади і стосується вже визначених сфер завдань, цілей та програмних заходів. Оперативний контролінг забезпечує інформацією та методами, які необхідні для винайдення рішень, і розробляє інструменти, які дозволяють здійснювати поточну перевірку економічності та результативності діяльності органу державної влади.

Контролінгова система може бути впроваджена в системі менеджменту органу державної влади за умови того, що будуть виконані такі передумови: завдання та цілі мають плануватися стратегічно; цілі щодо результатів визначаються як цілі щодо видатків, часу та якості; продуктивність планується з орієнтацією на результат; для створення результату задається певний бюджет; керівники безперервно забезпечуються інформацією стосовно ступеня досягнення цілей

Впровадження контролінгу в сфері управління необхідно проводити такими шляхами:

- визначення цілей щодо продуктивності управління;
- надання послуг у системі управління в умовах ринкової економіки (за принципом конкуренції у виробництві, створення ринку управлінської праці, вивчення попиту клієнтів);
- вибір ефективних шляхів досягнення цілей;
- визначення кінцевого продукту управлінської діяльності;
- впровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції видатків та надходжень, або калькуляції витрат і результатів;
- упорядкування бюджету;
- сучасний кадровий менеджмент. Мотивація працівників. Робота з персоналом (кадри - найважливіший ресурс держави);
- створення команд з співпрацівників, які пройшли підвищення кваліфікації;
- деталізація завдань;
- делегування відповідальності. Розподіл зобов'язань та повноважень.

У зв'язку з тим, що контролінг означає управління через інформацію, необхідно розпочинати контролінг з побудови та розбудови інформаційної системи менеджменту органу державної влади.

Інформаційне забезпечення діяльності державного органу.

Управління будь-якою соціально-економічною системою пов'язане з використанням інформаційних ресурсів та інформаційними процесами.

Інформація виступає основою процесу управління, оскільки саме вона містить відомості, необхідні для оцінки ситуації та прийняття управлінських рішень. Відсутність інформації не дає керівнику можливості свідомо та аргументовано діяти.

Організаційно-практична діяльність керівника також багато в чому носить інформаційний характер, оскільки включає одержання інформації для підготовки та прийняття рішень і передбачає передачу інформації про прийняті рішення.

Взаємодія об'єкта і суб'єкта управління - це перш за все інформаційна взаємодія. Завдяки обміну інформацією між суб'єктом і об'єктом управління система виробляє команди управління для підтримання своєї життєдіяльності і виконання поставлених перед нею цілей та потребує зворотного зв'язку - надходження інформації про результати.

Інформація виступає основним предметом праці керівників усіх рівнів управління і спеціалістів, однак, кінцевий результат управлінської діяльності оцінюється за ефективністю діяльності організації. Тільки систематизована інформація дає можливість керівнику визначити ефективність організаційно-економічних, соціальних та інших заходів, а також залежно від умов, які складаються, змінювати накреслені плани.

В процесі управління загалом, і, в управлінні державним органом, зокрема, використовується не вся інформація, а тільки та, яка безпосередньо необхідна для формування і реалізації управлінських механізмів. Тому, управлінська інформація може розглядатись як частина соціальної інформації, яка виділена з її загального масиву за критеріями придатності для формування і реалізації керуючих впливів.

Управлінська інформація - це сукупність відомостей про внутрішній і зовнішній стан керованої системи (об'єкта управління), що використовуються для оцінки ситуації і розробки управлінських рішень.

Управління має місце тоді, коли існують як інтереси людей, організацій, що взаємо-погоджені, так і інформація про характер цих інтересів і можливості їх реалізації.

Інформація володіє певними властивостями: нагромадження, рух, збереження при використанні вартість, вимірювання, комунікативність, різноманітність форм. Ці властивості інформації відіграють важливу роль в розумінні характеристик інформаційного забезпечення управління.

Велика різноманітність інформації, що використовується в системі менеджменту державних органів, потребує застосування стосовно неї класифікаційних підходів. При цьому класифікація інформації покликана забезпечити наступні цілі: розвиток системного і комплексного підходу до управління; удосконалення технології управлінської діяльності; удосконалення системи професійних знань керівників усіх рівнів; пошук шляхів підвищення ефективності управління.

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.

В залежності від характеру завдань, що виникають, і відповідного їм аспекту управління інформація поділяється на організаційно-економічну, власне управлінську, механіко-технологічну, соціально-психологічну. При розв'язанні будь-якого з цих завдань керівник повинен бути компетентним і мати всю повноту інформації, оскільки, від цього залежить рівень ефективності управління.

За критерієм часу використовувану в інформаційних потоках державного органу інформацію можна поділити на постійну і змінну.

Постійна інформація є відносно стабільною (наприклад, норми, нормативи, стандарти, площа приміщень, чисельність працівників). Змінна інформація пов'язана з виникненням нових обставин, нових можливостей і обмежень. Прикладом змінної інформації може обсяг бюджетного фінансування, обсяг державного замовлення на послуги.

За критерієм відношення до часу прийняття управлінських рішень інформація поділяється на попередню, оперативну і підсумкову.

Попередня інформація використовується на етапі розробки стратегії державного органу, планування його діяльності. Вона включає результати проведених обстежень, прогнозів, звітність, нормативні документи.

Оперативна інформація сигналізує про зміни в середовищі функціонування державного органу та відхилення від заданих параметрів діяльності.

Підсумкова інформація являє собою звітність про реалізацію державним органом певних проектів, результати діяльності за певний період, досягнення певних цілей.

За періодичністю надходження інформація поділяється на регулярну і епізодичну. До регулярної інформації можна віднести статистичну і бухгалтерську звітність, а джерелом епізодичної інформації можуть бути результати одноразових опитувань споживачів послуг, матеріали нарад, конференцій.

Інформація, що використовується державними органами в системі управління, за джерелами виникнення може бути розподілена на зовнішню і внутрішню. Зовнішня інформація відображає вплив на діяльність державних органів факторів зовнішнього середовища. В структурі зовнішньої інформації можна виділити:

- систематичну інформацію, яка публікується державними органами статистики і не підпадає під дію обмежень, встановлених Законом України «Про інформацію» та «Про державну статистику»;
- “адміністративну інформацію” - офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються у всіх сферах життя, збираються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики) та органами місцевого самоврядування;
- масову інформацію, яка поширюється засобами масової інформації;

- інформація про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування - офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади. Дана інформація знаходить відображення в законодавчих і нормативних актах, публікаціях засобів масової інформації, виступах посадових осіб і носить характер вказівок і розпоряджень верховних органів;

- правову інформацію - сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, законодавчі і нормативно-правові акти, міжнародні договори, угоди, норми і принципи міжнародного права, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи;

- інформацію довідково-енциклопедичного характеру, що виступає у формі систематизованих документованих або публічно оголошених відомостей про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище;

- соціологічну інформацію - документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і суспільних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів, що стосуються діяльності державних організацій. Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, громадськими організаціями, зареєстрованими у встановленому порядку;

- звернення громадян в державні органи, установи і організації щодо реалізації їх законних інтересів і прав.

Внутрішня інформація державних органів характеризує стан управлінської та керованої систем і міститься в таких джерелах даних як: планові і прогностні, облікові, звітні, поза облікові, технічні. Так, до планових джерел інформації відносять нормативні, прогностні, проектні, договірні та деякі інші передбачувані на майбутнє показники.

Облікові джерела даних формуються на підставі ведення бухгалтерського обліку, спостережень і обстежень, оперативних зведень.

Звітні джерела інформації - це вся сукупність місячних, квартальних, річних звітів що готуються державною організацією і її структурними підрозділами за всіма напрямками діяльності.

Поза облікові джерела інформації включають матеріали аудиторських перевірок, контролю, обстежень, анкетування, публікацій, рішення, постанови, розпорядження тощо.

Технічними джерелами інформації виступає технічна документація про техніку і технологію виробництва, технічний рівень і параметри якості продукції та послуг, дані технічних паспортів, проектно-кошторисних документів, відмінності про досягнення науки і техніки.

За відношенням до управлінської системи інформація поділяється на вхідну і вихідну. Вхідна інформація характеризує потоки ресурсів, енергії, інформації, що поступають в дану систему. Вихідна інформація характеризує продукт діяльності системи (наприклад, зміст і якість управлінських рішень, обсяг і номенклатуру послуг).

За ступенем охоплення об'єкта управління інформація може бути загальною і локальною. Загальна інформація стосується функціонування державної організації в цілому, а локальна - окремих структурних підрозділів.

За формою представлення розрізняють знакову інформацію, яка має в певній мірі абстрактну форму, і аналогову, образну. Знакова інформація виражається в цифровій, текстовій і кодованій формі.

Інформація, що використовується в системі менеджменту державних органів, повинна відповідати певним вимогам. До переліку таких вимог належать:

- необхідна і достатня кількість і якість інформації, причому домінуюче значення має якісна сторона;
- достовірність і точність інформації. Якщо інформація недостовірна, наслідки прийнятого рішення можуть бути вкрай негативні. Проблема полягає в тому, що абсолютно достовірної і точної інформації практично не існує, а наближена до неї інформація мало придатна для прийняття управлінських рішень, оскільки швидко стає застарілою. При цьому слід пам'ятати, що недостовірність інформації обумовлюється не тільки джерелами її одержання, недосконалою методикою її обробки, але і цільовими установками її перетворення, інтерпретацією застосування;
- корисність інформації. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідна визначена, конкретна інформація, зайва - утворює інформаційний шум. Виділення корисної інформації передбачає застосування цілого ряду як евристичних, так і формалізованих процедур;
- повнота інформації. В розпорядження керівників усіх рівнів повинна поступати інформація в достатньому обсязі, що є передумовою ефективного вирішення завдань, які постають. Обмеженість (врізаність) інформації може виступати причиною помилок в управлінні. Однак, вимога повноти інформації може мати хитку межу з її надлишком. Як повнота інформації, так і її неповнота не мають необ'єктивних критеріїв і обмежень, що не слід відносити до переваг чи недоліків інформації. Це об'єктивне протиріччя вирішується в процесі використання творчих підходів керівництвом;
- своєчасність одержання інформації;
- технічні характеристики інформації, до яких можна віднести щільність її розміщення, можливість збереження в різних умовах, швидкість обробки, виділення, представлення.

Обсяг, структура, якість і способи обробки інформації в сукупності формують інформаційну характеристику управління державних органів, в свою чергу, виступає відповідним фактором проектування всієї системи внутрішнього організаційного управління і організації її функціонування.

Інформаційне забезпечення державних органів - це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, що сприяє ефективному здійсненню всього процесу управління, в тому числі розробці і реалізації управлінських рішень.

Динамічність змін середовища та складність умов функціонування державних органів зумовлюють необхідність прискорення інформаційних

процесів. В сучасних умовах діяльність менеджера будь-якого рівня вже не уявляється без використання сучасних організаційно-технічних засобів та інформаційних технологій при підготовці, прийнятті та реалізації рішень.

Забезпечення ефективності інформаційних систем управління в державних органах базується на: по-перше, значному обсязі типових процедур при обробці інформації; по-друге, прийнятті рішень і по-третє використанні системи автоматизованих робочих місць. Що стосується першого, то інформація поступає на всі рівні управління державних установ, де вона обробляється і передається наступному інформанту. Опрацювання інформації передбачає здійснення технічних, логічних операцій та творчої діяльності. При цьому технічні операції включають типові розрахунки: складання довідок; прийняття, реєстрацію, підготовку і випуск документів; контроль виконання; прийняття і передачу оперативних повідомлень; планування робочого часу і заходів. Логічні операції охоплюють альтернативні розрахунки за розробленим алгоритмом або вибір рішень за наявними варіантами, наприклад, підготовку документації для проведення закупівлі робіт і послуг, розробку поточного плану діяльності. Для їх виконання необхідні спеціальні знання і певний досвід роботи. Творча діяльність включає дії, що базуються на прийнятті нестандартних рішень або рішень при нестачі інформації. Їй притаманні аналітичні операції, розрахунки і прогнози.

У функціонуванні державних органів має місце цілий ряд типових відхилень, які повторюються і для усунення яких є типовий набір рішень. Нетипові відхилення, зазвичай, виникають на основі типових, а тому набір рішень щодо їх усунення виробляється шляхом кореляції типових методів рішень з допомогою формування бази даних і бази знань, в якій функціонує державний орган. База даних містить алгоритми наступної структури: ціль - ситуація - проблема - рішення - побічні ефекти. При цьому, завдання керівника або референта полягає в знаходженні аналогічних даних та аналізі їх на можливість використання в нових обставинах.

База знань містить пакет прикладних програм для аналізу, попередньої оцінки: співставлення вирішених і нових завдань, що постають в процесі управління державним органом. Таким чином, в основу вироблення варіантів управлінських рішень ставиться поєднання бази даних з базою знань, що нагромадились в державній організації.

Сучасне інформаційне забезпечення державного органу передбачає створення автоматизованих робочих місць. Автоматизоване робоче місце (АРМ) - це сукупність технічних, програмних, математичних та інформаційних засобів, що використовуються для підвищення ефективності всіх процесів обробки інформації і прийняття рішень. В державних органах створюються набори АРМ для керівників різних рівнів на основі використання функціональних АРМ, розроблених для адміністратора, економіста, юриста, фінансиста.

Якісний обмін інформацією - невід'ємна частина всіх видів управлінської діяльності. Зважаючи на це, здійснення комунікації називають пов'язуючим процесом. У ході обміну інформацією сторони відіграють активну роль: одна - пропонує інформацію, інша - її сприймає. Процес управління вимагає

ефективного обміну інформацією між працівниками і керівниками для досягнення мети організації. Такий обмін інформацією між людьми в процесі управління здобув назву *комунікації*. Комунікації в організаціях покликані забезпечити точну інформацію в необхідних обсягах для всіх, хто її потребує. Це означає, що в управлінській системі не буде ні занадто багато, ні занадто мало інформації, причому, тому, хто її використовує буде зрозуміло, що вона є в наявності. Мета комунікацій полягає в досягненні від сторони, яка приймає інформацію, чіткого розуміння відправленого повідомлення. Однак, управлінська практика свідчить, що створення ефективною і надійною системи обміну інформацією, яка б відповідала вимогам повноти, достатності, оперативності, гнучкості - одна з найскладніших проблем державних органів. Це обґрунтовується тим, що чим більше організація зорієнтована на людей і нові ідеї, тим важливішою для неї є комунікація.

Здійснення комунікацій в державних органах забезпечує виконання наступних функцій:

- інформаційну - передача відомостей, необхідних для прийняття рішень, ідентифікації і оцінки альтернативних рішень;
- мотиваційну, яка спонукає працівників до виконання і покращення діяльності, використовуючи управління поведінкою, переконання, прохання, накази і т.д.;
- контрольну - відслідковування поведінки працівників на основі ієрархії і формальної підпорядкованості;
- експресивну, яка сприяє емоційному вираженню почуттів, переживань, ставлення до того, що відбувається, і дозволяє задовольняти соціальні потреби.

Таким чином, комунікації в державних органах відображають не тільки процес передачі інформації, але й сприйняття, розуміння, засвоєння інформації.

Комунікації в менеджменті - це акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідами, який заснований на взаєморозумінні обох сторін при повідомленні інформації однієї особи іншій або ряду осіб. *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. Процеси комунікації, в яких беруть участь керівники і працівники апарату управління, виступають життєво важливими з'єднуючими ланками між керівником і його підлеглими, керівниками одного рівня, зовнішнім оточенням.

В залежності від взаємодіючих сторін розрізняють такі види комунікацій в державних органах, як: організаційні, між особові, зовнішні, внутрішні, горизонтальні, вертикальні, висхідні, низхідні, формальні, неформальні.

Організаційні комунікації - це процес, за допомогою якого керівники розвивають систему надання інформації і передачі відомостей великій кількості людей всередині організації і окремих індивідуумам та інститутам за її межами. Вони є необхідним інструментом для координації діяльності по всій вертикалі і горизонталі управління, дозволяють отримувати необхідну інформацію.

В залежності від масштабів комунікації поділяють на дві великі групи: між державним органом і середовищем його функціонування, між рівнями

управління та підрозділами. З метою забезпечення ефективності функціонування державні органи прагнуть налагодити ефективні комунікації з такими елементами зовнішнього середовища як державні організації, які знаходяться в їх підпорядкуванні, споживачами товарів, робіт послуг, громадськими організаціями, засобами масової інформації, постачальниками, партнерами. При цьому державними органами використовуються різноманітні форми і засоби комунікацій.

Так, в основі налагодження зв'язків державних органів з вищестоящими організаціями лежить використання різноманітних аналітичних, звітних матеріалів, угод, проведення нарад, презентацій, семінарів, симпозіумів.

Із наявними і потенційними споживачами громадських, адміністративних і управлінських послуг державні органи налагоджують контакти і спілкування за допомогою технологій маркетингу і Паблік Рілейшнз. У стосунках з громадськістю державні органи прагнуть сформувати позитивний імідж та запровадити дієві форми співпраці на основі проведення різного роду презентацій, громадських слухань, соціологічних досліджень, рекламних акцій, переговорів.

Важливим напрямками комунікаційної діяльності державних органів є налагодження ділового спілкування з партнерами та постачальниками ресурсів, товарів, послуг через проведення ділових переговорів, нарад, укладання контрактів.

Внутрішні комунікації державних органів забезпечують взаємодію між рівнями управління, підрозділами, посадами, окремими особами через налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку і т.п. За змістом така взаємодія може бути: інформаційною, адміністративною, технічною.

Комунікації в державних органах є складними і динамічними явищами, які можуть розглядатись як дія, взаємодія і процес.

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).

І відправник, і одержувач в процесі обміну інформацією взаємодіють між собою на декількох етапах. Їх завданням є складання повідомлення, вибір каналу передачі повідомлення таким чином, щоб обидві сторони зрозуміли, сприйняли і підтримали вихідну ідею. Складність полягає в тому, що на кожному етапі зміст інформації може бути змінений або повністю втрачений. В практиці управління процес комунікацій часто триває всього декілька секунд. Однак, на кожному етапі можуть виникнути свої проблеми.

Сам факт обміну інформацією ще не гарантує ефективності спілкування, тобто досягнення взаєморозуміння людей, які беруть участь в комунікаціях, оскільки, повідомлення може бути неправильно зрозумілим або спотвореним. Відповідно, в такому випадку комунікації є неефективними.

Для розуміння суті процесу обміну інформацією і оцінки умов його ефективності необхідно розглядати процес комунікації в розрізі його основних складових. Комунікаційний процес складається з переліку стадій, розуміння ролі і змісту яких дозволяє ефективно управляти процесом комунікації.

Виділяють такі *етапи комунікаційного процесу*:

- зародження ідеї - відправник вирішує, яку ідею чи повідомлення варто зробити предметом обміну. Це дуже важливий етап, оскільки саме він визначає ефективність комунікації. Непродумана чи невдала ідея не сприяє досягненню порозуміння;

- кодування - це процес перетворення ідеї у символи, зображення, малюнки, форми, звуки, мову тощо. Таке кодування перетворює ідеї у повідомлення, що містить дані з певним значенням і повинно бути одержане з повним розумінням закладеного значення;

- вибір каналів передачі - засобів, за допомогою яких сигнал спрямовується від відправника до одержувача. Канали поділяються на засоби масової інформації і електронні засоби зв'язку, в т.ч. комп'ютерні мережі, електронна пошта, відеострічки. При обміні інформацією бажано не обмежуватись єдиним каналом зв'язку, а використовувати певне поєднання засобів передачі інформації. Не дивлячись на певне ускладнення процесу комунікацій, при використанні декількох каналів помітно підвищується його результативність. Так, одночасне використання засобів усної і письмової комунікації сприяє підвищенню ефективності комунікаційного процесу більш, ніж застосування тільки письмових повідомлень;

- передача інформації - передбачає поступлення повідомлення через відправника в канал передачі, з допомогою якого воно рухається в напрямку адресата;

- декодування - процес, за допомогою якого одержувач повідомлення перетворює одержані символи в конкретну інформацію та інтерпретує її значення, тобто одержувач декодує повідомлення шляхом перетворення символів у значення. Якщо не потрібна реакція на ідеї, то процес обміну інформацією на цьому завершується;

- зворотний зв'язок - це обмін ролями учасників процесу комунікації, при якому весь цикл, повторюється знову, але у зворотньому напрямку.

Для підтвердження (не підтвердження) очікуваного результату необхідний зворотний зв'язок, який є відповіддю одержувача на повідомлення. Зворотний зв'язок замикає комунікативний контур і дає можливість переконатись, чи дійшло посилення і в якому значенні, в якій мірі було зрозуміле і сприйняте початкове повідомлення. Через зворотний зв'язок підвищується ефективність комунікаційного процесу. Зворотний зв'язок також сприяє усуненню (зменшенню) шуму, під яким розуміють все те, що спотворює суть повідомлення. Його джерелом може бути мова і відмінності сприйняття, і, через них може

змінюватись зміст повідомлення в процесі кодування і декодування. Шумові перешкоди ускладнюють точну передачу інформації, і, їх подолання дає можливість більш-менш точно передати повідомлення. Але занадто високий рівень шуму може зумовити повне порушення інформаційного процесу, а, відповідно, і зниження керованості. Зменшення шуму може досягатись багатьма способами. Одним з них є збільшення надмірності, тобто повторення повідомлення або якоїсь його частини.

В основі забезпечення ефективності комунікаційних процесів в державних органах лежить вироблення дієвих механізмів управління комунікаціями, які б передбачали: визначення цілей комунікацій; визначення шляхів досягнення цілей; планування з врахуванням ресурсів і ситуацій конкретних дій, спрямованих на досягнення цілей; організацію реалізації планів; координацію взаємодії компонентів комунікаційного процесу, а також дій безпосередніх виконавців; контроль процесу виконання; коригування процесу за результатами комунікацій.

Зв'язки з громадськістю в державних органах: завдання та функції.

В умовах демократизації суспільного життя ефективність досягнення цілей державних органів в значній мірі залежить від їх здатності управляти відносинами з людьми і їх групами, які складають середовище функціонування державних організацій і здійснюють на них прямий або опосередкований вплив.

Робота з ключовими групами людей виділилась в окремий напрямок управлінської діяльності і отримала назву зв'язків з громадськістю. Зв'язки з громадськістю - це найбільш поширений переклад американського терміну "public relations" (Паблік Рілейшнз).

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 об'єктами прикладання сил Паблік Рілейшнз в діяльності державного органу є соціально-політичне і соціально-психологічне середовище: населення, споживачі, громадські організації, інші державні і місцеві органи влади, ринкове середовище, персонал і "друзі організації"

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.

Вивчення громадської думки є важливим напрямом діяльності державних органів, оскільки останні зорієнтовані, в першу чергу, на задоволення суспільних потреб у певному виді послуг. Крім цього, громадськість справляє істотний вплив на рішення, які приймаються державними органами. Процес ухвалення рішень часто "обіграється" в процесі, тим часом, як учасники цього процесу намагаються використати пресу чи засоби масової інформації з метою впливу на громадську думку відповідно до своїх поглядів чи інтересів. Це актуалізує питання врахування думки громадськості в ході функціонування державних органів.

Громадська думка - це стан масової свідомості, який віддзеркалюється у сукупності оціночних суджень про події і факти дійсності, проблематику державного і суспільного життя різних груп населення. На формування громадської думки впливають різні фактори-особистісні, соціальні, культурні, психологічні науково-технічного характеру.

Дослідження і врахування факторів формування громадської думки дозволяє державним органам виробляти дієві механізми впливу на неї.

Реалізація наступного завдання зв'язків з громадськістю - встановлення і підтримання взаємовигідних стосунків з ключовими групами громадськості - можлива з використанням класичної формули Публік Рілейшнз RACE: Rescarch, Action, Communication and Evaluation, що в перекладі з англійської означає дослідження, дії, комунікації, оцінка. Кожен з наведених елементів являє собою узагальнюючий блок дій і заходів, що здійснюються з використанням певного набору технологій.

Виходячи із специфіки діяльності державних організацій, можна виокремити характерні риси зв'язків з громадськістю, враховуючи особливо тісний взаємозв'язок і взаємовплив державних органів та громадськості.

Основним інструментом, який використовують державні органи для реалізації функції зв'язків з громадськістю, є засоби масової інформації (ЗМІ). При цьому засоби масової інформації виступають не тільки засобами, але і об'єктом Паблік Рілейшнз. Така двоїста роль ЗМІ дає можливість зробити використання засобів масової інформації постійним, неперервним і підтримувати взаємну зацікавленість цих засобів та державних органів у спільній діяльності.

В якості засобів Паблік Рілейшнз державними органами використовують такі засоби масової інформації: преса, інформаційні агентства, телебачення, радіо, журналістика. Оскільки громадська думка знаходиться у великій залежності від засобів масової інформації, позитивне висвітлення ними діяльності державних органів дає їм своєрідний кредит довіри. З огляду на це, при організації роботи по зв'язках з громадськістю важливо налагодити добрі взаємовідносини із засобами масової інформації.

До інструментів зв'язків з громадськістю, що використовуються державними органами, також належать семінари, конференції, "круглі столи". Метою проведення подібних заходів є обговорення актуальних проблем і представлення позиції державного органу в потрібному світлі.

Розвиток інформаційних технологій обумовлює постійне збільшення інструментів зв'язків з громадськістю, в переліку яких ключова роль належить всесвітній комп'ютерній мережі Інтернет. Особливістю даного інструменту є практично необмежені можливості врахування, аналізу інформації, спроможність підтримувати безперервний зв'язок з ключовими групами громадськості.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні риси органів державної влади України.
2. Визначте основні характеристики організації як процесу.
3. Визначте основні характеристики організації як функції управління.

4. Відповідальність – це...
5. Повноваження – це...
6. Визначте сутність і особливості менеджменту органу державної влади.
7. На які види поділяють управлінські рішення за об'єктом впливу рішення?
8. На які види поділяють управлінські рішення за функціями управління?
9. На які види поділяють управлінські рішення за формою відображення?
10. На які види поділяють управлінські рішення за ступенем інформованості керівника?
11. У чому полягає суть теорії стратегічного менеджменту?
12. Визначте основні принципи стратегічного менеджменту.
13. Визначте специфіку стратегічного менеджменту в державних органах.
14. Опишіть етапи розроблення стратегії державного органу.
15. Опишіть етапи проведення стратегічного контролю державного органу.
16. Визначте основні методологічні положення системного підходу щодо ситуаційного менеджменту.
17. Опишіть етапи схеми процесу ситуаційного управління в державному органі.
18. Дайте визначення поняттю «контролінг».
19. В чому полягає основне завдання контролінгу?
20. Які є форми контролінгу?
21. Управлінська інформація – це...
22. Яким вимогам повинна відповідати інформація, що використовується в системі менеджменту державних органів?
23. Виконання яких функцій забезпечує здійснення комунікацій в державних органах?
24. Визначте етапи комунікаційного процесу.
25. Визначте основні завдання зв'язків з громадськістю державних органів.
26. Громадська думка – це...

3.6. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОСНОВА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Питання для обговорення

1. Державна служба: поняття, риси, функції, принципи, види, організація.
2. Система правових актів про державну службу та правовий статус державних службовців.
3. Класифікація посад державних службовців.
4. Проходження державної служби та управління державною службою. Атестація державних службовців.
5. Етика поведінки державних службовців.
6. Управління державною службою. Державна кадрова політика.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну службу" державна служба - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних

органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Механізм адміністративно-правового регулювання державної служби містить такі специфічні засоби:

- приписи — в цьому разі одній стороні регульованих відносин надається певний обсяг юридично-владних повноважень, обов'язків і прав, що зобов'язують іншу сторону виконувати приписи першої, тобто перша сторона виступає носієм організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій щодо другої;

- дозволи — в такому випадку нормативно-правовими актами визначається певна сфера повноважень органу державної влади чи державного службовця, що входить до їх компетенції.

При цьому проявляється як односторонність волевиявлення одного з учасників відносин, так і підпорядкованість суб'єктів права.

Отже, функціонування державної служби можливе за умови застосування адміністративно-правових методів правового регулювання.

Державна служба, адміністративно-правовий режим. Державній службі притаманний також особливий адміністративно-правовий режим. Він характеризується цілісною системою регулятивного впливу на державно-службові відносини та специфічними прийомами регулювання: особливим порядком формування, реалізації та припинення державно-службових відносин, нормативно-правовим визначенням прав і обов'язків державних службовців і порядку їх здійснення тощо.

Правові засоби, що використовуються у сфері державної служби, об'єднані єдиними регулятивними засадами, тобто всі вони функціонують в особливому, характерному саме для цього правового режиму середовищі. У специфічному юридичному режимі в системі державної служби виокремлюються конкретні засоби та прийоми регулювання, існує специфіка регулятивних властивостей державної служби. Водночас тут виявляється дія принципів, які пронизують увесь зміст державної служби. Особливостями державної служби є специфічні засоби та прийоми регулювання: дозволи, заборони, зобов'язання, підлеглисть, підзвітність і підконтрольність, правове стимулювання та правове обмеження, довіра держави, відданість справі тощо.

Державну службу доцільно розглянути в аспектах:

- соціальному, тобто державна служба як соціальна категорія — це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі;

- політичному — це діяльність з реалізації державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві і державі;

- правовому — це нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин, у процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції

певного органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також тих, що регламентують права, службові обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення та розірвання державно-службових відносин тощо;

- функціональному — це конкретний вид діяльності держави, делегований персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, що реалізує державну владу в різних сферах суспільного життя у відповідних правових формах і за допомогою певних методів управління;

- практично-функціональному значенні є діяльністю персоналу органів законодавчої, виконавчої та судової влади, що ґрунтується на законах та підзаконних актах, и полягає в реалізації державної влади в різних сферах суспільного життя з метою вирішення завдань і виконання функцій держави;

- соціологічному — це практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби;

- організаційному — це формування організаційних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінку, стимулювання та відповідальність відповідних працівників;

- процесуальному — це забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій і процедур функціонування механізму держави;

- моральному — це формування етичних засад державної служби.

Державна служба, види, класифікація.

Державну службу класифікують за двома ознаками:

1) за формою діяльності органів державної влади:

- органи законодавчої влади;
- органи виконавчої влади;
- органи судової влади;

2) за специфікою компетенції органів державної влади:

- цивільна служба;
- мілітаризована служба;
- загальна;
- спеціалізована.

Державна служба залежно від гілок влади поділяється на такі види: в апараті єдиного органу законодавчої влади; в органах виконавчої влади; у судових органах і органах прокуратури.

Кожний вид державної служби має своє правове оформлення, характеризується особливими ознаками і спеціальним правовим статусом.

Державна служба також класифікується як цивільна і мілітаризована. Цивільна служба, у свою чергу, поділяється на два види: цивільна загальна служба — здійснення загальних, стандартних функцій, що характерні для всякого виду державної служби, яка не відрізняється галузевою специфікою;

цивільна спеціальна служба — її реалізація встановлюється особливими правовими актами, за якими державні службовці обіймають певні посади в державних органах конкретної, спеціальної компетенції, то відбивається на практичній діяльності персоналу (наприклад, суддівська, залізнична, нотаріальна, дипломатична служба та ін.). Для мілітаризованої служби є характерними захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян, порядку управління, основних прав громадян.

Державна служба — має за мету практичне забезпечення виконання завдань і функцій держави, забезпечення добробуту суспільства, задоволення громадських інтересів на основі принципів та положень, закладених в Конституції України.

Державна служба — має надати державному управлінню програмно-цільовий підхід, управлінський професіоналізм, правову компетентність, організованість і дисципліну, сталість і надійність конституційного строю, уважне обслуговування потреб громадянина, законність, раціональність, ефективність та інші елементи, яких потребує наше суспільство та держава.

Конституційні засади, які таким чи інакшим чином встановлюють державно-службові відносини, вміщено в різних розділах Конституції України.

Ст. 38 розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Ці конституційні положення відповідають Міжнародному пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право и можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. При прийнятті на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам відповідної посади.

Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати и бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Конституції визначено також інші форми участі громадян в управлінні справами держави. Згідно зі ст.36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів. Політичні партії у свою чергу сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Конституційне право громадян на участь в управлінні справами держави забезпечується також іншими правами:

- збиратися мирно і провадити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи

місцевого самоврядування (ст. 39);

- направляти індивідуальні або колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

- на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);

- на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

- звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55);

- звертатися після використання всіх національних засобів правового захисту за захистом своїх прав і свобод до відповідних судових органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна;

- на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Усі права та свободи є рівними як для чоловіків, так і для жінок. Надання жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності забезпечується ст. 24 Конституції України. У сфері державної служби ця рівність має виключати дискримінацію жінок, які поступають на службу, проходять службу або просуваються по ній.

Конституція України ст. 92 встановила, що виключно законами України визначаються основи державної служби, організація та Діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування.

Конституція України значною мірою регулює питання, пов'язані з визначенням і реалізацією правового статусу державних службовців.

Правовий статус державних службовців є одним з основних елементів правового інституту державної служби. Інші структурні утворення останнього покликані забезпечувати функціонування професійного кадрового персоналу, вони конкретизують, уточнюють правовий статус державних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал.

Конституція України визначає два способи заміщення посад (у різних процедурах і співвідношеннях): виборність і призначення.

Конституцією України також встановлюються певні обмеження на зайняття посад. Так ст. 78 визначає, що народні депутати не можуть мати іншого представницького мандата чи перебувати на державній службі. Мета цього конституційного положення — запобігти залежності народних депутатів від будь-яких органів державної влади або особистих інтересів і інших осіб. За допомогою цього положення реалізується принцип поділу влади, згідно з яким одній і тій самій особі забороняється виконувати функції законодавчої та виконавчої влади.

Конституцією України для державних службовців, як і для всіх громадян

України, встановлюється: право на повагу до його гідності (ст. 27); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); гарантія на недоторканність житла (ст. 30); а також інші права і гарантії статей 31—35, 43, 45-59, 53, 59.

Конституція України передбачає можливість деякого обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Державна служба, конституційні засади розвитку та реформування.

Державна служба має розвиватися і реформуватися на підставі визначених Конституцією України засад: основ конституційного ладу; прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; інституту президентства; інституту законодавчої влади; інституту виконавчої влади; інституту судової влади; інституту прокуратури; інституту місцевого самоврядування.

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліну; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Найважливішою передумовою побудови правової держави є виконання державними службовцями своїх функцій на основі принципу політичного нейтралітету. Майже всі розвинені в економіко-правовому відношенні держави завжди намагаються сформувати такий державний апарат, який був би вільним від впливу ззовні. Тому основне завдання державних службовців у цих країнах полягає в тому, щоб реалізувати державні рішення, прийняті в установленому порядку в результаті обговорення їх проектів різними політичними партіями, які, зазвичай, перебувають при державній владі. «Справжній» державний службовець має бути поза політикою. Якщо державна служба — професія, то це вже не політика, а вирішення практичних завдань. Посадові обов'язки такий чиновник виконує неупереджено, незважаючи на свої політичні переконання.

Соціальна природа державної служби визначається соціально-класовим складом державних службовців. Будь-яка держава прагне створити державну службу як надійний інструмент здійснення своєї політики. Надійність державної служби в класовому суспільстві визначається соціальним складом чиновників, їх належністю до владного класу або тих соціальних шарів суспільства, які цей клас підтримують, поділяють з ним відповідальність за загальний стан справ. Звичайно в цьому випадку використовується становий принцип комплектування апарату управління, державних структур.

Соціальний характер інституту державної служби офіційно визнаний шляхом закріплення основ організації і здійснення державної служби в конституціях сучасних демократичних держав. Цьому сприяла та обставина, що право на державну службу було віднесене Загальною декларацією прав людини 1948 р. до природних і невід'ємних прав людини. Ст. 21 цієї декларації проголошує: кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні. Відповідно до ст. 1 і Закону

України «Про державну службу» державна служба — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Припинення державної служби, підстави.

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба відповідно до закону України «Про державну службу» припиняється у разі:

- 1) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4);
- 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16;
- 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23);
- 4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії (стаття 31);
- 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12);
- 6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17;
- 7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби.

Проходження державної служби, вступ на державну службу, вимоги до органів державної влади. Вимоги до органів державної влади для встановлення державно-службових відносин не визначені чинним законодавством. Але сучасна дійсність наполегливо вимагає законодавчого закріплення певного переліку цих вимог. Орган державної влади повинен мати реальну можливість приймати на посади державних службовців. Тому у цьому плані особливо важливим є вимога щодо фінансування органу з державних коштів.

Посада, на яку приймається громадянин України, має бути штатною, вакантною та включеною до Реєстру посад державних службовців.

Орган державної влади при прийнятті на державну службу має виконувати всі визначені законодавством умови організації вступу на державну службу.

Проходження державної служби, вступ на державну службу, вимоги щодо права громадян України на державну службу. Закон також установлює низку вимог щодо права громадян України на державну службу. Умовами призначення на державну службу громадян є юридичні вимоги, що висувуються до особистості претендента на посади державних службовців.

Громадянство України. Відповідно до Конституції України рівний доступ до державної служби мають тільки громадяни України.

Рівний доступ до державної служби — це вимога права демократичного

суспільства, що є важливою для запобігання бюрократизації державного апарату. Це право дозволяє забезпечити нормальну змінюваність і відновлення кадрів державної служби, неприпустимість її перетворення в касту.

Проголошення принципу рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Рівне право доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю. Це не означає, що громадянин вправі в будь-який час вимагати прийняття на службу, що орган державної влади зобов'язаний негайно і беззастережно надати йому бажану посаду. На державну службу має право вступати тільки той, хто досяг 18-річного віку. Це право пов'язано з тим, що за Конституцією України самостійно здійснювати у повному обсязі свої права і обов'язки може громадянин з 18 років.

Підвищена вимога до віку зумовлена специфікою службової діяльності державного службовця, відповідальністю за виконання покладених на нього функцій, а також додатковими вимогами, що встановлюються до громадян, які претендують на зайняття посади державного службовця.

Стан здоров'я. Державними службовцями можуть бути громадяни, здатні за станом здоров'я забезпечувати виконання завдань і функцій, що покладені на відповідні органи державної влади. При цьому перебування на посаді державного службовця не повинно зашкодити його психічному та фізичному здоров'ю.

Володіння державною мовою. Державною мовою є мова, що офіційно визнана, є загальноприйнятою в державній практиці і діловодстві. Відповідно до Конституції України державною мовою на всій її території є українська мова. Отже, знання української мови є обов'язковою умовою для вступу на державну службу.

Під час вступу на державну службу, а також під час її проходження не допускається встановлювати будь-які прямі чи непрямі обмеження або переваги залежно від раси, національності, мови, статі, походження, майнового чи посадового становища, місця проживання, відношення до релігії, переконань, належності до громадських організацій і професійних спілок, створених у передбаченому Конституцією України та іншими законами порядку, а також інших обставин для громадян, професійна підготовка яких відповідає вимогам щодо відповідної посади.

У зв'язку з цим вирізняють загальні вимоги при призначенні на державну службу, визначені вище, і спеціальні вимоги. До останніх належить наявність фахової освіти, досвіду роботи і кваліфікації, а також вимоги, про які йдеться далі.

Проходження державної служби, вступ на державну службу, трудовий договір і наказ про призначення, відмінності. На початковому етапі формування державно-службових правовідносин доцільно розрізняти два правових документи: трудовий договір і наказ про призначення громадянина на посаду державного службовця. Вступ громадянина на державну службу оформлюється у вигляді трудового договору, який укладається на невизначений термін. Для особи, яка вперше вступає на державну службу, а також для державного службовця в разі переведення на іншу посаду може бути встановлений

випробувальний термін (випробування) тривалістю до шести місяців залежно від рівня підготовки та посади, на яку громадянин претендує. Черговий ранг державному службовцеві до закінчення терміну випробування не присвоюється. До терміну випробування не зараховуються період тимчасової непрацездатності та інші періоди, коли державний службовець був відсутній на службі з поважних причин. На державного службовця в період випробування поширюється законодавство про державну службу.

Проходження державної служби, призначення на посаду державного службовця. Призначення на посаду державного службовця здійснюється за допомогою адміністративного акта (указу, постанови чи розпорядження, наказу) керівника органу державної влади або уповноваженої особи, що юридично фіксує вступ громадянина на державну службу і зарахування його на відповідну посаду. Призначення охоплює такі випадки:

- вступ на державну службу (виникнення державно-службових відносин);
- зміна державно-службових відносин;
- переміщення по службі.

Призначення на посаду державного службовця передбачає добровільну і взаємну згоду сторін (громадянина і державного органу в особі керівника чи уповноваженої особи). Воно є взаємопогоджуваним адміністративним актом. Згода призначуваної особи є передумовою дійсності адміністративного акта про призначення.

Проходження державної служби, призначення на посаду державного службовця, правова форма призначення — видання та вручення державному службовцю під розписку адміністративного акта про призначення. Виходячи з загальних положень адміністративного права, обов'язковими ознаками адміністративного акта про призначення на посаду повинні бути як мінімум:

- 1) відомості про орган державної влади, що призначає державного службовця;
- 2) зазначення посади державного службовця, на яку призначається особа;
- 3) дата початку виконання обов'язків на посаді, на яку призначена особа;
- 4) підпис керівника (чи уповноваженої особи) і гербова печатка органу.

Приведення зазначеного мінімуму відомостей в адміністративному акті про призначення на посаду є обов'язковою умовою його юридичної дійсності.

Адміністративний акт про призначення на посаду повинен бути завжди підписаний власноручно керівником органу державної влади (чи уповноваженого ним особою). Акт, підписаний за допомогою технічних засобів, не містить жодної з істотних юридичних ознак, що робить його дефектним.

Оригінал акта про призначення залишається в органі державної влади і є складовою особової справи державного службовця.

Проходження державної служби, просування по службі являє собою призначення державного службовця на іншу посаду з іншим організаційно-правовим статусом посади. Також ним визнається призначення державного службовця на іншу посаду з більш високим грошовим утриманням без зміни посадового найменування, тобто в рамках однієї категорії посад.

Проходження державної служби, просування по службі, загальні умови.

Просування по службі здійснюється виключно за ознаками здібностей і професійної кваліфікації незалежно від статі, расової належності, віросповідання, світогляду тощо. Просування державного службовця на більш високу посаду можливе за таких умов:

- наявність вакантної посади;
- наявність необхідної професійної освіти, досвіду роботи, знання Конституції України, законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- наявність необхідного стажу державної служби та/або загального стажу;
- проходження конкурсу чи застосування іншої процедури, передбаченої чинним законодавством.

Право державного службовця на просування по службі покладає на державні органи обов'язок його забезпечувати. Цей обов'язок означає, що державний орган чи посадова особа при винесенні рішення про просування по службі повинні виходити з ділових якостей кандидата на просування, його службових заслуг, у тому числі результатів діяльності і стажу служби, рівня кваліфікації тощо, і, спираючись лише на його професійні якості, не перешкоджати йому в просуванні у рамках державно-службових і фінансових можливостей органу державної влади.

Права вимагати заміщення вищої вакантної державної посади в державного службовця не виникає і у тому разі, якщо він тривалий час заміщає ту саму посаду. Якщо всі претенденти на заміщення вакантної посади однаково гідні просування по службі, то орган державної влади чи посадова особа мають право ухвалення рішення про просування конкретного державного службовця за своїм розсудом. Однак у всіх випадках вони зобов'язані обґрунтувати своє рішення з урахуванням професійних якостей кандидата на просування.

Право державного службовця на просування по службі є гарантією від протиправних дій органів державної влади чи посадових осіб, від яких залежить просування по службі.

Якщо державний службовець не був підвищений по службі через зловживання і відмова у просуванні виявилася наслідком провини або протиправної поведінки посадової особи, «обійдений» державний службовець має право звернутися до відповідного органу державної влади чи до суду.

Предметом заперечування в даному разі буде адміністративний акт, прийняттям якого порушене право державного службовця на просування.

Просування по службі реалізується з дати призначення державного службовця на вакантну посаду, зазначеної безпосередньо в адміністративному акті про призначення.

Питання для самоконтролю

1. Визначте мету і завдання державної служби в кадровому забезпеченні державного управління.
2. Наведіть принципи державної служби та їх роль в формуванні

державно-управлінських механізмів.

3. Розкрийте конституційні засади розвитку і реформування державної служби.

4. Охарактеризуйте порядок вступу на державну службу.

5. Визначте особливості проходження державної служби та просування по службовій кар'єрі.

3.7. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Загальна соціальна ефективність державного управління.

2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління.

3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

4. Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади

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 решті-решт йдеться про ефективність суспільної системи.

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.

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: загальна соціальна ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління - це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення нарізних потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та

готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності останнього.

З точки зору раціональності і ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійким, надійним і безповоротним чином з належною повнотою і в належний час при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

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

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений 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.

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

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 само управлінських структур. Ця ефективність носить сукупний характер і не дає чіткої уяви про вклад в неї кожного з названих компонентів.

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

Перш за все, це *ціле орієнтованість 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.

Ціле орієнтованість 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. Це дозволяє виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

Аналіз ціле орієнтованості 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.

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

В якості третього критерію спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати *стиль функціонування державно-управлінської системи*, її підсистем та інших організаційних структур. В даному випадку мова йде про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

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

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає *загальні (сукупні) - економічні, соціальні, технічні, кадрові та 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” і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні достатньо повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить *критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного*

управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиначного управлінського рішення, дії, впливу. Ці критерії необхідні тому, що загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця - своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь в реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати в якості засобу впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління. Тому *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.* Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувались з точки зору суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Третім критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *реальність управлінських впливів.* Вибір критерій обумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв в правових і організаційних формах, повинна забезпечувати ціле орієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.

Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні і комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим *зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т.д.) з точки зору відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток* може виступати четвертим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління.

З вказаним критерієм безпосередньо пов'язаний наступний п'ятий, який полягає в *характері і обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами.* Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління служить *міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави.*

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами, - сьомий критерій конкретної соціальної ефективності державного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за

будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, в систему державного управління йшла тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Восьмим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління 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.

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

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 і інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, з ступенем їх реального використання.

Можна оцінювати і інші управлінські явища, але головне полягає в тому, щоб пізнати ступінь реального задоволення суспільних запитів в державно-правовому цілепокладенні, організації і регулюванні.

Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Існують і певні процедури, у відповідності з якими така аналітична діяльність здійснюється і призводить до тих чи інших наслідків. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу і оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) по різних питаннях життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Також 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.

Багатогранну аналітичну і оціночну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їх погляду, позиції, аналізу і оцінки.

Важливе місце серед каналів аналізу і оцінки державного управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію

про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми і їх відтворення.

На шляху розв'язання цих проблем можна:

а) активніше використовувати самі звернення громадян і роботу з ними для виявлення недоліків, упущень, слабких місць в управлінні і, відповідно їх усунення;

б) повніше аналізувати потоки одно типових, які співпадають за предметом і змістом, звернень громадян з тим, щоб своєчасно приймати управлінські заходи з недопущення зростання негативних проявів і процесів;

в) управлінським органам ширше вступати через звернення в прямий діалог з громадянами.

Наукова думка пропонує чимало критеріїв соціальної ефективності державного управління і процедур їх застосування. Важливо, щоб суспільство, люди їх інститути знали їх і хотіли ними практично користуватись.

Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади.

Економічна та соціальна діяльність державного апарату являє собою професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо. Виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, апарат управління певним чином обумовлює умови виробництва матеріального продукту та надання послуг, а іноді й послідовність їх подальшого використання. Всі економічні характеристики виробництва товарів і надання послуг визначаються за правилами і в порядку встановленими законодавчими та нормативними актами, розробленими й запровадженими певними органами державної влади. Останнє пояснює та обумовлює розгляд економічної складової їх діяльності.

Предметом діяльності державного апарату є спрямування та моніторинг використання ресурсів. Предмет економічної діяльності апарату обумовлений цілями його функціонування щодо забезпечення реалізації завдань і функцій держави з метою задоволення економічних, соціальних та духовних потреб суспільства і конкретної особи.

При цьому державний апарат має також відслідковувати всі зміни ринкової кон'юнктури з метою внесення відповідних коректив до нормативно-правових актів і своїх дій, суворо стежити за дотриманням положень і вимог цих актів, установлених правил і застосовувати економічні та адміністративні заходи впливу.

Ринкові відносини перетворюють державу в рівноправного суб'єкта ринкових відносин. У цій ролі держава виступає через свій апарат, який розпоряджається державною власністю, регулює та контролює фондові ринки, ринки нерухомості, ресурсів, зокрема, фінансовими, мобілізує та розподіляє ресурси за допомогою податків, тарифів, митних, акцизних та інших зборів, пільг, квот, субсидій, субвенцій, кредитів, лімітів тощо.

Держава унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку, що використовуються нею для забезпечення життєдіяльності всього

суспільства. При цьому державний апарат знаходиться під постійним впливом і тиском економічних закономірностей, стану розвитку ринкових відносин, принципів організації та правил і норм функціонування ринку. Тим самим, функціональна та структурні складові державного апарату повинні відповідати потребам ринку, державний апарат має постійно змінюватися, перебувати в постійному русі й розвитку.

Економічний аналіз ринку, що певним чином враховує й соціальний стан суспільства, повинен бути певною домінантою при синтезі системи державного управління, а юридична техніка - лише засобом правової легітимізації.

Тим самим постає проблема ефективності діяльності державного апарату, тобто отримання державою гарантованого прибутку зі своїх прав на реалізацію певних економічних функцій, і перш за все, з делегованих державою прав на володіння державною власністю.

З економічної точки зору володіння власністю вимагає професійного розпорядження та користування нею. Отримання найбільшого прибутку від використання своєї власності, як свідчить світовий досвід, притаманно використанню приватних способів господарювання, обумовлених приватною зацікавленістю, мобільністю та динамізмом.

Іншим напрямом економічної діяльності державного апарату є отримання державою прибутку від делегування права власника. До цього слід віднести: оренду майна та її окремий вид - концесію; квотування; ліцензування; сертифікацію; конкурентне надання прав шляхом тендерів, торгів, аукціонів на участь у виробництві продукції та послуг тощо; комерційну участь в реалізації інвестиційних проектів і програм, в тому числі, шляхом надання (або продажу) гарантійних зобов'язань і прямих капітальних вкладень на умовах повернення, оплатності та прибутковості; запровадження комерційних (платних) засад для певних економічних функцій. Фактично у цих випадках держава через свій апарат діє як звичайний учасник ринку.

Діяльність органу влади може оцінюватися також в двох аспектах, а саме: *оцінки досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу.*

Треба відмітити, що оцінка досягнення цілей діяльності органу державної влади різними суб'єктами здійснюється з різних позицій.

Громадянина цікавлять досягнуті результати цієї діяльності як для усвідомлення правильності обраного курсу соціального та економічного розвитку, так і для прийняття особистого рішення в період виборів.

Законодавця мають цікавити, в першу чергу, можливі наслідки цієї діяльності, а також, з прагматичної точки зору - результати та обсяг діяльності для виділення коштів з бюджету.

Державного службовця - характер діяльності для досягнення цілей, що поставлені перед органом. Останній вимушений визначати стандарти, норми та питомі витрати щодо надання послуг, розробляти та вдосконалювати організаційні, технологічні, процедурні та технічні проблеми, розробляти та відслідковувати систему оцінки адекватності отриманих результатів тощо. Тим самим окремі випадки оцінки діяльності органу державної влади замінюються

систематичним контролем за ефективністю його діяльності.

Основне ж призначення органів державної влади полягає в створенні та підтримці умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Тому ефективність їх діяльності необхідно розглядати через *показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини*, тобто через основні цілі громадян - суспільний добробут.

Об'єктом аналізу є результат діяльності органу управління. Останній є тільки організаційною структурою, що забезпечує отримання необхідного результату діяльності.

При цьому доцільно оцінювати ефективність діяльності органу на всіх стадіях: при формуванні пропозицій щодо цілей державної політики та їх реалізації; при правовому їх закріпленні або затвердженні; на етапах визначення необхідних та достатніх ресурсів; при наданні послуг або виробництві товарів з метою реалізації визначених цілей; при оцінці досягнення визначених цілей.

Фактично ефективність має оцінюватися протягом всього циклу "мета - випуск".

Враховуючи термінологію системного підходу, цей цикл має наступний вигляд: визначення цілей та їх правове закріплення - формування ресурсно-витратної складової - трудовитрати - процес досягнення необхідних результатів - оцінка досягнення кінцевих результатів.

На етапі визначення цілей діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування актуальною є оцінка його спрямованості та здатності забезпечити їх реалізацію. За наявності сумнівів, що можуть бути викликані недосконалістю організаційно-функціональної структури, кадрового забезпечення тощо, доцільно вирішувати питання про передання реалізації зазначених цілей іншим органам або створення окремого органу управління.

Цілі органу або його структурного підрозділу реалізуються шляхом здійснення певних функцій. Ефективність їх здійснення оцінюється завдяки використанню конкретних показників, зокрема: загальної мінімізації витрат, недопущення втрат, задоволення запитів громадян тощо. Тобто цими показниками фактично оцінюється практична діяльність державного органу. Треба відмітити, що чітке, пунктуальне, а точніше - діагностоване, визначення цілей значно збільшує кількість показників, відповідних різним характеристикам досягнення результату, в тому числі й якісним. При цьому проблема якості постає рівнозначною з наданням послуг чи виробництвом товару.

Якість послуг, її забезпечення та підвищення потрібно розглядати в сукупності. Інший підхід може призвести до поліпшення окремих показників без достатнього аналізу можливих наслідків для якості надання послуг. Такі показники, як правило, віддзеркалюють лише збільшення обсягів роботи, що виконується, чи товарів. Тим самим вони не повною мірою відповідають оцінці задоволення потреб громадянина та суспільства, і не можуть бути показниками ефективності діяльності органів державної влади. Тобто з цією метою необхідно застосовувати такі показники, які б оцінювали діяльність державних службовців саме з підвищення добробуту суспільства.

Ефективність управління, в тому числі й державного, прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих з залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів.

Аналіз ефективності діяльності органу державної влади має бути зосереджений, в основному, на наслідках діяльності, тому що кінцевою метою надання послуг і виробництва товарів є не самі послуги чи товари, як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів та платників податків. При цьому виникає проблема багатомірності цілей, що обумовлює й множину критеріїв їх досягнення.

При розгляді питань ефективності діяльності органів управління необхідно враховувати *певну ступінь невизначеності поставленої задачі*, що відображається як на самій діяльності органу, так і на характері оцінки ефективності. Цим обумовлюється ознака діагностичності мети (цілей), функцій та/або задачі, що ставляться перед органом. Під нею необхідно розуміти, що мета, яка має ознаку діагностичності, має певний вимір, існують методи та засоби виміру, а також незалежні структури, здатні здійснити цей вимір.

При цьому жорстко запрограмовані завдання мають низький ступінь невизначеності, добре підлягають унормуванню та стандартизації. Інша крайність полягає в тому, що завдання, які характеризуються високим ступенем невизначеності, можуть бути оцінені лише в загальних рисах. Між цими двома крайніми випадками існують різні напів запрограмовані завдання із середнім ступенем невизначеності. Ці категорії завдань вимагають застосування різних методів управління та контролю, а також різних типів оцінки.

Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, що певною мірою адекватна ефективності функціонування державної служби в цьому органі, найбільш логічним є наступний порядок її оцінки:

1. Аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей.

2. Аналіз бюджету органу з урахуванням наступних вимог: статті бюджету органу державної влади мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період, шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу; статті бюджету органу необхідно розглядати з точки зору послуг, що мають надаватися, роботи, що має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг та/або ресурсів, які необхідні та достатні для забезпечення досягнення програмних цілей діяльності органу. Тому для оцінки ефективності функціонування органу має слугувати діяльність, а не функція чи завдання; бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто роботи та ресурсного забезпечення діяльності; фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності має спиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати.

3. Експертиза функціональної та організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування.

4. Аналіз ресурсного, в тому числі інформаційного та кадрового

забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади.

5. Дослідження основних показників “випуску” (тобто надання послуг та забезпечення випуску товарів) у визначеній кількості, якості із дотриманням ефективності його виробництва. Останнє може бути забезпечено внутрішнім і зовнішнім контролем, здатним стимулювати поступове довготривале зростання ефективності в державному управлінні. При цьому на дані заходи контролю також мають передбачатися певні витрати, що сприятиме, крім всього, інформуванню громадськості про діяльність органу з надання певних послуг і виробництву товарів з метою забезпечення потреб і добробуту населення.

6. Проведення поточного контролю за ефективністю використання бюджетних коштів та ефективністю діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органу державної влади.

7. Проведення громадської оцінки діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу.

Тим самим аналіз виконання бюджету органу державної влади разом з незалежною оцінкою експертів надасть можливість оцінити ефективність як цього органу, так і професійної діяльності його працівників - державних службовців.

Питання для самоконтролю

1. Обґрунтуйте основні підходи до розгляду ефективності державного управління.

2. Розкрийте сутність загальної соціальної ефективності державного управління.

3. Окресліть критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління.

4. Наведіть підходи до оцінки ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

5. Що є предметом діяльності апарату управління?

6. Наведіть етапи контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади.

7. Визначте засади економічної оцінки ефективності функціонування органу державної влади.

3.8. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання для обговорення

1. Проблеми взаємовідносин гілок державної влади в Україні та необхідність реформування системи державного та регіонального управління.

2. Державне та регіональне управління в контексті трансформаційних та глобалізаційних процесів.

3. Реформування системи державного управління відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих в Європейському Союзі та країнах

розвиненої демократії.

4. Суть та основні напрями адміністративної реформи в Україні.

З набуттям Україною незалежності розпочався процес реформування її владних структур, який триває і до нині. З прийняттям Конституції України 1996 року була сформована модель державного управління за принципом президентсько-парламентської республіки. За Конституцією Президент отримав повний контроль над формуванням Кабінету Міністрів України, керівного складу центральних органів виконавчої влади, призначенням і звільненням керівників місцевих органів виконавчої влади. При такому обсязі повноважень Президента, виявилися неефективними положення Конституції, які мали виступати в ролі механізмів стримувань і запобігання повному підпорядкуванню виконавчої влади Президенту. Ця модель вважалась ефективною з огляду на забезпечення виконання управлінських рішень, прийнятих Главою держави. Однак, ця ефективність істотно знижувалась у випадках, коли проведення Урядом певної політики чи реалізація ухвалених політичних рішень вимагали законодавчого закріплення. Формування Кабінету Міністрів без участі Верховної Ради не забезпечувало передумов для узгодженої позиції Уряду і Парламенту у виробленні і реалізації державно-управлінських рішень. Відчутним недоліком була відсутність конституційно визначеного статусу парламентської більшості та її зв'язку з Урядом. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів щодо вироблення і реалізації державно-управлінських механізмів вимагала законодавчого забезпечення з боку Верховної Ради та існування стабільної проурядової більшості. Однак, Конституція не передбачала механізмів, які б робили це можливим.

Згідно розпорядження Президента України «Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України» (березень 2001 року) групою науковців і представників органів влади була підготовлена і обговорена на низці наукових конференцій відповідна концепція. Однак її положення не знаходили подальшого законодавчого закріплення та практичного втілення.

У зверненні до українського народу з нагоди 11 річниці Незалежності України 24 серпня 2002 року Президентом було наголошено на необхідності проведення в Україні політичної реформи, а 5 березня 2003 року Президент України оприлюднив розгорнуте бачення проголошеної політичної реформи, яке не знайшло подальшої підтримки в Парламенті.

8 грудня 2004 року, після тривалого процесу пошуку компромісного варіанту Президентом і Парламентом, був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Даний Закон закріпив перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, який від самого початку був задекларований як головна мета конституційної реформи і передбачав перерозподіл владних повноважень між Президентом, Парламентом і Урядом.

За оновленою Конституцією Президент України:

- забезпечує керівництво зовнішньополітичною і оборонною діяльністю держави;

- очолює Раду національної безпеки і оборони України та здійснює керівництво її діяльністю;

- здійснює значні повноваження з призначенням та звільнення посадових осіб державних органів (Генерального прокурора України, половини членів Ради Національного банку України, половини членів Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, вищого командування збройних сил України, інших військових формувань, глав дипломатичних представництв, голів місцевих державних адміністрацій), а також внесення кандидатур на посади міністрів оборони та закордонних справ, голови Служби безпеки України тощо;

- зберігає повноваження, пов'язані з діяльністю судової влади;

- має право законодавчої ініціативи, право визначення законопроектів як невідкладних і право вето на ухвалені Верховною Радою Закони.

Президент має широкі повноваження щодо розпуску Верховної Ради, право зупинення дії актів Кабінету Міністрів з причини їх невідповідності Конституції України з одночасним відповідним зверненням до Конституційного Суду.

Внесені зміни до Конституції обумовлюють переміщення основного блоку повноважень Президента від безпосереднього керівництва управлінською та розпорядчою діяльністю до функцій загальнополітичного керівництва й контролю законності дій всіх державних органів, зокрема, органів виконавчої влади.

Реформа зумовила зміну конституційно-правового статусу і повноважень Верховної Ради України. Так, у сфері установчих і кадрових повноважень Верховна Рада отримала право на формування складу Кабінету

Міністрів України та призначення на посади окремих міністрів, що є найважливішим нововведенням конституційної реформи. Парламенту передано право призначення голови Служби безпеки України.

Розширені контрольні повноваження Верховної Ради. Крім права висловлення недовіри Кабінету Міністрів, яке належало Парламенту і раніше, Верховна Рада отримала виняткове право вирішення питань про відставку Кабінету Міністрів і звільнення з посад окремих членів Уряду.

Більш вагомими стали і прерогативи контролю Верховної Ради за діяльністю прокуратури, оскільки вона має право відправляти у відставку Генерального прокурора України шляхом висловлення йому недовіри. Із зменшенням числа депутатів, які мають підтримати запит до Президента України, з половини до третини конституційного складу Парламенту посилюються можливості парламентського контролю за діяльністю Глави держави.

Внесення змін до ст. 94 Конституції розширило законодавчі повноваження Парламенту. Передбачені законодавчі гарантії, спрямовані на забезпечення чинності законів, прийнятих Парламентом в тих випадках, коли після повторного розгляду закону він ухвалений 300 голосами. Крім цього, внесені зміни до Конституції, виключили можливість застосування Президентом України вето на закони про внесення змін до Конституції України.

Конституційна реформа зумовила істотну трансформацію конституційно-

правового статусу Кабінету Міністрів України. А саме:

- розширилися повноваження Кабінету Міністрів України в частині керівництва та координації діяльності органів влади, які не знаходяться в його прямому підпорядкуванні. Це стосується нових норм Конституції, що визначають обов'язкову участь Прем'єр-міністра у процесі призначення та звільнення з посад голови Антимонопольного комітету, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, голови Фонду державного майна України;
- Кабінету Міністрів України передано право самостійно визначати перелік центральних органів виконавчої влади, призначати і звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Уряду;
- Кабінет Міністрів України наділений правом призначення та звільнення з посад заступників міністрів.

Наявність у Кабінету Міністрів України таких повноважень надає йому значної самостійності в координації роботи органів виконавчої влади та організації своєї внутрішньої діяльності.

Внесення змін до Конституції України зумовило різке підвищення статусу Кабінету Міністрів України, значне розширення його повноважень, збільшення незалежності Уряду від Глави держави.

Очікувалося, що внесення до Конституції відповідних змін матиме наступні позитивні наслідки:

- буде вирішена проблема взаємодії Парламенту й Уряду. Тривалий час саме відсутність конституційних засад взаємозалежності парламентської більшості й Уряду, разом з фактичним підпорядкуванням останнього Президенту, була постійним джерелом конфліктів між законодавчою та виконавчою гілками влади. Надання парламентській більшості (коаліції), створеній за результатами виборів, права формувати Уряд є конституційним механізмом їх політичної взаємозалежності. Тобто, спрямування діяльності Уряду залежатиме від змісту політики сил, які належать до більшості. Ця більшість гарантуватиме законодавче забезпечення діяльності Уряду;
- політичний процес буде більш прозорим і зрозумілим для суспільства: виборці голосують за партії, партії формують більшість у Парламенті, більшість формує Уряд. Ця схема дозволила б чітко визначити, які партії при владі, які - в опозиції;
- з'явиться конкретний суб'єкт політичної відповідальності за соціально-економічну ситуацію в країні. Це - партії і блоки, які сформували більшість й Уряд. Цілком логічно припустити, що в разі негативних соціально-економічних наслідків діяльності Уряду на наступних виборах громадяни голосуватимуть за інші політичні сили;
- буде створений запобіжник від авторитарних проявів з боку Президента, його спроб підпорядкувати собі вертикаль виконавчої влади, за результати діяльності якої він формально не відповідає.¹⁷

Загалом конституційні зміни мали сприяти підвищенню ефективності влади, зробити її більш відкритою, прозорою та підконтрольною суспільству

(через персоніфікацію суб'єктів формування влади та відповідальності за результати її діяльності), покращити умови для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами (через створення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і формуванням виконавчої влади).

Однак процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив ряд серйозних проблем, що перешкоджали реалізації зазначених вище очікувань. Причинами виникнення таких проблем є:

- недостатня чіткість або визначеність окремих формулювань Конституції;
- проблематичність статусу певних органів державної влади, яка виникла внаслідок внесення змін до Конституції;
- окремі неточності у формулюванні нових конституційних положень, які призвели до виникнення колізій зі старими положеннями.

Неузгодженість у питаннях статусу та механізмів реалізації повноважень вищих інститутів влади викликана тим, що Конституція України не дає відповіді на питання, яким чином мають узгоджувати політичні позиції Президент України, з одного боку, та коаліція депутатських фракцій і Уряд - з іншого.

Відсутність у Конституції положень про узгодження політичних позицій вищих владних інститутів містить небезпеку виникнення конфліктів на цьому ґрунті, конкуренції за можливість реалізації повноважень, спроб обмеження повноважень одного інституту іншим. В цій ситуації питання погодження політичних позицій між Президентом і Кабінетом Міністрів (коаліцією) залежить від політичної волі цих владних інститутів, що за нинішніх умов не гарантує суспільству забезпечення проведення системою влади в цілому узгодженої, виваженої політики.

Протягом першого періоду діяльності влади в новому конституційному форматі проблема неузгодженості механізмів реалізації повноважень проявилася через конфлікти навколо:

- процедури призначення та звільнення Президентом за поданням Кабінету Міністрів голів місцевих державних адміністрацій;
- порядку скріплення актів Президента України підписами Прем'єр міністра та профільного міністра і правами сторін в цьому процесі; реалізації Президентом права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів;
- порядку та процедури звільнення Верховною Радою міністрів, призначених за конституційною квотою Президента України.

Виразним прикладом проблематичності правового статусу, що виникла внаслідок реформи, є ситуація з місцевими державними адміністраціями, які надалі змушені будуть функціонувати в умовах подвійного підпорядкування одночасно Уряду і Президенту.

Передбачене ст.118 Конституції України призначення і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій “за поданням Кабінету Міністрів України” не створювало жодних управлінських проблем в умовах повного підпорядкування Уряду Главі держави. Зміна цієї ситуації внаслідок

конституційної реформи фактично змінила й ситуацію з призначенням і звільненням названих посадових осіб: віднині всі рішення з цих питань можуть ухвалюватися лише на підставі взаємної згоди Глав держави та Уряду, досягнення якої в умовах їх належності до різних політичних сил виглядає надзвичайно проблематичним.

Ще одним небажаним наслідком, як зазначають експерти аналітичного центру Разумкова, може стати те, що, у випадку орієнтації переважної більшості місцевих державних адміністрацій на виконання розпоряджень Глави держави, Кабінет Міністрів за підтримки Парламенту може піти на створення системи “власних” органів виконавчої влади шляхом утворення регіональних органів міністерств в областях і районах. Це означатиме збільшення чисельності управлінського апарату та перенесення суперечок про повноваження на місцевий рівень.

Після набуття чинності всіма положеннями Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004р. ст.83 Конституції виникає потреба обов’язкового утворення у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. У разі не сформування коаліції протягом одного місяця Президент України відповідно до ст.90 Конституції має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України. Вимоги обов’язкового структурування політичних сил у Парламенті є унікальним явищем в історії писаних конституцій: подібних вимог не передбачає конституція жодної країни Європи, крім України.

Конституція не передбачала закріплення зв’язку між програмою діяльності парламентської коаліції та програмою дій сформованого нею Кабінету Міністрів, а також корекції останньої у зв’язку з розширенням чи зменшенням складу коаліції. Внаслідок не врегульованості питання, можливе виникнення ситуації, коли програмні засади коаліції і Кабінету Міністрів увійдуть у суперечність. Ця обставина створює загрозу неузгодженості в діях, і навіть конфлікту між Парламентом і Урядом, зниження ефективності діяльності системи влади в цілому.

Проблеми, які залишилися невирішеними або виникли під час конституційної реформи обумовили потребу подальшого удосконалення Конституції України на основі досягнення компромісів і порозуміння між усіма учасниками конституційного процесу - Президентом, парламентською коаліцією та сформованим нею Урядом, опозиційними силами, представленими у Верховній Раді. В напрямку удосконалення функціонування владних структур в 2010 році Конституційним судом України була скасована політична реформа в Україні.

Реформування організаційних структур державного управління за Концепцією адміністративної реформи в Україні.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в усіх сферах суспільної життєдіяльності актуалізують необхідність постійного удосконалення, зміни організаційної структури державного управління та запровадження засад соціально-орієнтованої ринкової економіки. Разом з тим, побудова

демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співпраці з світовою спільнотою породжує потребу у здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади і суб'єктами господарювання.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється в процесі реалізації адміністративної реформи. У 1998 році Указом Президента України затверджено заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, якими основні її положення покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, зокрема, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інституту державної служби.

Адміністративна реформа в Україні, перш за все, має забезпечити проведення економічних та соціальних змін, поновити та посилити престиж держави в суспільстві. Вона має спиратися на систему соціально-орієнтованих ринкових перетворень в економіці України, що покликані забезпечити:

- здатність економічного механізму задовольняти на визначеному рівні потреби населення і держави;
- конкурентоспроможність національної економіки у світовій системі господарювання;
- подолання дестабілізуючої дії чинників, що створюють загрозу національній безпеці країни;
- незалежність економічної системи від зовнішніх ресурсів;
- розвиток економічної системи, здатної забезпечити сучасний добробут населення країни.

Держава має забезпечити ефективну роботу всіх без винятку складових державного механізму, незалежно від того, на яких засадах вони виконують свої функції, через запровадження механізмів, що забезпечили б зацікавленість всіх виконавців державних програм саме у ефективному досягненні визначених цілей.

Державна політика щодо удосконалення адміністративної системи та розвитку державної служби має обумовлюватись стабільною політикою економічного та соціального розвитку країни, носити стратегічний і науково обґрунтований характер й забезпечуватись соціальною (тобто більшістю населення) та політичною (тобто більшістю суб'єктів політичної системи) підтримками. Довгострокова прогностична складова економічної та соціальної політики повинна виступати передумовою розробки пропозицій щодо вдосконалення державної служби. В іншому випадку державна служба буде неспроможною забезпечувати фахову підготовку та підбір фахівців, здатних підтримати та запровадити нові програми соціально-економічного реформування.

За умов значної динамічності соціальних, економічних, політичних процесів *адміністративна реформа* виступає як неперервний процес удосконалення інституційних, правових, організаційних, процедурно-технологічних засад механізму держави та державного апарату, що забезпечує

соціально-економічний розвиток країни, сприяє відповідності суспільної системи напрямам розвитку світової цивілізації.

Адміністративна реформа має на меті проведення динамічних змін у системі органів державної влади, її структурі та структурі самих органів, впровадження ціле-орієнтованих програмних методів управління, оптимізації сукупності та структури владних повноважень, виведення з повноважень органів державної влади функцій, що можуть бути делеговані недержавним інституціям із збереженням опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів та достатнього контролю.

Відповідно, адміністративна реформа в Україні покликана забезпечити посилення аналітичної, прогнозної, регулюючої, організаційної та контрольної функцій органів виконавчої влади, чіткий розподіл їх повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, ефективну взаємодію з органами інших гілок влади та інститутами громадянського суспільства.

Система органів виконавчої влади є найважливішим елементом механізму державного управління і виступає основним об'єктом трансформаційних заходів у процесі проведення в Україні адміністративної реформи. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачені основні положення щодо реформування Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Запроваджені на сьогодні положення Концепції адміністративної реформи в Україні стосуються законодавчого врегулювання процесів формування та функціонування Кабінету Міністрів України в зв'язку з прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Законом закріплено статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, окреслено основні завдання, принципи, правові засади його діяльності.

Важливі напрямки, що проголошувала Концепція, знайшли відображення в закріплених Законом положеннях про склад і порядок формування Кабінету Міністрів України, припинення його повноважень, закріплення компетенції Кабінету Міністрів України, про повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади, з Президентом України, з Верховною радою України та її органами, з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями, про організацію діяльності Кабінету Міністрів України.

Реформування змісту та організації діяльності, а також структури Кабінету Міністрів України має супроводжуватися реформуванням системи та структури центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ). Ці органи здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні підрозділи (органи). В процесі здійснення адміністративної реформи пройшло скорочення чисельності та уточнення переліку видів центральних органів виконавчої влади, зокрема, завдяки виникненню урядових органів державного управління відбулося посилення політичної ролі і відповідальності міністрів і запровадження механізму спрямування й координації через них діяльності інших ЦОВВ. Проте зазначені кроки не забезпечили належної зміни змісту діяльності органів виконавчої влади.

Вихідними концептуальними засадами реформування ЦОВВ повинно стати визнання необхідності:

- врахування об'єктивної тенденції мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади в життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарюючих суб'єктів;
- переорієнтації діяльності цих органів з виключно адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права;
- збереження (за умови зменшення кількості або іншої трансформації сфери відповідальності ЦОВВ) за виконавчою владою достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які потребують державного втручання.

Тривалий період проведення адміністративної реформи та необхідність запровадження сучасних методів суспільного управління вимагає суттєвого уточнення цільових засад реформування ЦОВВ, а саме:

- по-перше, реалізації конституційних вимог щодо забезпечення прав і свобод особи і громадянина в економічній, соціальній, духовній та політичній сферах життєдіяльності людини в умовах розбудови громадянського суспільства;
- по-друге, запровадження ціле-орієнтованої програмної діяльності ЦОВВ, заснованої на довгостроковому, науково-обґрунтованому аналізі та діагностуванні досягнення цілей діяльності із забезпеченням обов'язкової прозорості діяльності та підтримки не тільки політичною опозицією, а й широкими верствами населення;
- по-третє, посилення аналітичної, прогностичної, регулюючої та координуючої ролі ЦОВВ у формуванні необхідних умов розвитку суб'єктів господарювання всіх форм власності, де держава постає рівноправним, але не рівнозначним учасником суспільних відносин.

Запровадження цих засад реформування ЦОВВ сприятиме: конкретизації цілей, завдань і функцій ЦОВВ, їх статусу, і як наслідок - оптимізації системи та структури ЦОВВ; забезпеченню провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері; підвищенню ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремленню статусу міністрів від статусу державних службовців; запровадженню нових методів і процедур, форм діяльності ЦОВВ та відповідних організаційних структур.

Тим самим буде зменшений негативний вплив на ефективність державного управління від: невизначеності у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих "інших центральних органів виконавчої влади"; нечіткості у співвідпорядкованості ЦОВВ, дублюванні та суперечливості їх функцій та повноважень; невідповідності фактичної ролі окремих ланок їх формально задекларованому статусу як ЦОВВ; відсутності у Кабінету Міністрів достатніх засобів впливу на діяльність певної частини ЦОВВ; наявності майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого ЦОВВ.

У цілому структурна реорганізація системи ЦОВВ має проводитись обов'язково за умови попереднього проведення цільового та функціонального

аналізу діяльності органу, реальної необхідності та напрямів зміни цілей, завдань, функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур.

Концепцією встановлені певні вимоги щодо реформування процедур управління, а саме:

- жодний орган виконавчої влади не повинен реалізовувати ті функції, між якими можливий конфлікт інтересів;
- функція розроблення і коригування стратегії та функція вдосконалення процедур і організаційних структур відповідно до завдань, що змінюються, є постійними, обов'язковими, організаційно уособленими для будь-якого органу виконавчої влади;
- політична та ідеологічна єдність управлінських рішень процедурно забезпечується шляхом цілеспрямованого контролю за їх виробленням і виконанням;
- на всіх структурних рівнях виконавчої влади обов'язково визначаються особи (посади), що приймають рішення і персонально відповідають за них, з відповідним розподілом прав і відповідальності;
- особа, яка приймає рішення, повинна нести відповідальність за невирішені проблеми, за бездіяльність щодо запобігання виникненню збитків;
- процедура узгодження має носити дорадчий характер, за винятком випадків, передбачених законами;
- обмеження на отримання інформації повинні бути вичерпними, обґрунтованими і формалізованими в нормативно-правових актах.

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то їх ефективне функціонування може здійснюватися за умов визначення та розмежування функцій і повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, дотримання ними законодавчо визначеної компетенції, виконавської дисципліни, їх постійної взаємодії та рівноправного партнерства.

Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105/2007 серед стратегічних пріоритетів політики національної безпеки визначено підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади навколо удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, формування системи стратегічного планування, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки.

Поступ демократичних перетворень, реалізація європейського вибору України вимагають удосконалення системи державної влади. Вона має бути побудована на європейських демократичних цінностях, забезпечувати відкритість та прозорість своєї діяльності. Нагальною необхідністю стають радикальні системні реформи, спрямовані на демократизацію всієї системи державної влади. Затягування з продовженням проведення адміністративної реформи гальмує проведення інших перетворень, зокрема в соціально-економічній сфері.

Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики. Одним з важливих напрямків адміністративної реформи в Україні є формування на регіональному і місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління. Це передбачає перебудову системи місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, подальшу децентралізацію управління.

Згідно Концепції адміністративної реформи в Україні метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;
- спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Реформування місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно важливою проблемою. Адже державне управління пронизує не лише регіональний рівень, а доходить і до найнижчого рівня органів місцевого самоврядування — виконкомів сільських і селищних рад, шляхом делегування їм державних повноважень виконавчої влади. Тому важливими постають проблеми, пов'язані із делегуванням цих повноважень та відповідальністю за їх виконання, а також проблеми взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Водночас правова база розвитку місцевого самоврядування є недосконалою і суперечливою, нечітким є розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відсутні належні організаційно-правові передумови формування фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу належним чином реалізувати закріплені за ними повноваження та функції.

Враховуючи це, концептуально розбудова демократичної та ефективної організації управління на регіональному і місцевому рівні повинна базуватись на таких засадах:

- дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;
- поєднання дій з вирішення питань адміністративної та муніципальної реформ з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг;
- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень (делегованих

і самоврядних) у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;

- законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
- законодавчого закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;
- запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування.

Реформуванню системи управління на даних засадах покликана сприяти державна регіональна політика, яка 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, спрямованих на забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів.

У 2001 році Указом Президента України була затверджена Концепція державної регіональної політики, прийнято інші акти Глави держави, низку законів та постанов Кабінету Міністрів України, які в основному сформували організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у цій сфері. Проте в умовах трансформації суспільних відносин, появи перед Україною нових вимог і загроз гостро постає питання формування ефективної державної регіональної політики як сукупності стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів.

Серед основних завдань, на вирішення яких повинна бути зорієнтована державна регіональна політика в Україні, особливо гострим є формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій. В контексті забезпечення реалізації цього блоку завдань пріоритетом повинна виступати оптимізація територіальної основи публічної влади з впорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основу гармонізації загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики, на думку фахівців, має забезпечити:

- чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;
- врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В ході реалізації ефективної державної регіональної політики важливим є удосконалення територіальної організація влади в Україні, що вимагає:

- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;
- здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;
- забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
- запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
- посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень.

Одним з базових питань, яке потребує вирішення в процесі реформування місцевих органів влади є перерозподіл повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. В основу передачі повноважень від держави до органів місцевого самоврядування, на думку розробників проекту Концепції державної регіональної політики, доцільно покладати принцип субсидіарності у разі, якщо: повноваження стосуються питань місцевого значення; повноваження неможливо чи недоцільно виконувати центральними та місцевими органами виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування спроможні забезпечити їх виконання у повному обсязі; повноваження, що передаються, можуть бути стандартизовані, вироблені чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень; повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; забезпечений належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та інших форм підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях; забезпечений ефективний механізм державного контролю за відповідністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції чи законам України.

Складність умов реалізації повноважень більшістю територіальних громад через їх надмірну подрібненість та недостатнє фінансове забезпечення з особливою гостротою актуалізує питання реформування місцевого самоврядування як одного з базових елементів публічної влади в Україні.

Забезпечення в процесі реформи місцевого самоврядування реальної організаційної самостійності територіальних громад та органів місцевого

самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів, на думку розробників проекту Концепції реформи місцевого самоврядування, вимагає:

- розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;
- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;
- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;
- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;
- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;
- встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;
- підвищення ролі, законодавчого визначення статусу асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування як представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади.

Посилення ролі місцевого самоврядування дозволяє говорити про формування в Україні інституту публічної влади й інституту публічного управління. Цьому значною мірою сприяє становлення корпоративного сектору та активізація інститутів громадянського суспільства. Публічне управління - це

єдина мегасистема забезпечення реалізації народної влади на основі взаємодії інститутів місцевого самоврядування та державної влади. В кінцевому рахунку це вимагає перегляду вимог до підготовки фахівців в сфері управління суспільством - публічного адміністрування.

Питання для самоконтролю

1. Обґрунтуйте концептуальні засади проведення адміністративної реформи в Україні
2. Наведіть актуальні завдання адміністративної реформи в Україні.
3. Прокоментуйте напрями реформування центральних органів виконавчої влади.
4. Окресліть завдання з реформування місцевих органів виконавчої влади.
5. Охарактеризуйте адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи.
6. Розкрийте особливості адміністративного реформування в зарубіжних країнах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Адміністративне управління територіальними громадами : навч. посіб. / В. М. Бабаєв та ін. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2022. 292 с. URL: <https://surl.li/rvmaze>
3. Державне та регіональне управління : курс лекцій / уклад. В. М. Нагаєв. Харків : КП «Міська друкарня», 2023. 366 с. URL: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/41883/1/kl_DERZH_REHION_UPRAVLINNYA.pdf
4. Державне та регіональне управління : підручник / Є. Г. Карташов, В. В. Євдокимов, І. О. Драган та ін.; за ред. Є. Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с. URL: <https://surli.cc/bosyhd>
5. Інноваційні напрями управління сталим розвитком економіки в умовах турбулентності : монографія / за ред. О.П. Павленко, А.Л. Розмарина. ОДЕКУ, 2024. 208 с. URL: <https://surl.li/plzlw1>
6. Національна економіка : практикум / уклад. Корогодова О. О. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2023. 80 с. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/15b7a87f-ca8b-43f4-a273-e42cc9c1c4fe/content>
7. Степасюк Л. М., Чередніченко О. О., Нагорний В. В. Розміщення продуктивних сил : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2023. 450 с. URL: <https://dglb.nubip.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ca087ad3-df01-47b2-bfdf-295c63cafla7/content>
8. Стратегія сталого розвитку : курс лекцій / уклад. О. М. Серікова, В. Ю. Колосков, О. М. Кондратенко. Харків : НУЦЗУ, 2021. 83 с. URL: <https://surl.lu/mxdnms>
9. Стратегія сталого розвитку: Європейські горизонти : підручник / І.Л. Якименко, Л.П. Петрашко, Т.М. Димань та ін. Київ : НУХТ, 2022. 337 с. URL: <https://surl.lu/kogbbw>
10. Управління сталим розвитком : підручник / В. П. Бех, Ю. В. Бех, М. В. Туленков та ін. ; за ред. В. П. Бека, М. В. Туленкова. Київ : Каравела, 2018. 538 с. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/33254/Sustainable%20development%20management.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
11. Шибаєва Н. В., Бабан Т. О. Державне регулювання економіки: навчальний посібник. Харків: ДБТУ, 2022. 272 с. URL: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/29574/3/NP_DerzhRE_2022.pdf

Навчальне видання

ДЕРЖАВНЕ РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ

Конспект лекцій

Укладач: **Поточилова** Ірина Сергіївна

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 12,7
Тираж 300 прим. Зам №273

Надруковано у видавничому відділі
Миколаївського національного аграрного університету.
54008 м. Миколаїв, вул. Георгія Гонгадзе, 9

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 490 від 20.02.2013 р.