

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут економіки та управління
Факультет менеджменту

Кафедра економіки підприємств

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

для здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «магістр» спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування» денної та
заочної форм навчання



МИКОЛАЇВ

2018

УДК 352.07

М65

Друкується за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту Миколаївського національного аграрного університету від 21.11.2018 р., протокол № 3.

Укладачі:

- О. А. Христенко – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки підприємств, Миколаївський національний аграрний університет.
- Г. В. Коваленко – канд. екон. наук, старший викладач кафедри економіки підприємств, Миколаївський національний аграрний університет.

Рецензенти:

- І. О. Іртищева – д-р екон. наук, професор, директор Центру економічних досліджень та управління консалтингу, завідувач кафедри менеджменту, Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова;
- А. В. Ключник – д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки, Миколаївський національний аграрний університет

ВСТУП

Головна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, що відповідає б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, а також у розмежуванні та збалансуванні повноважень і відповідальності різних рівнів влади та місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Місцеве самоврядування є варіативною дисципліною циклу професійно-практичної підготовки. Мета цієї навчальної дисципліни полягає в тому, що вона дає теоретичні і прикладні знання про системно-структурну організацію органів публічної влади, допомагає сформулювати цілісне уявлення про елементи організації роботи органів державної влади. Вона має важливе значення для підготовки фахівців, оскільки сприяє розширенню загального та професійного світогляду, оволодінню методикою аналізу різних аспектів організації роботи владних органів.

Розробка наукових підходів державного управління і системи підготовки державних службовців набула актуальності після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році. За роки незалежності Україна пройшла певний шлях становлення, формування і розвитку власної політичної системи, власного державотворення, враховуючи минулий історичний досвід, менталітет народних мас, стан загальної та політичної культури населення. В умовах трансформації соціально-економічної і політичної системи проходять радикальні зміни методів і механізмів управління суспільством, що потребують ініціативних, високоосвічених, творчих, професійно підготовлених фахівців, здатних приймати самостійні й оптимальні рішення а нести за них відповідальність.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1. «ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Лекція 1. Концептуальні та конституційні основи державного управління

ЗМІСТ

- 1. Історичні аспекти державного управління**
- 2. Основні підходи до визначення поняття «державне управління»**
- 3. Закони, закономірності та принципи державного управління**

1 Історичні аспекти державного управління

З набуттям нашою країною незалежності особливої ваги набуває розробка проблем теорії та практики соціального управління. І це цілком закономірно. Адже, за будь-яких умов, без розв'язання визначених проблем неможливо свідомо обирати й застосовувати інструменти соціального проектування і прийняття значущих рішень у соціальній сфері й інноваційній діяльності, уникати непродуктивних витрат часу, матеріальних та духовних ресурсів для оптимізації базових соціальних механізмів. У сучасному ж українському суспільстві, коли розбудова суверенної правової держави, відповідної до її запитів управлінської мережі, й докорінна трансформація економіки супроводжуються певними кризовими явищами, спадами і соціальними конфліктами, питання теорії і практики соціального управління вкрай актуалізуються.

Зазначимо, що вже міфи народів Стародавнього Світу (Ассирії, Вавилону, Єгипту, Греції, Китаю, Індії) містять у собі зародки ідей необхідності й важливості певного упорядкування і регулювання співжиття людей, без чого воно матиме хаотичний і деструктивний характер.

Цінність держави як філософсько-правової теорії і практики організації політичної влади та управління суспільством визнавалися античними філософами Платоном, Аристотелем, Плутархом. Будучи прихильниками ідеї

держави, вони головне її завдання вбачали у збереженні цілісності суспільства, упередженні його розпаду на протиборчі частини. Зміст наполегливого пошуку ними досконалих, заснованих на знаннях і людських чеснотах, форм державної організації полягав у тому, що правління освічених і мудрих людей забезпечувало б дотримання законів і соціальну справедливість.

Ранньохристиянські мислителі, обґрунтовуючи істинність вчення Христа, підкреслювали його важливе значення для утвердження відповідних стереотипів організації суспільного життя. Хоча і в релігійному контексті, ними пропонувались конструктивні ідеї щодо доцільності організації суспільного життя і соціального регулювання на засадах справедливості, дотримання біблійських заповідей: йдеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка у тогочасних суспільствах з деспотичними формами державного правління і невисоким рівнем розвитку продуктивних сил не могла слугувати світській владі взірцем щодо її удосконалення. Викладені у працях Орігена, Блаженного Августина, Фоми Аквінського ідеї стали теоретичним підґрунтям так званої органічної концепції державного управління і соціального регулювання. Якщо церква усвідомлювала невідкладну необхідність удосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і екстраполяції її на сферу суспільних відносин (Уікліф, Марсильй, Оккам, Іоан Росселін, Іоан Дунс Скот), то можновладці залишалися прихильниками абсолютистського централізму з його засадами силового тиску і неприйнятністю будь-яких обмежень особистої влади.

Визначні представники філософської думки Новітнього Часу Г. Гроцій, Т. Гоббс, Б. Спіноза, Д. Локк обстоювали ідею верховенства закону, вимогу дотримання правової справедливості, договірну концепцію держави. Вагомий внесок у розробку проблем нормативно-правового управління життям суспільства належить видатним французьким філософам XVIII ст. Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, К. Гельвецію, вчення яких пройняті пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби проти абсолютизму, за забезпечення політичної свободи людей, за відносне вирівнювання майнового становища

громадян. У конкретно-історичному плані їх ідеї були спрямовані проти феодального ладу, який з утвердженням буржуазно-демократичних принципів соціального управління позбавлявся легітимності.

Новий етап у філософській розробці проблем державного управління пов'язаний з творчістю визначних німецьких філософів І. Канта і Г.В.Ф. Гегеля. Канту належить велика заслуга у справі послідовного філософського обґрунтування і розвитку ліберальної теорії правової держави як ідеальної моделі, якою слід керуватися у практичній організації державного життя. У свою чергу Гегель поділ влади вважав гарантією публічної свободи. Різновиди влади, на його погляд, повинні підпорядковуватися ідеї державної єдності, яка становить сутність внутрішнього суверенітету держави. Викладаючи договірну теорію держави, він водночас надавав першорядного значення конституційним правам і свободам, правовій рівності людей.

На початку ХХ ст. у промислово розвинених країнах з'явилися і оригінальні погляди на регулятивну функцію держави у розвитку економіки, на еволюцію механізмів соціального управління, які формуються у працях представників «австромарксизму» – О. Бауера, В. Адлера, К. Ренера, Р. Гільфердінга. Виступаючи з переоцінкою деяких положень доктрини Маркса, вони приділяли значну увагу новим елементам у механізмах соціального управління, розробці методів соціально-політичного прогнозування, ролі психологічного фактора в ситуативному управлінні, проблемам демократизації управління виробництвом, виключенню з суспільної практики авторитарних методів управління.

Дослідження актуальних проблем соціального управління у ХХ ст. пов'язується також з іменами Д. Істона, Г. Алмонда, М. Вебера, Т. Парсонса, Г. Мертона, Г. Моски, У. Ростоу, Ю. Хабермаса, Е. Тоффлера, А. Печчеї та інших відомих соціологів та філософів. Усіх їх об'єднують намагання уникнути жорсткого соціального детермінізму, ідеї необхідності втручання держави в управління економічними процесами, боротьби з бідністю, гуманізації праці,

розуміння важливості врахування впливу на всі сфери суспільного життя новітніх досягнень науки, техніки і культури.

Філософські розвідки радянського періоду 20-90 рр. ХХ ст., присвячені проблемам соціального управління, мали, як правило, апологетичний характер і були орієнтовані на підтвердження переваг соціалістичного способу життя. У працях найвідоміших тогочасних авторів – В. Афанасьєва, Д. Гвішіані, Г. Попова, А. Годунова, В. Куценка, Є. Головахи – проблематика соціального управління розглядалася переважно у контексті потреб соціалістичного суспільства з акцентом на критику буржуазних теорій управління. Втім, були сформульовані продуктивні ідеї щодо природи та механізму соціального управління, ролі прогнозування і планування в процесі прийняття управлінських рішень тощо. З'являлися й роботи з пропозиціями щодо виправлення окремих недоліків в управлінні економікою, зокрема, роботи Л. Абалкіна, А. Аганбегяна, Т. Заславської, Г. Лисичкіна, Є. Лібермана.

У роботах філософів, соціологів, економістів пострадянського етапу порушуються принципово нові актуальні питання і проблеми, зумовлені рішучими змінами в основних сферах суспільства – у політиці, економіці, праві, ідеології; рухом в іншому, багато в чому протилежному попередньому, напрямі, про який в радянські часи не могло бути і мови. Зокрема це стосується ролі особистості в процесах соціальної регуляції (І. Ільїн), феномена соціальної мобільності (М. Мокляк, М. Бойко, Т. Загороднюк, Ю. Римаренко, М. Шульга, В. Школьняк), галузевого та регіонального управління (В. Альохін, С. Поважний, І. Гринько), соціального моделювання (В. Курбатов), прогнозування (О. Базулук, Г. Вдовиченко). Напрацювання вказаних авторів уможливили розгляд соціальних моделей як своєрідних форм наукового знання, інтегрованих в управлінську практику [12].

Управління здійснюється в системах, у яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з

середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто, *управління* – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

Управління, зазвичай, здійснюється в системах «людина – техніка», «людина – технологія», «людина – природа», «людина – техніка (технологія) – природа» та ін., але відбувається це саме тому, що у них первинною, «керуючою» складовою виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище – це свідома діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Управління знаходиться в низці явищ «другої» (штучної) природи, які виникли і розвинулись протягом всієї історії людської цивілізації. Воно утворене людьми з метою свідомої саморегуляції їх життєдіяльності й залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів та цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні

керуючого впливу на певні об'єкти. У кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

Відповідно, *управління* є цілеспрямованим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

2 Основні підходи до визначення поняття «державне управління»

Для забезпечення благополуччя суспільства загалом та кожного громадянина зокрема, ефективного функціонування економіки і демократичної діяльності держави дуже важлива злагоджена робота системи державного управління.

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності – вся позазаконодавча та позасудова

діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення .

Термін «державне управління» уперше використав *В. Вільсон у 1887 р.* для позначення сфери практичної діяльності. На сьогодні те, що тоді розумілося під державним управлінням, при найзагальнішому підході зводиться до семи позицій.

По-перше, під державним управлінням розуміється сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих та супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, управління – це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, по яких здійснюється комунікація, реалізується влада.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій, процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління і якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови й реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

І, нарешті, по-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі особливо важливу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Практикою доведено, що ефективно управляти – означає передбачувати, прогнозувати завтрашній день, оцінювати доцільність прийнятих рішень та їх результат. При цьому мета державно-управлінських рішень – досягнення та реалізація державних цілей і основних функцій державної політики.

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини – природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації у безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Отже, характеристика соціальної сутності державного управління включає такі риси:

1. Суспільство та держава як соціальна організація – це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління.

2. Державне управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і

супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм у суспільстві соціального розшарування.

3. Кожному типу правління державою, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи державного управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Державне управління – елемент системи державно-управлінських відносин і його характер та зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, державне управління зводиться до впорядкування та розвитку відносин у державній сфері.

5. Матеріальний зміст державного управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави.

6. Мета є найважливішою характеристикою державного управління – визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень у державному розвитку і здійснюється державне управління. Не можна вважати державним управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

Таким чином, державна влада виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, і реалізується вона через державне управління. Це означає, що державне управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми.

У державному управлінні, як системі діяльності, можна виділити три напрями:

– *державне будівництво*: охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального

устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади у відповідності із функціями держави та її стратегічними цілями;

– *формування державної політики*, яке полягає в розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формування плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);

– *реалізацію державної політики*, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному етапі її історичного розвитку.

Державне управління має низку специфічних властивостей:

- 1) суб'єктом управління є держава;
- 2) державне управління спирається на владні повноваження і поширюється на все суспільство;
- 3) за характером і обсягом управлінських явищ державне управління охоплює вирішення спільних справ, узгодження дій всіх громадян, захист спільного інтересу, задоволення потреб суспільства, а не певних громадян і соціальних груп;
- 4) державне управління містить не лише комплекс методів і засобів правових, політичних, економічних (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а й примус із допомогою правоохоронних органів.

У межах діяльності органів влади державне управління здійснюється:

- у процесі реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

– у процесі виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що виконавчій владі ці повноваження первинно не належать;

– у процесі керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

– у процесі керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньо організаційної сфери).

Поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів – у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ, організацій – у процесі керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згадуваного внутрішньоорганізаційного управління);

– з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб.

Соціальний зміст державного управління виражається через ще одне поняття – *«система державного управління»*. Вона визначається як цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством.

3 Закони, закономірності та принципи державного управління

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну

необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності. Це безпосередньо залежить від міри пізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей державного управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

Теоретичні засади державного управління, відпрацьованість категоріально-понятійного апарату створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління, що займають різні рівні в їх загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

по-перше, вони носять об'єктивний характер;

по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Однак, між законами та закономірностями управління є й відмінні риси.

Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому, частіш за все, вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть

наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів державного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів: адміністративно-правові, системно-цільові, системно-функціональні, системно-організаційні, адаптивні [10].

Види принципів державного управління

1. Адміністративно-правові принципи державного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

2. Системно-цільові принципи державного управління:

• розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;

- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- розподіл цілей за функціями державного управління;

3. Системно-функціональні принципи державного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- сумісність функцій органів державного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій в межах одного органу;

- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

4. Системно-організаційні принципи державного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;
- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- делегування повноважень та відповідальності;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

5. Адаптивні принципи державного управління:

- уточнення мети при зміні обставин;
- відповідність елементів системи визначеній меті;
- орієнтація на постійне оновлення;
- встановлення нормативів за елементами системи;
- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів державного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

Лекція 2. Механізм державного управління

ЗМІСТ

1. Формування «дерева цілей» державного управління та його забезпечення

2. Поняття й види функцій державного управління

3. Функціональна структура державного управління

Цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему державного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління також є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи. Державне управління – це система, що побудована для вирішення багатоцільових завдань, що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкту, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління).

Суб'єкт управління може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади у демократичному суспільстві виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам управління – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право в межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямовуючий

вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів державного управління.

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів державного управління притаманні такі ж властивості, як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто, кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця також є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. Із розвитком цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

Наприклад, якщо розглядати державне управління з точки зору процесуального підходу, то його послідовність може бути представлена таким чином:

- при розробці державної політики ставляться стратегічні цілі розвитку держави та через принципи обмежуються шляхи їх досягнення;
- виходячи з державної політики, приймаються рішення, які втілюються у тому числі у відповідних механізмах управління;
- механізми державного управління та інші доведені до стадії впровадження рішення реалізують необхідний вплив держави на об'єкти державного управління;
- об'єкти державного управління під цим впливом здійснюють конкретні дії;
- дії дають той результат, який сприяє просуванню до цілей державної політики. Ця послідовність повністю відповідає представленій схемі і доводить, що використовувані у державному управлінні конкретні механізми є лише

одним з засобів здійснення цілеспрямованого управлінського впливу з боку держави.

Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином являючись суб'єктивним відбитком об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Цілепокладання в державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.

Сутність управління вимагає налагодженого цілепокладання, 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 й до планування – вибору належним чином дій та їх неухильного втілення в життя.

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

За джерелом виникнення й змістом, складною та логічною послідовністю *основні види цілей державного управління утворюють таку 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 та інших цілей;
- *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі 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 порівняно 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 названих вище цілей і сприяють їх реалізації;
- *інформаційними*, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення 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*; *оперативні*.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення цільовизначення в державному управлінні, є *демократія* – певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у 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.

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

2. Поняття й види функцій державного управління

У науці управління є загальновизнаною думка, що зміст державного управління найбільш виразно проявляється в його функціях. «*Функція*» як поняття має кілька тлумачень і в найбільш загальному розумінні означає обов'язок виконання певної роботи, прояв діяльності, призначення, виконання тощо.

Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління.

В управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом. Тому можна вважати, що у найбільш узагальненій формі функції управління є частинами управлінської діяльності, спрямованими на забезпечення саме цих груп потреб, а тому мають відносну самостійність та однорідність.

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції зумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами [4].

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку зі специфікою їх параметрів поділяються на види.

Так, *за критерієм змісту, характером і обсягом впливу* функції державного управління поділяють 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 такі: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль.

Спеціальні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються в основному запитом об'єктів управління (економічними, духовними тощо).

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

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені 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 самокерованості управлінських суспільних процесів.

Функції управління: а) обумовлені цілями (завданнями) управління; б) носять об'єктивний характер; в) є складовими частинами змісту управлінської діяльності; г) є відносно самостійними та однорідними; д) безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади; е) реалізуються в процесі управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта управління); є) спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

Функції управління розрізняються між собою за специфічними особливостями, виходячи з цілей та завдань виконавчої влади. Тому, на думку *В. Малиновського*, цільова спрямованість функцій та характер виконуваних завдань управління є об'єктивною і методологічно обгрунтованою класифікаційною ознакою систематизації управлінських функцій. На основі даного класифікаційного підходу всю різноманітність управлінських функцій можна розподілити в межах єдиної системи на три найбільш загальні види: а) *основні*; б) *загальні*; в) *допоміжні*.

У свою чергу, зазначені види складаються з таких категорій:

основні функції – *політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні*;

загальні функції – *стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль*;

допоміжні функції – управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю.

I. Головні функції державного управління

Політико-адміністративні:

- забезпечення державного суверенітету;
- здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції і законів України;
- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки;
- забезпечення та координація роботи органів влади;
- регулювання демографічних та міграційних процесів;
- створення та діяльність політичних партій;
- перегляд територіального устрою країни;
- формування громадсько-правової відповідальності.

Економічні:

- гарантія економічної безпеки та самостійності;
- координація економічної політики;
- реалізація фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики;
- забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності;
- розробка та здійснення державних програм соціально-економічного науково-технічного розвитку;
- організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення виконання бюджету (країни, регіону);
- формування грошової політики та регулювання обігу;
- забезпечення якості товарів та послуг, застосування національних та міжнародних стандартів.

Соціальні:

- розробка та здійснення державних програм розвитку соціальної сфери;

- формування та реалізація заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення:

- регулювання трудових відносин між найманими робітниками та роботодавцями.

- формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення;

- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;

- регулювання відносин в сім'ї, охорона дитинства, материнства, батьківства;

- забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин.

Культурно-освітні:

- забезпечення розвитку фундаментальних наук;

- розробка та впровадження державних програм загальної, технічної, гуманітарної освіти;

- здійснення заходів щодо забезпечення спортивного виховання дітей та підлітків;

- поширення інформації неополітичної спрямованості;

- створення умов для розвитку мистецтва та культури;

- забезпечення можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань;

- формування системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації.

II. Допоміжні функції державного управління

Управління персоналом:

- формування служби управління кадрами;

- застосування сучасних методів кадрового менеджменту;

- формування ефективної системи добору та підготовки кадрів;

- оновлення управлінської еліти;

- запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності при формуванні кадрового потенціалу;

- посилення соціальної та політичної захищеності службовців;

- утвердження нової культури державної служби;
- розробка та впровадження сучасних методів визначення потреби в кадрах;
- запровадження механізмів розвитку персоналу, що забезпечують якісно новий рівень кадрового потенціалу.

Організація служб та процедур:

- визначення ефективної побудови організаційної структури державного органу;
- урахування рівня керованості та факторів ресурсного забезпечення при створенні підрозділів та розмежуванні їх повноважень;
- розробка оптимальних схем делегування повноважень за рівнями ієрархії;
- розмежування збалансованих повноважень і відповідальності органів влади щодо забезпечення державних та громадських послуг;
- розробка і впровадження сучасних організаційних регламентів та управлінських процедур.

Технічне забезпечення управління:

- визначення потреб щодо технічного забезпечення управління;
- формування сучасної технічної бази здійснення управлінського впливу;
- збереження, обслуговування та ремонт управлінської техніки;
- своєчасне оновлення технічних засобів;
- застосування сучасних технологій управління;
- розробка нових технологій.

Формування бюджету:

- формування пропозицій щодо доходної та витратної частин бюджету;
- підготовка бюджетних рішень;
- розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу;
- регулювання бюджетного процесу.

Юридичне забезпечення:

- прийняття легітимних законодавчих актів;

- забезпечення якості правового регулювання;
- запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади;
- недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур;

- правове регулювання відносин між гілками влади;
- здійснення діяльності, пов'язаної із судовими позовами.

Діловодство:

- фіксація управлінських дій, створення документів за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях;
- зберігання документації, що стосується основних напрямів і процедур роботи органів державного управління та прийняття рішень;
- регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення (надходження) до відправлення (передачі в архів);
- впровадження комп'ютерних технологій опрацювання документальної інформації відповідно до вимог державних стандартів та відповідних інструкцій;
- дотримання термінів діловодства та зберігання документів;
- організаційно-методичне забезпечення роботи з документами у структурних підрозділах.

Контроль та аудит:

- визначення об'єкта та предмета контролю;
- складання правил та регламентів проведення контролю;
- одержання та співставлення інформації з різних джерел;
- прийняття рішень за підсумками контролю;
- доведення рішень до адресата, а в разі необхідності – до громадських та правоохоронних органів;
- надання допомоги підконтрольним структурам у наведенні порядку;
- сприяння недопущенню помилок у подальшій роботі;
- запровадження аудиту при встановленні реального становища з проблемних питань.

Інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю:

- формування вертикальної та горизонтальної мережі прийняття та поширення інформації;
- забезпечення релевантності інформації при прийнятті рішень;
- спрощення адміністративних процедур одержання інформації щодо діяльності органу управління;
- забезпечення прозорості у діяльності органу влади;
- створення каналів постійного обміну інформацією з громадськими організаціями та громадянами.

3 Функціональна структура державного управління

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

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

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

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають 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.

Лекція 3. Органи державного управління в системі державного регулювання економіки

ЗМІСТ

1 Формування гілок влади в Україні

2 Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

3. Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах

4. Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави

1 Формування гілок влади в Україні

Інститути, що охоплюються системою стримувань і противаг, є самостійними структурними або функціональними елементами державної влади, оформленими у правовому або організаційному відношенні, і спрямованими на забезпечення функціонування цієї системи. Їх основними ознаками є відносна відокремленість, можливість самостійного застосування і, водночас, єдність із іншими елементами цієї системи, наявність стійких зв'язків із демократичними принципами.

Розвиток демократії в Україні зумовлює необхідність створення системи державної влади, яка б здійснювала якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах. Влада у демократичній державі у вигляді її трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. Будучи «поділеною», влада у державі повинна залишатися

цілісною, єдиною, тому що йдеться про поділ не влади, а функцій здійснення цієї влади. І не лише про поділ, але й про взаємодію даних функцій.

Юридичний прояв єдності і гармонійності влади полягає у тому, що:

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

2) різні органи держави не можуть приписувати тим самим суб'єктам за тих самих обставин взаємовиключні правила поведінки.

Поділ влади треба сприймати як загальний принцип, а не як жорсткий регулятор у процесі реформування державної влади України.

Для подальшого розгляду принципу поділу влад звернемося до більш конкретного визначення сутності законодавчої, виконавчої та судової влад.

Законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Сеймі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони. Її сутність полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність та поведінку людей та їх об'єднань за допомогою законів і правових актів (рішень), які приймаються представницькими органами влади (парламентом, радою). В інституціональному розумінні законодавча влада виступає системою державних закладів, які мають право приймати закони, обов'язкові для всіх громадян та їх об'єднань, а також для інших державних органів. У правовій державі законодавча влада приймає тільки такі закони, які не суперечать основному закону – Конституції даної держави. При виробленні та прийнятті законів законодавча влада керується такими принципами:

– будь-який закон, прийнятий законодавчою владою, мусить бути правовим, конституційним (не суперечити конституції). Право ж містить у собі сенс правильного, справедливого;

– пріоритетність та верховенство права, тобто право є невід'ємною властивістю людини, нації, народу, воно ніким не надається й ніким не може бути відчуженим;

– формальна рівність. Цей принцип вимагає визначення права, як рівного для всіх виміру свободи. Принцип формальної рівності припускає для законодавчої влади лише одне – закріплення у законі однакових стартових можливостей для кожного громадянина.

Парламент як спеціальний державний орган уперше було засновано в Англії в 1265 р. Згодом з'явилися іспанські кортеси, французькі штати й інші законодавчі органи, що одержали загальну назву в усіх країнах світу – парламент.

Сьогодні парламент, як найменування для позначення представницької влади, застосовується у більшості розвинутих країн. У США і деяких країнах Латинської Америки він називається конгресом, у Швеції – риксдагом, Фінляндії, Польщі – сеймом, Норвегії – стортингом, Росії – Федеральними Зборами.

Сучасний парламент є складним багатоелементним механізмом, що має різноманітні зв'язки і взаємини з іншими інститутами влади. Наявні в літературі дефініції містять кілька типових характеристик парламенту, найважливішими з них є ті, котрі дозволяють розкрити його двоєдину природу як представницького і законодавчого органу влади. Обидві ознаки взаємозалежні, тому що виборність і «мандат народу» дозволяють парламентам приймати закони і виконувати інші владні функції.

Обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми державного правління, характеру політичного режиму, конституційних традицій та політичної культури суспільства. Так, у державах з парламентською формою правління їх компетенція найширша. Парламенти здійснюють або контролюють усі найважливіші сфери суспільного життя: крім законодавчої, виконавчої та судової функції, вони також мають вирішальний вплив на бюджетний процес. У країнах з президентською формою правління парламентам належить вужчий обсяг повноважень та компетенцій, а найголовніше те, що їх вплив на виконавчу владу здійснюється здебільшого опосередковано і насамперед шляхом бюджетної політики. У країнах так званої

змішаної форми правління – президентсько-парламентської – повноваження парламенту дещо ширші. Він безпосередньо бере участь у формуванні уряду, впливає на його склад, та у такий спосіб визначає політичний курс держави в цілому.

Чисельність парламентів та їхніх палат відбиває певні закономірності. Кількісний склад нижніх палат практично завжди є більшим, ніж верхніх. Чисельність нижніх палат певною мірою відповідає кількості населення тієї чи іншої країни. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї (не може перевищувати 3000). Нижні палати парламентів: США – 435, Росії – 450, Польщі – 460, Японії – 512, Франції – 577, Італії – 630, Великобританії – 650, ФРН – 662 депутати. Верхні палати парламентів складають, наприклад, Японії – 252, Італії – 315, Франції – 319 депутатів.

Назва гілки влади «законодавча» не означає, що, крім основної законодавчої діяльності (законодавча функція), представницькі органи не здійснюють ніякої іншої діяльності.

Не менш істотною функцією законодавчої влади є фінансова, яка реалізується у праві щорічно затверджувати бюджет країни.

Є засновницька функція, яка здійснюється через участь парламенту у формуванні вищих виконавчих і судових органів. Показником прояву «*стримувань і противаг*» слугує контроль, здійснюваний законодавчим органом, за роботою уряду, інших посадових осіб виконавчої влади (контрольна функція). Вираження недовіри уряду, перевірка виконання законів, парламентські розслідування слугують потужними стимулами парламентського контролю. Проте головною особливістю організації та діяльності парламенту є його представницький характер. Парламент можна назвати владою прямого загальнонародного представництва. Таким чином, слід виділити такі укрупнені функції парламенту:

- представницьку;
- законодавчу;
- фінансову;

- засновницьку;
- контрольну.

Отже, обсяг конституційної компетенції парламентів залежить від форми правління, характеру політичного режиму, державного устрою країни, конституційних традицій, політичної культури та стану розвитку суспільства. Разом з тим, при різній компетенції парламентів, функції їх тією чи іншою мірою схожі.

Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади у масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіш за все уряд має офіційну назву – Ради або Кабінету міністрів.

Виконавча влада організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої у законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини. Призначення виконавчої влади є похідним від принципу поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, тобто створення такої структури влади, яка покликана її демократизувати, підпорядкувати законам і зробити більш ефективною, спираючись на об'єктивний механізм її організації та функціонування, а не на добру волю правителів.

Виконавча влада охоплює всю державну діяльність, яка не відноситься ні до законодавчої, ні до судової влади, становить широку сукупність державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у відповідній сфері і забезпечують реалізацію прийнятих законів і рішень на всій території країни. Вона являє собою своєрідну підсистему виконавчих органів державного апарату, в основі якої лежить розгалужений апарат управління. Уряд на чолі з його главою утворює адміністративний апарат шляхом створення та розпуску установ через внесення відповідних законопроектів. Головним інструментом управління уряду, підпорядкованої йому адміністрації є постанови і розпорядження.

Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядчу діяльність. У цих цілях з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер.

Таким чином, призначення органів виконавчої влади – управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо.

Судова влада – це самостійна і незалежна галузь державної влади, що формується згідно з процедурою та функціонує відповідно до демократичних принципів, встановлених Конституцією. Судова влада через сукупність певно визначених державних органів – безсторонні та незалежні суди, які наділені владними повноваженнями по вирішенню віднесених до їх компетенції виникаючих при застосуванні права питань, здійснює правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснює інші, передбачені законом функції.

Судова влада – незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Вона покликана запобігати можливості змови чи протистояння двох інших гілок влади (законодавчої і виконавчої), створювати перепони на шляху виникнення диктатури.

Основними функціями судової влади є конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне та інше судочинство у формі розгляду і вирішення судами відповідних справ.

Розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади є поділом державної влади по горизонталі. По вертикалі влада розподіляється між усіма органами та посадовими особами, що належать до тієї чи іншої гілки влади.

У раціонально влаштованій державі влада здійснюється за допомогою спеціальних органів. Звідси різні галузі влади: законодавча, виконавчо-розпорядча і судова. Для того, щоб запобігти зловживанню владою і виникненню авторитарної, абсолютної влади, не зв'язаної правом, ці гілки не повинні поєднуватися в руках одного органу, тобто повинні бути розділені. Розподіл влад, таким чином, є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації і контролю.

2.Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

Сучасний світ зазнає фундаментальних динамічних соціальних змін, відбувається прискорення соціальних процесів. Формування нової культури управління, постіндустріальної наукової парадигми дає змогу вивільнити центральні органи влади від невластивих їм функцій та зосередити увагу на сучасних методах управління.

Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного і місцевого (регіонального) управління, який ґрунтується на об'єктивних законах і принципах соціального управління. Ця перебудова базується на конституційних принципах розподілу влади з чітким визначенням повноважень кожної інституції. Ці умови викликали необхідність внесення істотних змін в організацію діяльності органів державного управління і передачу деяких функцій місцевих органів державного управління органам місцевого самоврядування (так звані делеговані повноваження).

Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави. Адже

необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Ця постановка питання є актуальною для України та має особливе значення, адже несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи влади, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, територій. Дані негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази у регулюванні взаємовідносин центру і регіонів.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого управління, адже наша країна сьогодні є однією з найбільш централізованих держав Європи, а система регіонального управління тільки перебуває на шляху реального становлення.

Розвиток демократії безпосередньо пов'язаний з децентралізацією державного управління. Передача певного кола повноважень з центрального рівня на регіональний, у ведення місцевих органів влади, обговорюється впродовж усього часу незалежного існування України як теоретиками, так і практиками. Зараз, в умовах загострення кризових явищ, ця тема набула ще більшої актуальності. Лише у грудні 2005 р. Верховна Рада України «спромоглася» провести парламентські слухання за темою «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». Процеси державотворення вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи державного управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного, забезпечення процесів регулювання централізації та децентралізації, яке є важливим чинником досягнення ефективності

державного управління. Через співвідношення централізації і децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги і недоліки державної політики.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й 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 та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть 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 (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і зумовлена 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.

Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасниками процесу, централізація і децентралізація – це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбивають розподіл повноважень та

відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи. Розподіл функцій включати у визначення недоречно, тому що головна відмінність суб'єкта – це прийняття рішення, а збільшення функцій відбиває не зростання самостійності, а лише перерозподіл праці. Наголос на можливості регулювання зовнішніх та внутрішніх стосунків зроблено тому, що збільшення повноважень щодо взаємодії з оточуючим середовищем вимагає внесення змін у перелік функцій, робіт, структуру, чисельність і кваліфікаційні характеристики персоналу, технологію здійснення управлінських процедур тощо. Це викликає необхідність певної самостійності у прийнятті рішень стосовно таких трансформацій.

Форми децентралізації можуть бути різними, наприклад, децентралізація політична, адміністративна або фіскальна, і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції. Форми децентралізації відрізняються своїми особливостями, політичними наслідками, до яких вони приводять, і умовами досягнення успіху. Наприклад:

- у випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує цілий ряд своїх функцій, таких як планування й фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, насамперед, адміністративну міру, при реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними державними міністерствами та установами зі спеціальним статусом;

- у випадку деволюції центральний уряд передає певні повноваження й функції нижнім рівням уряду. Основна мета в цьому випадку полягає у наближенні уряду до населення, підвищенні його прозорості і підзвітності. У цих умовах місцевий уряд діє в загальних політичних рамках, установлених центральним урядом, але функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектору та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід'ємний елемент рішення проблем, викликаних зростанням вимог, з

якими зустрічаються державні органи, зростанням надій населення на більш ефективно виконання державними установами своїх функцій. Із погляду політики, децентралізація повинна сприяти поліпшенню планування й більш ефективній роботі державних служб та її органів, при цьому враховувати місцеві потреби й умови (при одночасному досягненні регіональних і національних цілей).

Серед причин проведення децентралізації у системі державного управління визначають:

- ефективність: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;
- прозорість: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні;
- субсидіарність: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглисть демократично обраних посадових осіб своїм виборцям;
- мобілізація: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

У багатьох країнах проведення децентралізації диктується економічними причинами.

Здійснення певних функцій на національному або навіть на регіональному рівні може бути пов'язано із значно більшими витратами, тоді як їхнє здійснення на місцевому рівні може бути менш витратним.

Децентралізація впроваджується також із метою зміцнення демократії: шляхом наближення рівня, на якому приймаються рішення, до тих, на кого найбільше впливають дії уряду. У результаті очікується, що здійснення функцій державними установами покращиться, так як на різні потреби й запити населення будуть відповідати місцеві посадові особи, краще обізнані про потреби населення. Суттєвою рисою децентралізації повинна бути суспільна підзвітність, що дозволить забезпечувати демократичний контроль місцевих

органів влади. Таким чином, громадяни повинні впливати на рішення, прийняті виборними органами місцевої влади.

3. Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах

Орієнтація нашої держави на країни Європейського Союзу та пошук найбільш оптимальної моделі управління державою є основним чинником розвитку державотворення, утвердження автономності інституту місцевого самоврядування.

Вітчизняні науковці вважають, що наша країна є однією з найбільш централізованих держав Європи, а місцеве самоврядування перебуває тільки на шляху реального становлення, тому демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства неможливі без проведення децентралізації та деконцентрації державних функцій і повноважень.

Тому потрібно використовувати досвід європейських країн для утвердження місцевого самоврядування в Україні, аналізувати тенденції наділення місцевих територіальних громад широкими повноваженнями під власну відповідальність, яка повинна бути законодавчо закріплена.

Одним з прикладів може бути сусідня країна Польща, де реформування системи місцевого самоврядування розпочалося з прийняття у березні 1990 року закону «Про місцеве самоврядування» і означало перший крок реформи місцевих органів влади в Польщі, а Конституція 1997 року визначила, що Польща є унітарною державою, в якій місцеві органи влади забезпечують децентралізацію державної влади.

Відповідно до діючого польського законодавства стосовно місцевого самоврядування, первинною одиницею місцевих органів влади є муніципалітет (комуна), юрисдикція якого охоплює всі питання, які відносяться до компетенції муніципалітету. Розрізняють два основних види обов'язків: обов'язкові функції і повноваження, делеговані державними адміністраціями.

Обов'язкові функції можуть регулюватися тільки парламентськими актами. У даний час до юрисдикції польських муніципалітетів відносяться такі питання:

- використання землі, питання місцевого розвитку і захисту довкілля;
- утримання місцевих доріг, мостів і організація вуличного руху;
- водопостачання, каналізація, вивіз сміття, електро- та газопостачання;
- місцевий громадський транспорт;
- охорона здоров'я та соціальні послуги житловий фонд;
- дошкільні та шкільні заклади освіти;
- культура, фізична культура та спорт;
- утримання місцевих ринків, парків та кладовищ;
- громадська безпека та пожежна охорона;
- утримання громадських будинків, які знаходяться в комунальній власності.

Вивчаючи досвід реформування системи місцевого самоврядування Італії, зазначимо, що у законодавстві країни розрізняють два основних види децентралізації:

- політична чи конституційна – передача публічних функцій органам місцевого самоврядування нижчого рівня;
- адміністративна – відокремлення від центральних органів функцій або владних апаратів.

У свою чергу, адміністративна децентралізація проявляється у трьох видах:

- ієрархічна – зміщення компетенції на користь територіальних підрозділів державного апарату (на зразок децентралізації);
- інституційна – передача адміністративних функцій місцевому самоврядуванню;
- функціональна децентралізація – перенесення адміністративно-державних функцій щодо надання соціальних послуг на органи та структури приватного чи громадського сектора.

На загальнонаціональному рівні функціонують вищі та центральні органи влади (глава держави – король Швеції, парламент – Риксдаг, уряд, міністерства та інші центральні відомства). На регіональному рівні державне управління здійснюють управління ленів та державні органи, а на місцевому рівні – місцеві державні установи.

У Швеції існують чотири типи органів місцевого самоврядування:

- 1) світські «первинні муніципалітети», які у побуті називаються просто муніципалітетами;
- 2) світські «вторинні муніципалітети», які, як правило, називаються окружними радами;
- 3) територіальні одиниці Церкви, відомі як парафії;
- 4) регіональні одиниці Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання.

І світська, і церковна влада можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, відомі відповідно як федерації органів місцевого самоврядування та міжпарафіяльні федерації. Муніципалітети є незалежними юридичними особами, чия автономія закріплена Шведською Конституцією.

Система територіальної організації влади в Швеції базується на чіткому розмежуванні сфер компетенції державної влади та місцевого самоврядування з одного боку та розмежування сфер компетенції між комунами різного територіального рівня – з другого. Таке розмежування періодично змінюється: окремі функції з відання державної влади переходять до сфери компетенції комун і навпаки. Наприклад, до відання держави від комун перейшли питання охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю (поліція) та частково – шляхове господарство і працевлаштування населення, а до сфери компетенції комун перейшли питання освіти.

Головним принципом центрального уряду в його відносинах з місцевою владою було обмеження ролі міністерств центрального уряду прийняттям рішень загальнодержавного характеру та розподіл ресурсів.

Франція одна з тих західноєвропейських країн, досвід якої може бути використаний у сфері децентралізації державного управління в Україні. Стаття

72 Конституції Французької Республіки гласить, що територіальні громади здійснюють управління вільно, обраними радами за такими принципами:

- ліквідація нагляду з боку держави та її заміна контролем законності рішень місцевих громад з боку префекта, а також делегування владних повноважень мерам та головам генеральних та регіональних рад;
- делегування певних функцій від держави місцевим органам влади з одночасною передачею фінансових та людських ресурсів для їх реалізації;
- регіони, що досі мали статус державної одиниці, були наділені статусом повноправної територіальної громади;
- юридична та фінансова автономія місцевих громад, повна відсутність ієрархії та нагляду між ними .

Розподіл повноважень та компетенції між усіма гілками влади є важливим чинником якісного державного управління в Федеративній Республіці Німеччина. Стаття 28 Конституції німецької республіки проголошує, що в кожній з німецьких одиниць урядування – землях, округах та громадах – жителі повинні бути представлені органом, який обирається на загальних вільних і таємних виборах. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту [8].

Німеччина має чотири рівні урядування: федеральна влада, 16 земель, округи й громади. Система місцевого самоврядування, що розвинулася в Німеччині, являє собою систему регіонального підпорядкування. Розв'язання місцевих проблем федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, – на органи місцевого самоврядування. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад, у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту. У шести

найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції істотно децентралізовані і передані адміністративним районам, створеним у межах цих земель на чолі з чиновниками районних органів. Головним обов'язком адміністративних районів є координація ведення справ у межах своєї юрисдикції. Їх функції визначаються принципом розумної підпорядкованості: тобто вони вирішують питання, які вимагають широкого контролю і більших ресурсів, ніж мають громади, а також питання, які не мають такого масштабу, як у земельних адміністративних одиницях.

Законодавством закладений високий ступінь розмежування повноважень між територіальними рівнями, на практиці існує значна взаємозалежність між федеральною владою, землями та місцевою владою. Окрім взаємозалежності між рівнями урядування є широка взаємодія у горизонтальному плані, коли, наприклад, асоціації громад чи земель опікуються певними сферами суспільного життя, як освіта, автошляхи та пожежна охорона .

Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині, Польщі та Швеції пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Першим важливим кроком до побудови демократичної децентралізованої держави повинна бути територіальна реформа, підкріплена фінансово, а також вдосконалення вітчизняного законодавства, запровадження принципу субсидіарності, розмежування компетенції та повноважень між місцевою та державною владою, створення виконавчого органу районних та обласних рад з одночасною ліквідацією районних державних адміністрацій та реформуванням з пріоритетом на контрольно-наглядові функції обласних державних адміністрацій, для чого буде необхідно передати під контроль голів областей та районів частину службовців, задіяних у місцевих державних адміністраціях – як це було зроблено у Франції після 1982 р., в Італії та Польщі після того, як було створено самодостатні та політично незалежні регіони.

4. Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави

Управління регіоном на кожному рівні влади має свої цілі, що потребує відповідного ресурсного забезпечення. Відтак, важливого значення набуває відповідність та адекватна субординація цілей і ресурсів на різних ієрархічних рівнях.

Розвиток регіону неможливий без закріплення за ним ресурсів, які відповідають виду і обсягу завдань, що стоять перед адміністративно-територіальним утворенням.

Ефективність реалізації регіональної стратегії розвитку ґрунтується на загальних факторах:

- людських ресурсах – кількості, кваліфікації і вартості робочої сили;
- фізичних ресурсах – кількості, якості, доступності і вартості об'єктів державної та комунальної власності;
- ресурсах знань – сумі наукової, технічної і ринкової інформації, що справляє вплив на можливості виробництва і реалізації товарів та послуг;
- грошових ресурсах – кількісній і вартісній характеристиці капіталу, що має бути акумульований у межах регіону і спрямований на фінансування програм підтримки стратегічного плану;
- інфраструктурі як сукупності допоміжних галузей виробничої та невиробничої сфери, що на регіональному рівні відображає наявні і потенційні можливості розвитку регіону.

Умови та особливості розташування регіону має надзвичайно важливе значення при розробці регіональних стратегій розвитку.

Особливо це стосується доступу до природних ресурсів, ринків збуту, шляхів транспортування, а також наявності інформаційної інфраструктури. У ринкових умовах розвитку матеріальні ресурси, безперечно, відіграють одну з головних ролей: земля, фонди, природні ресурси є видимою обліковуваною частиною ресурсного потенціалу регіону і на нього, як правило, найбільше звертається увага розробників стратегії. Тому чіткість обліку, прогноз запасів у майбутньому, шляхи оптимального використання є фундаментом розробки стратегії.

Безперечно, на нинішньому етапі розвитку, обґрунтованість, правильність прийняття управлінських рішень безпосередньо залежить від рівня використання інформаційних ресурсів і застосування багатоваріантних методик розрахунків. Для одержання та використання місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування об'єктивної, актуальної та достовірної інформації необхідним є спеціально організований збір, обробка і подання даних особам, які приймають або готують рішення.

Іншими словами, виникає потреба у створенні інформаційної індустрії з потужною інфраструктурою, яка забезпечуватиме розподіл видів та обсягів одержання інформації, юридичну правомірність, повноту, достовірність, актуальність тощо. Така інформаційна інфраструктура реалізується у формі геоінформаційних систем (ГІС), базовим компонентом яких є цифрова картографічна продукція.

Основним моментом розробки моделі й відповідної регіональної ГІС є вибір інформаційних показників – індикаторів стійкого розвитку, за якими можлива оцінка характеру змін, що відбуваються у регіоні. Слід зазначити, що показники здатні виконувати функції індикаторів стійкого розвитку тільки у сукупності економічних, екологічних і соціальних категорій розвитку.

Формування організаційно-функціональної структури регіональної ГІС, має ґрунтуватися на різноманітній картографічній інформації для вирішення наступних завдань:

- створення єдиної інформаційної бази даних ресурсного забезпечення регіону з метою вирішення проблеми узгодження цілей регіонального розвитку і ресурсів, необхідних для їх досягнення;
- проведення комплексного аналізу території за індексом регіонального розвитку для визначення певних груп територій за комплексною характеристикою соціально-економічного розвитку;
- визначення складових потенціалу регіонального розвитку;
- оцінювання відповідності сучасного стану території її внутрішньому потенціалу;

- розробки концепції реформи адміністративно-територіального устрою;
- обґрунтування нової моделі територіального поділу і устрою.

Та разом з тим, слід зазначити, що сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, реалізація можливостей мережі Інтернет у процесі стратегічного планування обумовили виникнення ще одного фактору впливу на розробку стратегії регіонального розвитку, пов'язаного із формуванням Інтернет-економіки.

Аналіз ресурсного потенціалу регіону має складатися із наступних частин: ретроспективного аналізу; комплексної оцінки наявного ресурсного потенціалу; визначення запасів ресурсів; визначення альтернативних ресурсів (ресурсів-замінників); визначення необхідності залучення зовнішніх ресурсів; порівняння взаємозамінних ресурсів з капіталоємності, енергоємності, величини запасу, інвестиційної привабливості, можливостями використання. Також потрібно провести перспективний аналіз наявності ресурсів. У результаті такого аналізу створюється база стратегічних ресурсів, необхідних для виконання стратегічного плану.

Окреслення наявності реальних ресурсів на регіональному та місцевому рівнях дозволить ґрунтовніше підходити до визначення оптимальних шляхів досягнення цілей і завдань стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2. «СТРУКТУРА, СИСТЕМА ТА ПРИНЦИПИ РОБОТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Лекція 1: Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні

ЗМІСТ

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування.

2. Магдебурзьке право.

3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство.

4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування.

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування

Вітчизняна система місцевого самоврядування має давню історію, складалася протягом багатьох століть і навіть тисячоліть. Першовитоки її - у інституціях військової демократії дослов'янської доби — родових і племінних сходах, радах старійшин, племінних і союзних радах кіммерійців, скіфів, сарматів. Демократичні принципи державотворення і самоврядування успадковані від попередників, у тому числі причорноморських античних міст-держав, широко використовувались в союзах слов'янських племен - народних зборах (вічах), племінних і союзних радах. Як визначають дослідники, високого ступеня розвитку вічові збори, боярські ради, князівські сейми набули за княжої доби в Київській державі.

У період розкладу первіснообщинного ладу і формування державності в східних слов'ян досить важко розпізнати поділ органів влади і управління і органи місцевого самоврядування.

Молода ранньофеодальна держава була зацікавлена в збереженні структури сільських громад для ефективного виконання адміністративних, поліцейських та фіскальних функцій. Громада (верв) наділялася також деякими судовими функціями, на неї також лягали обов'язки з перерозподілу земельних наділів, податково-фінансові питання. Її члени були пов'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за сплату данини, за скоєні на території верві злочини, призначення і виконання покарань. Сільська територіальна громада об'єднувала селян — вільних господарів одного або кількох сіл. Органом управління верви були «копні» збори або віче. Судові справи проводив верховний суд.

У XII—XIII ст. держава поступово посилює свій вплив на територіальну громаду: спочатку поряд з виборним старостою общини з'являється княжий прикажчик, потім виборного старосту заміняє призначений князем дворецький.

Згодом у період феодальної роздробленості в Київській Русі до них приєдналися інституції соцьких і десяцьких на землях удільних князів.

В умовах існування в IX-XII ст. десятичної системи управління тисяцькі, соцькі й десяцькі виконували одночасно функції органів влади, управління і органів місцевого самоврядування.

Спочатку діяльність соцьких, як і тисяцьких, мала головним чином, військовий характер: з розвитком князівської влади і князівського службового елемента функції соцьких скоротилися. Головні обов'язки соцьких зводилися до забезпечення в даній адміністративній одиниці ладу і порядку — функцій характеру поліцейського; до їх обов'язків також належало піклування про постачання підвод в інтересах військових і взагалі для службових осіб, турботи з відбудови різних споруд для захисту міста від ворогів, стягнення з населення різних повинностей тощо.

Ті самі функції у містах, головним чином функції поліційного характеру виконували підлеглі соцьким десяцькі. З цими старовинними органами влади — соцькими й десяцькими ми пізніше зустрінемося під назвою «сотників» і «десятників». Органом же сільського самоврядування залишались територіальна громада — верв, яка виходила ще з первіснообщинного ладу.

Перехід Київської Русі під управління великокнязівського намісника Великого князівства Литовського у XIV ст. позначитися на самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча». Такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленській землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іґа. Проте заходи з об'єднання ЛитовськоРуської держави, зміцнення її центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи - сейми. Як зазначав В.Б. Антонович, общинне начало все більше й більше витісняється. Віче заступили з'їзди князів, бояр, шляхти.

М.С. Грушевський писав, що в XVI ст. на Волині пани на своїх з'їздах в Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади, полагоджували різні справи, видавали статuti для землі. Вони ж під проводом маршалка Волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них почали обирати послів на великі сейми й складати петиції великому князю у місцевих і загальнодержавних справах. У Галичині, яка стала польською провінцією, «початки сеймикування» М.С. Грушевський датував 1425 роком, коли привілеї галицької шляхти були з польською. Зміни в місцевому і центральному управлінні Галичини зафіксували й архівні матеріали, опубліковані наприкінці XIX ст. Вони ілюструють, зокрема, зростання шляхетського землеволодіння, починаючи з XIV ст., та участі шляхти в місцевому самоуправлінні.

Місцеві сейми займались перш за все законотворчою роботою, володіли законодавчою ініціативою на державному рівні. М.О. Максимейко вважав, що найважливіші законодавчі пам'ятки, видані до появи Литовського статуту, складались саме на місцевих сеймах. З цим можна погодитись, коли мати на увазі джерела цих пам'яток, розробку на місцевих сеймах інструкцій послам на загальний (вальний) сейм, де приймались законодавчі акти. До того ж право земель здебільшого теж розроблялося сеймами земель (воєводств). Так, в судовому рішенні старости луцького 1528 р. є посилання на ухвалу, яка містилась у «правах» Волинської землі і визначала порядок притягнення відповідача до суду, інші процесуальні норми. Ця ухвала була складена на Волинському сеймі і подана ще 1501 р. на затвердження великого князя.

Король Сигізмунд 1527 року з приводу земельної тяжби писав владіці Володимирському і Берестейському, владіці й старості Луцьким, наміснику кременецькому, князям, панам і землянам, щоб вони вирішили на сеймі, «будет ли то в обычае, у права (на суды) вашем Вольшском, ижхтооземлюся правует, самссветками мають присягати, а хто будеть к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку суддям» «подле права земли Вольшское».

За літописними свідченнями в першій половині XV ст. земські сейми вже брали активну участь у державному житті. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутні король Польщі і великий князь литовський Вітовт. Ще раніше (1428р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла — Казимир, теж брав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалася скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з купців. Пізніше великі князі направляли на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

М.С. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти щодо посилання своїх делегатів на загальний

сейм. Першу звістку про обрання земських послів цей вчений датує 1448 роком.

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани обирали й архімандрита разом з печерськими старцями, у Волинській - навіть ігумена самого поважного монастиря — Жидячівського. На цих же сеймах обговорювали правила, визначали терміни і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організацію ополчення, оборони землі, складали «ухвали», грамоти до великого князя, видавали шляхетські привілеї тощо.

Разом з виконанням законодавчих функцій земські сейми брали участь у виконанні судових функцій. Так, 1536 року король Сигізмунд наказав волинським урядникам зібрати на сейм князів, панів і всю шляхту землі й провести «обыск и каранье» тих, хто займався розбійницькими нападами і не втримував від цього своїх людей (слуг), взяти з них присягу, що не будуть переховувати злодіїв і розбійників. Мова йде, мабуть, про необхідність скликання судового сейму, які стали досить частими в деяких землях.

Віденським привілеєм 1565 року за наполяганням шляхти були введені повітові сеймики, які стали представницькими становими органами шляхти. Їх повноваження були закріплені в Статуті 1566 року, де в розділі 3, артикулі 5, зокрема, зазначалось, що учасники сеймиків «мають... намовляти о тих речах и потребах земских, которые им на местцах наших ознаймлены будутъ, на мней теж о своих и всех потребах земских и долегlostях оного повету и воеводства». Отже за повітовими сеймиками закріплювались повноваження обговорення і правового вирішення місцевих справ, у тому числі обрання органів управління і суду, і вибори послів на Генеральний сейм.

З утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики як нижча ланка парламентської системи і органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об'єднаної держави, у тому числі і на українських землях. З 1569 р. в Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на Велике князівство

Литовське. На Волині їх стало 4, на Київщині — 2, збільшилося їх число і в інших воєводствах.

За функціональним призначенням і компетенцією розрізняли:

1) передсеймові сеймики, коли заслуховувались королівські грамоти (універсали) або універсали руських воєвод до сеймиків про скликання вольного сейму, вироблялись інструкції послам на сейм, приймались постанови, обирались послы;

2) депутатські — обирали депутатів до коронного Трибуналу казни, створювали воєводські скарбові суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків і використання зібраних сум. Іноді такі сеймики звалися господарськими, бо обговорювали земельні справи;

3) елекційні — обговорювали питання і приймали постанови щодо вибору короля або висували кандидатури на судові земські посади;

4) конфедераційні — часів безкоролів'я для створення конфедерації «при королі» або «проти короля» (рокош) і обрання Вольної ради. Конфедерація створювалась в якому-небудь одному воєводстві, а коли інші воєводства приєднувались до неї, тоді вона називалась генеральною конфедерацією;

5) надзвичайні (екстраординарні) — у зв'язку із загрозою безпеці Речі Посполитої;

6) судові — з'їзд шляхти землі на судові сесії (каптурові суди);

7) реляційні або післясеймові сеймики — заслуховували звіти сеймових послів, приймали ухвали, в тому числі з податкових питань тощо.

Як свідчать архівні матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI - першої половини XVII ст., найбільше постанов сеймиком приймалось з податкових питань, судочинства, шляхетських маєтків, реляцій,

атестацій тощо. М.С. Грушевський зазначав, що такі сеймики «творили апеляційну інстанцію для місцевих судів». Вони ж обирали суддів у земські суди.

2. Магдебурзьке право

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало Магдебурзьке право, що було поширено в містах України в польсько-литовський період. Вперше воно було введено в німецькому місті Магдебурзі й остаточно сформувалося як система правових норм ще в XIII столітті. Суть Магдебурзького права полягала у звільненні міста від управління і суду державних управителів і феодалів та даруванні йому права на створення органів місцевого самоврядування. Протягом XIII—XIV ст. ця система правових норм поширилася на територію Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, а звідси - у Білорусію і Україну. Першим містом України, якому в 1339 році грамотою князя Болеслава-Юрія було надано Магдебурзьке право, стало місто Галицько-Волинського князівства Сянок. Пізніше це право одержали Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Кременець (1431

р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444р.), Київ(1494-1498р.)Ковель(1518р.),Переяслав(1585р.), Чигирин (1592 р.) та інші міста.

Протягом XV—XVII століть Магдебурзьке право стало основою життєдіяльності значної кількості міст України. Для городян боротьба за надання їм Магдебурзького права була способом одержання визначеної автономії від держави і правової основи для захисту міського населення від свавілля королівських намісників і великих землевласників. Для центральної влади, яку здійснював литовський князь чи польський король, надання тому або іншому місту Магдебурзького права стало важливим фактором державного управління, що давало можливість розширювати за рахунок городян свою соціальну базу і здійснювати тиск на феодалську аристократію.

У містах, які одержали Магдебурзьке право, створювався власний орган місцевого самоврядування - магістрат, що складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган), в які відповідно до грамоти

Сигізмунда II обиралося від трьох до шести чоловік. Члени ради — радники (радці, а згодом — ратмани, ратегери) обиралися жителями міста. Обраними могли бути «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законороджені, такі, що охороняють справедливість та правду, не мають жадібності й злості, не лихварі, не двоєжонці тощо» жителі міста. Вибори проходили, як правило, наступного дня після Нового року. Рада на чолі з бурмістром, повноваження якого по черзі виконували радники, здійснювала управління містом і всіма господарськими справами. Лаву очолював вїт, який обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням Королем Польським, якщо місто мало повне магдебурзьке право (Київ, Житомир), і призначався польським королем, якщо місто було з неповним магдебурзьким правом. До складу «лави» входили довічно обрані «лавники», які приносили присягу.

Уведення Магдебурзького права в містах України мало, на наш погляд, двояке значення: з одного боку, воно сприяло «європеїзації» життя міста, встановленню виборної системи органів місцевого самоврядування і суду, формуванню в Україні основ громадянського суспільства, дало змогу ввести життя міста в чіткі правові норми. Але з іншого боку, воно привело до посилення іноземної колонізації й обмеження прав українського населення, витіснення з органів місцевого самоврядування корінних жителів, місце яких зайняли поляки й німці. Крім того, введення Магдебурзького права гальмувало і блокувало розвиток місцевих норм і традицій самоврядування, супроводжувалося значно більшим втручанням центральної влади в життя міст порівняно із Західною Європою.

3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство

Самобутньою сторінкою в історії розвитку місцевого самоврядування в Україні було козацьке самоврядування, що виникло в часи Запорізької Січі й проіснувало до 1783 року. Істотним елементом української державності цього періоду стало встановлення полково-сотенного устрою, особливістю якого було те, що полки й сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військовоадміністративним самоврядуванням. Система органів управління козацтвом складалася з трьох правлінь: генерального, полкового і сотенного. Вищою ланкою влади було генеральне правління, яке очолював гетьман з найближчими помічниками (так звана рада генеральної старшини). На місцях керували полковий і сотенний уряд. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, що обирала полкову і сотенну старшину, могла у визначеному випадку відсторонити полковника від влади. Сотенний уряд складався із сотника і його помічників. Містами керували виборні міські старшини, селами — сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а в дрібних — отаманам з виборними особами від міського населення. Однак поступово став намічатися перехід від виборів до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а потім російським царем.

Новим етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало підписання в 1654 р. Переяславської угоди між Україною і Московською державою, що поклало початок поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. На первісному етапі Україна одержала підтвердження від російського царя про не порушення своїх прав на місцеve самоврядування. Так, у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право, але поступово це право стало витіснятися й у 1831 р. воно було скасовано (у Києві — указом Миколи I від 23 грудня

1834 р.). Уже після смерті гетьмана І. Скоропадського в 1722 р. в Україні стала вводитися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. і скасування у 1781 р. полковосотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування.

Після заміни в 1783 р. магістратних і ратушних судів судами «по повітах і губерніях» Катерина II видала «Жалувану грамоту на права і вигоди містам Російської Імперії» і «Городове Положення», відповідно до яких у всіх містах були створені нові органи місцевого самоврядування - міські думи. При цьому місцеве управління поділялося на: 1) загальноміське, органами якого були міський голова, загальна міська дума і розпорядницька чи шестигласна міська дума (виконавчий орган) і 2) станове (купецька, міщанська управи, управа ремісників, іноземних ремісничих цехів, найнятих служителів, робітників).

4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні знайшов втілення в Україні у другій половині XIX ст. У цей період в тій частині України, яка входила до складу Російської імперії, відбувалися зміни в галузі місцевого управління. У 1865—1870 рр. в шести лівобережних і південних українських губерніях, а саме Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській були запроваджені органи земського самоврядування. У Російській імперії земська реформа була проведена у 1860—1870 рр. з метою пристосувати самодержавний лад до потреб капіталістичного розвитку країни, але зі збереженням його дворянської суті. Головним стрижнем земської реформи була ідея самостійності, самофінансування.

Проект реформи земського самоврядування в Росії готувався упродовж кількох років спеціальною комісією при Міністерстві внутрішніх справ. До березня 1863 р. комісією був підготовлений проект «Положення про губернські та повітові установи», котрий після обговорення його у Державній раді 1 січня 1864 р. був затверджений імператором Олександром II і отримав силу закону.

Згідно з Положенням в губерніях та повітах передбачалось створення виборних земських установ, які склалися з розпорядчих органів — повітових і губернських зібрань і виконавчих органів — повітових і губернських управ.

Ці установи створювалися, як це зазначалося у ст. 1 Положення, «для заведовання делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам губернии и каждого уезда».

Коло дії земських установ обмежувалося кордонами губернії чи повіту. Земські установи у справах, якими вони відали, діяли самостійно, але законом могли визначатися випадки і порядок, коли дії земських установ підлягали затвердженню загальних урядових органів. У той же час земським установам заборонялося виходити за межі їхніх справ і втручатися у справи, підлеглі віданню урядових, станових і громадських властей і установ.

Для виконання покладених на земські установи завдань вони мали право від імені земств, на підставі загальних цивільних законів, набувати і відчужувати рухоме й нерухоме майно, укладати договори, приймати зобов'язання, вчиняти цивільні позиви і відповідати у цивільних судах по майнових справах земств.

Положення про губернські й повітові установи визначало порядок формування земських установ. В основу було покладено виборні всестанові засади, але з перевагою для представників дворянства. Першими обиралися повітові земські зібрання. Вибори земських зібрань проводилися на трьох виборчих з'їздах (куріях). Всі виборці поділялися на три курії: 1) повітові землевласники, 2) міські виборці, 3) виборні від сільських громад.

До першої курії входили землевласники, які мали не менше 200 десятин землі (розмір землеволодіння залежав від місцевості і доходив до 3000 десятин), особи які мали нерухому власність на суму більшу ніж 15 тис. крб. або отримували річний прибуток більш ніж 6 тис. крб., а також уповноважені від духовенства і землевласників, які мали менше ніж 200 десятин землі. Таким чином, першу курію представляли переважно землевласники-дворяни і почасти велика торговельно-промислова буржуазія.

У другій курії виборче право належало купцям усіх трьох гільдій, власникам торговельних і промислових підприємств у містах з річним оборотом не менше 6 тис. крб., а також власникам міського нерухомого майна не менш ніж на 500 крб. у невеликих і на 2000 крб. у великих містах. У цій курії були представлені головним чином велика міська буржуазія, а також дворяни, які були володільцями міської нерухомості.

Третя курія складалася з представників селянських громад, перш за все селян. У той же час у цій селянській курії мали право балотуватися також місцеві дворяни і духовенство як представники «селянських громад».

У першій і другій куріях вибори гласних до повітових земських зібрань були прямими. У третій курії вибори були триступеневими: спочатку сільські громади обирали представників на волосний схід, на якому вибирали виборщиків на повітовий з'їзд виборщиків. Потім цей з'їзд обирав гласних до повітового земського зібрання.

Губернські земські гласні обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних.

Дані про кількісний склад земських установ, які впроваджувалися на території України, були вміщені в додатку до статей 33 і 52 «Положення про губернські та повітові установи» під назвою «Ведомость о числе гласных, избираемых в земские собрания, на первое трехлетие с открытия земских учреждений в губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской,

Нижегородской, Новгородской, (Донецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.Петербургской, Саратовской, Сибирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской».

Кількість гласних була визначена і для губерній на перше триріччя від впровадження нов. Так, для Полтавського губернського земського передбачалося 100 гласних, для Таврійського - 33, Херсонського - 78, Чернігівського - 93. До складу губернських земських зібрань, як правило, обиралися предводителі дворянства, голови управ, 2—3 чиновники від казенних і удільних маєтків. Таким чином, губернське земське зібрання як найбільш високий ланцюг земського самоврядування формувалося на основі непрямих виборів і представництва чинів. Члени земських зібрань перед вступом до виконання своїх обов'язків приносили встановлену загальними законами про державну службу присягу.

На чолі повітного і губернського земських зібрань стояли відповідні голови цих зібрань. Ними були повітові й губернські предводителі дворянства.

Земські зібрання проходили сесійно. Губернські й повітові зібрання збиралися кожного року по одному разу: повітові не пізніше вересня, а губернські не пізніше грудня. На засідання повітових зібрань відводилося десять днів, а на губернські — двадцять. Передбачалися випадки скликання надзвичайних земських зібрань. Земське зібрання відкривав і закривав: губернське - губернатор особисто, повітове - повітовий предводитель дворянства.

Нагляд за порядком у ході роботи земських зібрань покладался на їх голів. Кожен гласний мав у земських зборах тільки один голос і не мав права передати його іншим гласним. Постанови земських зборів мали законну силу лише тоді, коли в їх засіданнях брали участь не менше однієї третини всього числа гласних, які складали збори, але в крайньому випадку не менше десяти.

Вибори і рішення про усунення від посад, або передачі до суду членів земських установ проводилися закритою подачею голосів, а рішення з інших питань — відкритою подачею голосів. Сам порядок подачі голосів визначався земськими зборами. Ухвали земських зборів приймалися простою більшістю голосів. У разі рівності голосів перевага належала голосу голови земського зібрання. Усі постанови земських зборів заносили до журналу, котрий підписувався головою, секретарем зібрання і всіма присутніми членами зборів.

Земськими зборами обиралися строком на три роки їх виконавчі органи - відповідно губернські й повітові земські управи. Повітова земська управа складалася з голови і двох членів, які обиралися повітовим земським зібранням з числа осіб, які брали участь у повітовому зібранні. Це зібрання могло, при необхідності, збільшити число членів управи, які обиралися, до шести. Обраний земським зібранням голова повітової управи затверджувався у цій посаді губернатором. У разі відсутності голови повітової управи його місце заступав один з членів управи, також із затвердженням губернатором.

Губернська земська управа складалася з голови і шести членів, які обиралися губернськими земськими зборами зі свого середовища. Обраний земськими зборами голова губернської управи затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. У разі відсутності його місце заступав один з членів губернської управи, також з затвердженням міністра внутрішніх справ.

Крім голів і членів земських управ, земським зборам як губернським, так і повітовим дозволялося призначати шляхом виборів зі свого середовища уповноважених для завідування належним земству нерухомим майном, закладами і установами і взагалі для виконання доручень земських зборів.

На утримання голів і членів земських управ земські зібрання виділяли необхідні суми коштів. Доходи самих земств склалися з обкладання податком практично всіх верств населення.

Земським управам надавалося право за згодою земських зібрань запрошувати для постійних занять з предметів відомства земських управ (так і для виконання тимчасових доручень) сторонніх осіб, з призначенням їм платні з передбачених для цього сум. Найчастіше на роботу в земствах залучалися лікарі, вчителі, статисти, інші земські службовці.

Правовий статус земських установ дозволяв їм вирішувати досить широке коло місцевих справ. У той же час слід зазначити, що земства були позбавлені права зачіпати функції урядових, станових і суспільних установ. Більше того, і в межах своєї компетенції земські установи перебували під контролем органів місцевої і центральної влади, перш за все губернатора і міністра внутрішніх справ. Так, ці посадові особи мали право призупинити будь-яке рішення земського зібрання на підставі визнання його «противным законам или общим государственным пользам». А зробити це вони могли, бо всі постанови земських зібрань підлягали направленню «без замедления» губернатору, а ряд з них і безпосередньо міністру внутрішніх справ. Крім того цілий ряд постанов земських зборів взагалі підлягали обов'язковому затвердженню губернатором або міністром внутрішніх справ. Так, згідно зі статтею 92 «Положення про губернські та повітові установи» затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали постанови земських зібрань: «про позику, що перевищує дворічну суму земського збору; про віднесення губернських доріг до розряду селищних; про збори за проїзд по земських шляхах сполучення; про відкриття ярмарок строком більш ніж чотирнадцять днів і про перенесення або зміни строків існуючих ярмарок; про перенесення існуючих пристаней; про поділ майна і установ громадського піклування на губернські й повітові».

До сказаного слід додати, що земські установи, не маючи виконавчої влади для стягнення зборів, вимушені були звертатися за сприянням до місцевої поліції, що не завжди слугувало справі проведення в життя земських постанов. Не сприяло розвитку діяльності земств і негативне до них становлення органів влади царської Росії, що проявлялося у різних формах, у

тому числі на законодавчому рівні. Так, закон від 21 листопада 1866 р. позбавив земства припливу вельми значних коштів. А 13 червня 1867 р. було видано закон, який ще більше ускладнив діяльність земських установ. Так, земські доповіді, журнали тощо повинні були проходити через цензуру губернатора. Крім того заборонялася взаємодія земських установ різних губерній одна з одною без згоди з губернатором. Для земських видань була встановлена попередня цензура, бо друкування земських постанов і промов на земських засіданнях дозволялося тільки за згодою губернатора. 19 вересня 1869 р. височайше затверджене положенням комітету міністрів земські установи позбавлялися права безкоштовної пересилки кореспонденції. Однак найбільш суттєвого удару по ідеї місцевого самоврядування, закріпленій у Положенні про земські установи 1864 р., було завдано 12 червня 1890 р., коли було опубліковане нове «Положення про земські установи». Положення було затверджене Олександром III, царювання якого відзначено пануванням централізму і укріпленням принципу самодержавства.

Якщо в основі Положення про земські установи 1864 р. лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалась на ідеї повної самостійності земств у вирішенні місцевих справ, то в основі Положення про земські установи 1890 р., навпаки, лежала державницька теорія, що заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала земські установи як державні органи, котрим доручалися певні галузі місцевого господарства при збереженні за урядовою владою права не тільки нагляду, але і втручання у їх справи. Державницька теорія самоврядування в цілому була спрямована проти відокремлення земських установ від державних органів (тобто проти децентралізації) і фактично «визнавала залежність земських установ від бюрократичної самодержавної влади».

Згідно з новим Положенням поновлювалась становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам як самій

«благонадійній» категорії жителів. Дворяни почали посилати в земські зібрання представників більше, ніж селяни й мешканці міст разом взяті. За новим земським Положенням позбавлялися виборчих прав: духовенство, церковний притч, селянські товариства, селяниволоділці приватних земель у повіті, особи, які мали купецькі свідоцтва, володілці торговельних і промислових установ, євреї. Крім того, були скасовані сільські виборчі з'їзди, а гласні від селян призначалися губернатором з числа кандидатів, котрі були обрані на волосних сходах. Замість принципу виборності впроваджувався принцип затвердження голів і членів земських управ. Оскарження незатверджених членів управ не дозволялося. Як голови земських управ, так і члени управ згідно зі ст. 124 Положення від 1890 р. вважалися перебуваючими на державній службі. Відповідно до ст. 87 Положення губернатор отримав право припиняти виконання постанов земських зборів як у випадку формального порушення законів при їх прийнятті, так і тоді, коли вважав, що постанови земських зборів «не соответствуют общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушают интересы местного населения».

У той же час слід відмітити, що в новому Положенні про земські установи були зафіксовані раціональні, такі, що забезпечували ефективну діяльність земств, приписи. Так, на посаду голови земської управи в члени управ тепер могли обиратися не тільки гласні, але й взагалі особи, які отримали виборчий ценз (ст. 116). Згідно зі ст. 108 Положення від 1890 р. розширювався деякою мірою перелік предметів відання земських установ, що природно, збільшувало їх компетенцію. Майже в повному обсязі відновлюватись права земств на безкоштовну пересилку кореспонденції. Але все таки головним призначенням нового Положення про земські установи від 12 червня 1890 р. було обмеження прав земських установ.

У той же час треба зазначити, що незважаючи на дії властей, спрямовані на обмеження самостійності земств, підсилення їх залежності від адміністративних органів земські установи у 60—90-ті роки XIX мали певні

успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань. Вважається, що найбільш суттєві досягнення земських установ були у сфері народної освіти. Значні досягнення земські установи мали в галузі охорони здоров'я. Це виявлялося, зокрема, у збільшенні кількості лікарів, розширенні мережі аптек, виникненні фельдшерських і медичних курсів підвищення кваліфікації. Стало активно впроваджуватися віспоприщеплення. Земська медицина активно проникає в сільське середовище. Значними були успіхи земств у забезпеченні санітарного благополуччя на своїй території, влаштуванні богаделень і будинків для інвалідів.

Економічна діяльність земств зосереджувалась на піклуванні за місцевою торгівлею і промисловістю, на організації позичково-зберігальних товариств і артілей, заснованих на самопомозі населення. У полі зору земських установ перебували також улаштування місцевих шляхів, земської пошти, будівництва церков, утримання місцевих тюрем і будинків для божевільних, заходи з організації місцевої продовольчої справи. Значним був внесок земських установ в організацію статистичних і економічних досліджень.

У пореформений період у Російській імперії відбувалися зміни в управлінні містами. 16 червня 1870 р. Олександр II затвердив «Міське положення». Згідно з цим нормативним актом міськими органами самоврядування визнавалися: міська дума — розпорядчий орган міського самоврядування і міська управа — виконавчий орган міського самоврядування. На ці органи було покладене вирішення завдань господарського призначення, а саме: благоустрій міста, піклування про міську торгівлю і промисловість, завідування шкільною і медичною справами, прийняття санітарних і протипожежних заходів тощо. До компетенції міської думи відносилися вибори голови управи (а при наявності для того підстав, відсторонення його від посади і притягнення до суду). Голова управи затверджувався у цій посаді губернатором або міністром

внутрішніх справ. Як правило, міський голова був не тільки керівником міської управи, але і головою міської думи.

Однією з найбільш суттєвих рис міської реформи 1870 року було надання міському управлінню відносно широкої самостійності при вирішенні питань міського господарства, оскільки як затвердженню губернськими властями (а в окремих випадках міністерством внутрішніх справ) підлягали тільки окремі найбільш важливі постанови міської думи (по більшій частині фінансів), в той час, коли більшість розглянутих думою справ не потребували ніякого затвердження будь-ким. Губернатор здійснював нагляд за законністю дій органів міського самоврядування. У сучасній юридичній літературі висловлена думка про те, що Положення 1870 р. при всіх його недоліках заклало передумови формування в Росії муніципального права.

Міська дума була органом виборним. Згідно з Положенням 1870 р. активним і пасивним виборчим правом володів кожен міський обиватель незалежно від станової належності, якщо він був російським підданим, мав вік не менше 25 років і володів у межах міста яким-небудь нерухомим майном або сплачував на користь міста збір з свідоцтв: купецького, промислового, на дрібний торг тощо (ст. 17). Міське положення передбачало три розряди виборців залежно від сплати збору на користь міста. Кожний розряд складав особливе виборче зібрання і обирав третину гласних у міську думу строком на 4 роки. Жінки та юридичні особи брали участь у виборах міської думи через своїх представників. Норми виборчого права до міської думи забезпечували перевагу у складі думи представників найбільш заможних верств міста.

Виконавчий орган міського самоврядування — міська управа обиралися міською думою зі складу гласних думи терміном на 4 роки. До її складу входив голова та члени управи, обрані міською думою в кількості, що залежала від чисельності міських жителів. Половина складу членів міської управи поновлювалась кожні два роки. Очолював управу, як і міську думу, міський голова. Члени міської управи вважалися такими, що перебували на

державній службі. Повноваження міського голови були досить широкими. Він керував роботою як міської думи, так і міської управи, зокрема, приймав рішення про скликання міської думи і визначав порядок денний засідань думи. Міський голова також представляв інтереси міста у відносинах з адміністративними органами та іншими установами.

Кошти для утримання органів міського самоврядування та вирішення покладених на них завдань отримували за рахунок різних міських податків і зборів.

Міська реформа 1870 року була проведена і на території тієї частини України, яка входила до складу Російської імперії. Цей процес розтягнувся майже на 14 років. Причому він був здійснений у стислі строки на більшій частині України, а на Правобережній Україні процес впровадження в життя Положення 1870 року відбувався поступово, що пояснювалося політичними міркуваннями.

Міська реформа 1870 року зіграла значну роль в управлінні важливими справами міст України у 70—80-х роках XIX ст. Але 11 червня 1892 р. було затверджено нове Міське положення. Воно значно обмежувало виборчі права городян, що призвело до зменшення кількості виборців, а також скорочення кількості гласних. Підсилювалась роль міської управи за рахунок прав міської думи. Члени управи прирівнювались до урядових чиновників, що ставило їх у залежність від адміністрації.

Лекція 2. Виникнення поняття «місцевого самоврядування» (теорії місцевого самоврядування). Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

ЗМІСТ

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії місцевого самоврядування.

2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії місцевого самоврядування

Поняття місцевого самоврядування виникло після проголошення Україною незалежності, слід зрозуміти сутнісну природу найважливішого суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади і характер влади, яка реалізується місцевим самоврядуванням безпосередньо і через систему органів. Треба відповісти на запитання, чи здійснює територіальна громада та її органи публічну владу, відмінну від державної, чи її повноваження та функції перебувають у межах державних? Однозначної відповіді на це запитання у теорії місцевого самоврядування поки немає.

Є два розуміння місцевого самоврядування - державницьке і громадське.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади, що полягає в делегуванні певної частини державних повноважень територіальним громадам. Стосовно центральних і місцевих органів державної влади місцеве самоврядування має лише певну правову, організаційну й фінансову основи. З цих позицій місцеве самоврядування розглядається як здійснення державних функцій за допомогою недержавних суб'єктів. Такі органи місцевого самоврядування повинні діяти за принципом "дозволено лише те, що передбачено законом". Ця теорія, започаткована в

магдебурзькому праві, поширилася в Європі і була втілена в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Прихильники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають громади як самостійне джерело публічної влади. Влада згідно з такою теорією належить не державі, а громадам як "муніципальна". Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом "дозволено все, що не заборонено законом". В Україні громадська теорія втілюється на базовому рівні (село, селище, місто). На регіональному рівні поєднуються громадська і державницька теорії місцевого самоврядування. Разом з тим повноваження місцевого самоврядування на базовому і регіональному рівнях регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Територіальною громадою називають жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища чи міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Вони реалізують такі функції:

- а) управлінську;
- б) установчу;

в) координуючу;

г) контролюючу та ін.

Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації своїх функцій здійснюється за допомогою специфічних форм і методів як правових, так і неправових. Під формами діяльності органів місцевого самоврядування розуміють здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами і практикою державного будівництва видів дій посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання та функції у межах компетенції кожного органу. Названі форми поділяють на: правові, організаційні й матеріально-технічні.

Правові форми - це такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать:

- нормотворча;
- управлінська;
- правоохоронна;
- правозастосовна.

Організаційні форми на відміну від правових не спричиняють за собою правових наслідків. До них відносять:

- регламентуючу;
- матеріально-технічну;
- ідеологічну; - виховну.

Їх також поділяють на загальні, конкретні й внутрішньоорганізаційні; організаторські; організаторсько-масові. Організаційно-правовими називають форми, що практично склалися і закріплені нормативно-правовими актами.

До них відносять:

- а) сесії;
- б) засідання;

в) збори;

г) індивідуальну і колективну роботу депутатів та ін.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування - це способи, норми й засоби, що їх застосовують у межах визначених форм з метою здійснення завдань і функцій цих органів, що зумовлені їхньою компетенцією. Як і форми, методи названої діяльності поділяють на правові, організаційні й організаційно-правові.

Правовими методами називають такі способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються нормотворча, правоохоронна та правозастосовна форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Організаційними методами є способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційні методи залежно від напрямів і мети діяльності державних органів поділяються на загальні й конкретні. Організаційно-правові методи - це такі способи, прийоми й засоби, що дістали закріплення у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, методи організації і перевірки виконання, інформаційного забезпечення, підготовки, добору та розставлення кадрів та ін.).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюють територіальні громади:

- сільські, селищні, міські ради;
- сільські, селищні, міські голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Муніципальне право тісно пов'язано з іншими галузями та підгалузями права. Їх співвідношення визначається зв'язком між державою і правом. Зв'язок місцевого самоврядування з правом характеризується тим, що:

а) правові норми закріплюють і регулюють відносини організації і діяльності органів місцевого самоврядування;

б) самі органи місцевого самоврядування приймають правові норми, що є джерелом права.

Перш за все муніципальне право пов'язане з конституційним та адміністративним правом конституційним процесом.

Конституційне право - це провідна галузь права і законодавства, що включає в себе систему правових норм і інститутів та нормативно-правових актів, які закріплюють, регулюють та охороняють відносини народовладдя, основи конституційного ладу України, правовий статус людини і громадянина, територіальний устрій, систему державних органів і органів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування покликано логічно продовжити дослідження предмета конституційного права а саме, - організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Адміністративне право - це система адміністративно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері державного управління, тобто підзаконної виконавчої і розпорядчої діяльності органів держави, що спрямована на практичне виконання законів у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Муніципальне право (яке вивчає способи й форми здійснення місцевого самоврядування) досліджує організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Конституційне процесуальне право являє собою систему процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок конституційних процесуальних відносин між суб'єктами. Муніципальне право покликано логічно продовжити дослідження окремих видів конституційного процесу, зокрема - законодавчий процес.

Муніципальне право взаємопов'язане з конституційним матеріальним, процесуальним і адміністративним правом наступним чином:

- а) нормативно-правовою базою;
- б) спільністю окремих правовідносин;
- в) процесом право реалізації вищезгаданої системи правових норм;
- г) спільністю юридичної практики та ін.

Звідси випливає, що конституційне, конституційне процесуальне й адміністративне право закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини органів місцевого самоврядування як між собою, так і з органами державної влади, населенням та іншими об'єднаннями громадян. Система конституційних процесуальних правових норм, що регулюють порядок утворення і внутрішню організаційну діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, їх завдання, функції, форми і методи їх діяльності, становить підгалузь конституційного процесуального права.

Отже муніципальне право - це галузь права України, що закріплює, регулює та охороняє організацію і здійснення місцевого самоврядування, порядок утворення і функціонування органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними керівництва господарським, політичним, соціальним, культурним та іншими сферами життєдіяльності певної територіальної громади.

Конституційною основою місцевого самоврядування є матеріальні й процесуальні конституційні норми та інститути, що закріплюють порядок організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами.

Конституція України закріплює принцип поділу влади в Україні па законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищеназваними

органами держави чи забезпечують виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції.

Конституційні процесуальні норми, що закріплюють порядок утворення та функціонування системи названих державних органів, об'єднуються і утворюють відповідно початкові, головні й загальні конституційні процесуальні інститути. Загальними конституційними процесуальними інститутами місцевого самоврядування є об'єднання правових норм, початкових і головних інститутів, що регулюють організацію та діяльність конституційних органів місцевого самоврядування. Об'єднання двох і більше таких інститутів, предметом регулювання яких є порядок утворення і функціонування системи органів місцевого самоврядування, становлять таку галузь права - як муніципальне право.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, конституційний статус якого закріплено у розділі XI Конституції України.

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні визначаються окрім Конституції України чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами про місцеве самоврядування, система яких перебуває у стадії свого становлення, та такими, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням (ст.24). Крім цього, відповідно до ст.9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську хартію місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

Згідно Конституції України (розділу 11), місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами 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.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Лекція 3. Організація місцевого самоврядування в Україні. Сучасна система місцевого самоврядування та її елементи

ЗМІСТ

- 1. Поняття і система місцевого самоврядування.**
- 2. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.**
- 3. Принципи місцевого самоврядування.**
- 4. Функції та форми діяльності територіальних громад.**
- 5. Територіальна, майнова та правова основа місцевого самоврядування.**

1. Поняття і система місцевого самоврядування

Поняття місцевого самоврядування дається в декількох нормативних актах. Зокрема, відповідно до Конституції України місцеве самоврядування є

правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах

Конституції і законів України.

Нарешті, визначення місцевого самоврядування наведено у ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будьякі обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, строку проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;

- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можуть утворюватися районні в місті ради. Останні утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який водночас є головою її виконавчого комітету.

2. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Чинне законодавство надає таке визначення територіальній громаді. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-

територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Крім того, можна виділити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві:

- 1) територіальна;
- 2) інтегративна;
- 3) інтелектуальна;
- 4) майнова; 5) фіскальна;
- 6) організаційна.

3. Принципи місцевого самоврядування

Під принципами місцевого самоврядування слід розуміти основні, вихідні засади, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування, зумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ.

Система принципів місцевого самоврядування знайшла правове врегулювання у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, не всі вони однаковою мірою відображають ті якісні характеристики місцевого самоврядування, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціальнополітичних явищ. З огляду на це, основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

I. Ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади. До них слід віднести: народовладдя, законність, верховенство права, гласність, колегіальність, виборність.

II. Ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам: До них слід віднести: правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених іншими законами України; поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; судового захисту прав місцевого самоврядування.

4. Функції та форми діяльності територіальних громад

Найважливішим компонентом правового статусу територіальних колективів виступають належні їм функції.

Функції територіальних громад – це основні напрями й види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Функції територіальних громад можна класифікувати на наступні: внутрішні й зовнішні; політичні, економічні, соціальні, культурні функції, екологічна та зовнішньоекономічна функція; контрольна і фінансовобюджетна функція та інші.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення безпосередньо територіальними громадами самоврядування в межах Конституції та законів України.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, що одержали своє законодавче закріплення, належать місцеві вибори і референдум, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Так, місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Загальні збори громадян за місцем проживання є зібранням усіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування у їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд в раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується у порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради і посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше як один раз на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому органи самоорганізації населення розглядаються законодавцем як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законодавством України.

Органи місцевого самоврядування з метою ефективнішого здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

5. Територіальна, майнова та правова основа місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною основою місцевого

самоврядування виступає адміністративно-територіальний устрій України, систему якого складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі й нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на

договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи й служби.

Районні й обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати й купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права

комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Крім того, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом і законом про бюджетну систему.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

Термінологічний словник

Автократичний керівник – лідер, що покладається на законні повноваження, прагне сконцентрувати у своїх руках усю владу, засновану на винагороді й примусі.

Авторитарний стиль управління – стиль діяльності керівника, менеджера, в основі якого лежить абсолютизація принципу єдиноначальності й повне заперечення колегіальних (колективних) методів прийняття рішень.

Адаптація соціальна – а) процес активного пристосування індивіда до умов соціального середовища, що змінилося; б) результат цього процесу. А.с. має дві форми: активну, коли індивід прагне впливати на середовище для того, щоб змінити його (пристосувати) до своїх потреб, і пасивну, коли він не прагне до такого впливу і зміни.

Адаптивна структура – організаційна структура, що дозволяє гнучко реагувати на зміни навколишнього середовища.

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, яка настає за невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення. Такі характерні особливості адміністративного правопорушення, як суспільна небезпека, протиправність, винність є складовими А.в. Особливістю підстав для А.в. посадових і службових осіб є те, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил власними діями, у т. ч. неправомірними вказівками, виконуючи які, їх підлеглі, інші працівники порушують встановлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести

А.в. і за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків.

Адміністративна наука – одна з галузей науки про управління. А.н. розробляє адміністративно-управлінські методи – засоби безпосереднього (прямого), оперативного впливу на керований об'єкт із метою забезпечення однозначної поведінки і дії виконавців у даній ситуації, у досягненні відповідного результату.

Адхократія – організаційні утворення, які займаються всіма тими новими питаннями, які або провалюються в бюрократичні ущелини, або зачіпають так багато бюрократичних рівнів, що зовсім не зрозуміло, хто що конкретно має робити, і, отже, ніхто нічого не робить. Зміст адхократії складають дрібні організаційні одиниці, що виступають під різними ярликами: ентузіасти, команди, спеціальні робочі групи, проектні центри, ударні бригади, гуртки якості, цільові групи. Загальною рисою цих організаційних одиниць є те, що вони ніколи не зображуються на формальній структурній схемі організації.

Аналіз політики – 1) прикладна сусп.-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами соціол. дослідження і добору аргументації для накопичення й переробки пов'язаної з політикою інформації, що може використовуватися для розв'язання політичних проблем; 2) порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях; 3) сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і ситуацій, розробка передбачень з приводу їх можливого розвитку і прийняття якісних політичних рішень.

Асиметрична інформація – ситуація, у якій одна зі сторін економічних відносин краще інформована, ніж інша.

Атестація за результатами діяльності – метод розвитку ефективної робочої сили, що полягає в розгляді показників виконання робочих завдань із метою оцінки продуктивності праці, встановлення зворотного зв'язку, заохочення співробітників.

Багатофункціональні команди – група співробітників різноманітних функціональних відділів, що беруть на себе відповідальність за діяльність команди і спільно працюючих над розв'язанням поставлених завдань.

Біхевіористський науковий підхід – одна з галузей гуманістичного менеджменту, що припускає застосування соціальних наук (соціології, психології, антропології, економіки) в організаційному контексті.

Бюджетний процес знизу вверху – бюджетний процес, відповідно до якого менеджери більш низьких рівнів організації формують ресурсні потреби своїх відділів і передають свої пропозиції нагору за ієрархією.

Бюджетний процес зверху вниз – бюджетний процес, у якому менеджери середньої ланки і першої лінії одержують бюджетні завдання, виходячи з оцінок вищим керівництвом організації її прибутків і витрат.

Бюрократія – тип організації, для якої є характерним спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила і стандарти, показники оцінки роботи, принципи наймання, що засновуються на компетенції працівників.

Бюрократизм – це всесильний, замкнений, чинний за законами ієрархії, твердий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Владу перетворено у самодостатню організацію, що функціонує, виходячи лише із власних інтересів, що повертає в небуття (забуває про) благо суспільства.

Бюрократичний стиль управління – прихильність менеджера до відживаючих методів і прийомів роботи: небажання досконало знати справу і нести за неї відповідальність; затягування вирішення справи, створення

тяганини; безініціативність, націленість на вказівки зверху; у ставленні до підлеглих непотрібне, а часом і шкідливе втручання в їхні поточні справи.

Бюрократичні організації – одна зі сфер класичного напрямку менеджменту, у якій основна увага приділяється раціональному, безособовому управлінню, здійснюваному за допомогою чіткого визначення посадових обов'язків і відповідальності робітників, ведення формальної звітності, поділу власності та управління.

Бюрократика – засоби системного діловодства. Поширення бюрократики ламає сформовані раніше традиційні взаємини, характерні для бюрократичної структури, підвищує значущість взаємозв'язків між конкретними виконавцями і керівництвом.

Вертикальна команда – формальна команда, що включає в себе менеджера і його офіційних підлеглих відповідно до командного ланцюжка організації.

Вертикальні зв'язки – інформаційні відносини, побудовані на засадах підпорядкованості між керівниками та їх підлеглими, коли перші наділені правом віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати.

Виконавча влада (executive (administrative) power) – влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами.

Висхідні комунікації – повідомлення, передані з нижчих рівнів організації на вищі рівні ієрархії.

Витрати на координацію – час та енергія, необхідні для координації, спрямованої на досягнення поставлених цілей діяльності команди.

Вихідне інтерв'ю – співбесіда зі співробітником, що звільняється, мета якої - ідентифікація причин такого рішення.

Вихідний план – план виконання робіт програми, що містить вихідні відомості про основні тимчасові й вартісні параметри робіт, що прийнято до виконання. У вихідному плані, як правило, фіксуються обсяги робіт, планові

дати початку і закінчення завдань проекту, тривалості завдань, розрахункові вартості завдань.

Вищий керівник – у матричній структурі керівник, що відповідає як за продуктиві, так і за функціональні командні ланцюжки, за підтримку балансу влади між двома боками матриці.

Вищий менеджер – менеджер, що досяг вершини організаційної ієрархії і несе відповідальність за діяльність організації в цілому.

Відкрита система – система, що взаємодіє із зовнішнім середовищем.

Відкриті комунікації – обмін інформацією всіх типів між усіма членами організації, її функціональними відділами і рівнями ієрархії.

Віртуальна команда – команда, члени якої широко використовують комп'ютерні технології і програмне забезпечення спільного доступу так, що географічно віддалені її члени мають можливість додати свій внесок у досягнення загальних цілей.

Влада – реальна здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів.

Влада державна – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. В.д. за обсягом і засобами впливу перевищує всі інші різновиди влади, поширюючись на всі сфери життєдіяльності суспільства. Вона здійснюється державою за посередництвом спеціального апарату примусу або переконання, володіє монополією правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян даної держави. В.д. складається із трьох гілок: законодавчої, виконавчої, судової.

Влада в організації – обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля працівників організації на виконання завдань.

Владні повноваження – офіційне законне право менеджера приймати рішення, віддавати накази і розподіляти ресурси для досягнення бажаних результатів організації.

Внутрішні змінні – ситуаційні фактори всередині організації (цілі, структури, завдання, технології і люди).

Внутрішня винагорода – задоволення, яке людина одержує у процесі виконання певної роботи.

Горизонтальні зв'язки – інформаційні відносини між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності, побудовані на засадах інтердепенції (взаємозв'язку, взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності).

Делегування – процес передачі менеджерами владних повноважень і відповідальності працівникам, що посідають позиції на інших рівнях ієрархії.

Дельфі-група (метод Дельфі) – форма групового прийняття рішень, коли фахівці висловлюють своє ставлення до проблеми в письмовому вигляді, керуючись запитальниками, а керівник групи узагальнює їх у спеціальному резюме, після чого експерти одержують новий запитальник проблеми і так доти, поки не буде досягнутий консенсус.

Демократичний лідер – керівник, що делегує владні повноваження співробітникам, сприяє їхній участі в управлінні і при впливі на підлеглих покладається на референтну й експертну владу.

Державна цільова програма – комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним

забезпеченням. Д.ц.п. поділяються на: 1) загальнодержавні (економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля) – програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; 2) інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку суспільства та економіки, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Державне управління – 1) вид державної діяльності, у межах якого практично реалізується виконавча влада; 2) 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 у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Державний апарат – публічно-правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад, віднесених до державної служби.

Децентралізація – передача владних повноважень щодо прийняття рішень у напрямі нижніх рівнів організації.

Децентралізована мережа – командна комунікативна структура, яка припускає, що при розв'язанні проблем або прийнятті рішень усі члени вільно спілкуються між собою, однаковою мірою опрацьовують інформацію і приймають узгоджене рішення.

Державна служба - історично закріпилися норми і правила поведінки людей у сфері державного управління. Як соціальний інститут вона має у своєму розпорядженні значний обсяг матеріальних, ідеологічних та

соціально-примусових ресурсів, що забезпечують особливу роль і статус працівників органів державної влади та місцевого самоврядування.

Державне управління в широкому сенсі розглядається як управління національної соціальної системою, у вузькому сенсі - це діяльність, що полягає в розробці та реалізації політики урядових та інших державних органів, а також управління організаціями і людьми, так чи інакше залученими в цей процес.

Державні закупівлі - процедура придбання державою та державними підприємствами товарів і послуг, необхідних для їх функціонування.

Державний менеджмент - державне управління, що розглядається з точки зору його економічних характеристик, таких як ефективність, прозорість і успішність в досягненні поставлених цілей. Він має справу з тими ж завданнями, що і менеджмент в будь-якій області, - складанням бюджету та управлінням фінансами, керівництвом людьми та використанням інформації. Від державного менеджера потрібно, з одного боку, доводити свій професіоналізм, з іншого - дотримуватись етичні норми державної служби, вміння вловлювати тенденції розвитку політичної системи.

Державне (регіональне) замовлення - угода між органами державної (регіональної) влади і підрядною організацією про виконання певного виду робіт.

Державне рішення - одна з технологій управління державою, що містить у собі інтенцію до оновлення та її реалізацію.

Ефективність управління (administration effectiveness) (від лат. effectivus – досягаючий певного ефекту, необхідного результату) – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями.

Загальна соціальна ефективність (general social effectiveness) державного управління – ефективність, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Зв'язки з громадськістю (public relations) – «паблік рилейшнз» (від англ. public relations – відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) – одна із функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією і громадськістю.

Інвестиція - фінансування витрат на виробництво.

Інноваційна політика держави – сукупність форм, методів і напрямів впливу держави на виробництво з метою випуску нових видів продукції і технології та розширення на цій основі ринків збуту вітчизняних товарів.

Інноваційна програма – комплекс інноваційних проектів і заходів, узгоджений за ресурсами, виконавцями і термінами їх здійснення, що забезпечує ефективне розв'язання завдань з освоєння і поширення принципово нових видів продукції (технології).

Інноваційна сфера – система взаємодії інноваторів, інвесторів, товаровиробників конкурентоспроможної продукції (послуг) і розвинутої інфраструктури.

Інноваційний менеджмент – один з основних напрямів стратегічного менеджменту, здійснюваного на вищому рівні управління комерційною організацією. Головна мета інноваційного менеджменту – визначення напрямку інноваційної діяльності організації таких галузей як: розробка і впровадження нової продукції і технології; раціоналізація менеджменту організації, удосконалювання організації виробництва продукції або послуг, економічні й соціально-психологічні зміни.

Інноваційний потенціал – сукупність різноманітних видів ресурсів, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, інформаційні, науково-технічні й інші ресурси, необхідні для здійснення інноваційної діяльності.

Інфраструктура - комплекс споруд і комунікацій (транспорту, зв'язку, інженерного обладнання), а також об'єктів культурно-побутового призначення, які забезпечують сталий розвиток і функціонування поселень.

Кар'єра – у широкому розумінні – послідовність розвитку людини в основних сферах життя (трудовій, родинній, творчій). Кар'єра характеризується динамікою соціально-економічного становища, статутно-рольових характеристик, форм соціальної активності особистості. У вузькому розумінні вищезазначене поняття зв'язується із просуванням особистості у трудовій діяльності.

Керівник – особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їхнього виконання.

Керівники, що трансформують – лідер, що відрізняється особливими здібностями у впровадженні інновацій і здійсненні змін.

Керівництво – а) управління, що характеризується цілком визначеними функціональними пріоритетами; б) функція управління у складі основних функцій, які розкривають зміст управління.

Керівництво (лідерство) – управлінська функція, що припускає використання впливу менеджера для мотивації робітників до досягнення цілей організації.

Керованість – а) реакція керованої системи на вплив керуючої системи; б) характер і міра сприйняття колективом управлінських рішень, прийнятих менеджером.

Кібернетика – інтеграційна наука про оптимальне управління складними динамічними системами незалежно від того, яка природа і сутність системи - біологічна, технічна, соціальна тощо.

Класична модель – модель прийняття рішень, яка базується на припущенні, що менеджери приймають логічно обгрунтовані рішення відповідно до економічних інтересів організації.

«Класична» (адміністративна) школа управління – одна зі шкіл розвитку управлінської думки в першій половині ХХ в (1920-1930 рр). Її виникнення зв'язують з ім'ям Анрі Файоля. Важливу роль у розвитку ідей цієї школи зіграли Л. Урвік, Д. Муні та ін. Усі вони намагалися подивитись на організацію з погляду широкої перспективи, намагаючись визначити загальні характеристики і закономірності організацій у цілому. Основний внесок представників цієї школи в теорію управління полягав у тому, що вони розглядали управління як універсальний процес, що складається з декількох взаємозалежних функцій, і виклали основні принципи управління.

Компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення.

Комунікація (communications, від лат. communicare – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь) – змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів.

Контрасигнатура (контрасигнація) (лат. contrasignatura – міністерський підпис, від contra – проти і signo – підписую) – політико-правовий інститут, що забезпечує гарантії від зловживань з боку глави держави і глави уряду, через процедуру підписання рішень глави держави главою уряду та відповідним міністром, відповідальним за акт та його виконання, у випадках, передбачених конституцією. Конституція України

передбачає К. актів Президента України, виданих у межах тільки його окремих повноважень (ст. 106).

Контроль управлінський – одна з функцій управління, без якої не можуть бути реалізовані повною мірою всі інші функції. Він покликаний забезпечувати правильну оцінку реальної ситуації і тим самим створювати передумови для внесення коректив у заплановані показники розвитку як окремих підрозділів, так і всієї організації.

Конфлікт – сутичка протилежних інтересів, ідей, які відбиваються на діяльності окремої людини або соціальної групи в цілому.

Концептуальні навички – когнітивні (пізнавальні) здібності людини сприймати організацію як єдине ціле й у той же час чітко виділяти взаємозв'язки її частин.

Концепція – комплекс ключових положень (ідей, принципів), які дають цілісне уявлення про будь-які явища (події), що сприяють досить глибокому їхньому розумінню, визначають методологію й організацію практичної діяльності. Концепція може бути теоретичною і практичною. Перша призначена для пояснення явищ, друга – для здійснення ефективної діяльності за допомогою обліку ключових факторів успіху.

Конституційний дизайн - досить поширений в зарубіжній літературі термін, що позначає формування інститутів і породжуваних ними стимулів, які дозволяють максимізувати суспільний добробут.

Контролінг - одна з форм контролю, що полягає в техніко-економічному напрямку, покликаному зіставляти фактичні результати з плановими, здійснювати порівняння між підприємствами, галузями, періодами за виробничими показниками.

Концепція людських ресурсів – напрям менеджменту, відповідно до поглядів прихильників якого розробка робочих завдань має здійснюватися згідно з теорією мотивації, коли працівники (основний об'єкт уваги)

одержують можливість цілком реалізувати свій потенціал і тим самим задовольнити свої вищі потреби.

Координація (від ко... і лат. *ordinatio* – упорядкування) – метод управління, суттю якого є встановлення між суб'єктами і об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих, з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Координаційні відносини розрізняються за видами: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія.

Кейс-стаді - дослідницька технологія, заснована на вивченні окремо взятих (монографічних) сюжетів, виконаних дослідниками-професіоналами або оброблених ними, з метою виявлення загальної, щодо об'єктивної (тобто чесної, на основі конкретних фактів) оцінки аналізованого феномена або ситуації.

Кластер - сконцентрована на території група взаємопов'язаних організацій: постачальників продукції, комплектуючих або спеціалізованих послуг; інфраструктури; науково-дослідних інститутів; вузів та інших організацій, які взаємодоповнюють один одного і підсилюють конкурентні переваги окремих компаній і кластера в цілому.

Корупція (від лат. - Продажність, розбещеність, зіпсованість) - різновид злочинної діяльності посадових осіб, які використовують довірені їм державою або суспільством права і владні повноваження в корисливих цілях.

Ланка управління – самостійний елемент структури управління, що здійснює одну чи декілька функцій управління, і наділений для цього певною компетенцією для їх реалізації, визначеною відповідальністю за виконання функцій та використання прав. До Л.у. відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або

їх частину. В основу утворення Л.у. покладено виконання відділом певної управлінської функції.

Лобізм - дозволений законодавством представництво інтересів корпоративних груп в органах законодавчої влади, спрямоване на закріплення в законодавстві нових норм, що полегшують і підтримуючих інтереси тих чи інших соціальних груп чи економічних кіл.

Матрична структура управління – структура, що сполучає вертикальні лінійні та функціональні зв'язки управління з горизонтальними.

Менеджер проекту – менеджер, що несе відповідальність за реалізацію визначеного робочого завдання, яке потребує участі інших співробітників того ж самого організаційного рівня.

Менеджерські заповіді – розпорядження, норми, правила соціального і морального характеру, яких має дотримуватися менеджер у своїй практичній діяльності.

Менеджмент – ефективне і продуктивне досягнення цілей організації за допомогою планування, організації і контролю над організаційними ресурсами.

Менеджмент організаційний – а) у вузькому сенсі – сукупність управлінських дій, прийомів і процедур, спрямованих на реалізацію однієї із загальних функцій управління – функції організації; б) один із напрямів (школа, навчання) менеджменту; теоретична концепція і практика управління.

Менеджмент практичний – концепція менеджменту, орієнтована головним чином на практичне використання її основних положень і принципів.

Метод Монте-Карло – метод імітації для наближення відтворення реальних явищ. Метод об'єднує аналіз чутливості й аналіз розподілів можливостей вхідних змінних.

Методи управління – сукупність способів і засобів впливу суб'єкта, що управляє, на об'єкт управління для досягнення визначених цілей.

Методи управлінського консультування – а) консультування проекту; б) консультування процесу. Різниця між ними полягає в організації поділу праці між консультантом і клієнтом у процесі виконання конкретних завдань.

Методологія державного управління – універсальна інтегрована діяльнісна система, яка складається із принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій, методів, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане із забезпеченням пізнавальної та практичної діяльності. Кожна із складових М.д.у. виконує специфічне призначення, одночасно відіграючи системоутворюючу роль. Так, принципи виступають початковою теоретичною посилкою формування знання, вказуючи правильну спрямованість пізнавального процесу. Категорії задають зміст понять, відображають найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини, які є основою будівництва галузі науки державного управління, визначають рівень управлінської думки.

Мистецтво управління – комплекс характеристик управлінської діяльності, що віддзеркалюють роль індивідуальних якостей менеджера в досягненні успіху чи ефективності управління.

Місцеве самоврядування (local self-administration) – право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в 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.

Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ – державні органи, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах.

Місцеві державні адміністрації (local public administrations) – ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють її на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Модель – теоретична побудова, що має деяке відношення до реальності, яку можна незалежно обговорювати й аналізувати.

Мозкова атака – метод стимулювання творчої активності, що виходить із припущення, що при звичайних прийомах обговорення і розв'язання проблем виникненню новаторських ідей перешкоджають контрольні механізми свідомості, що сковують потік цих ідей під тиском звичних, стереотипних форм прийняття рішень.

Моральне старіння основних фондів – зниження вартості основних засобів унаслідок технічного прогресу і зростання продуктивності праці.

Мотиватори – фактори, що впливають на задоволення від праці, обумовлені мірою насичення потреб вищих рівнів, включаючи досягнення, визнання, відповідальність і можливості для зростання.

Мотивація – сили, що існують усередині або поза людиною, які збуджують у неї ентузіазм і завзятість у виконанні певних дій.

Науково-технічний прогрес – це взаємообумовлений поступальний рух науки й техніки, еволюційний розвиток усіх елементів продуктивних сил суспільного виробництва на основі широкого пізнання та освоєння зовнішніх сил природи. Це об'єктивна, постійно діюча закономірність розвитку матеріального виробництва, результатом якої є послідовне вдосконалення техніки, технології й організації виробництва, підвищення його ефективності. *Науковий менеджмент* – одна з галузей класичного напрямку менеджменту, у якій основну увагу приділялося проблемам підвищення продуктивності праці за допомогою внесення у процес управління науково обгрунтованих змін.

Невизначеність – найскладніша для розв’язання ситуація, коли управлінська мета або проблема, яку необхідно усунути, є неочевидною, ідентифікувати альтернативні рішення не вдасться, а значна частина інформації є недоступною.

Неформальні канали комунікації – комунікативні канали, ніяк не пов’язані ні з формально узаконеними каналами, ні з ієрархічною структурою організації.

Обласний бюджет— бюджет, який складається, затверджується і виконується обласними органами державної влади й самоврядування.

Облік бюджетний— бухгалтерський облік виконання бюджетів та кошторисів витрат бюджетних установ.

Обмеження бюджетні— фінансові обмеження на витрачання бюджетних коштів, що виражаються у формі гранично допустимих витрат. Обмеження бюджетні зумовлені браком коштів у бюджеті держави (регіону, підприємства, сім’ї).

Обов’язкові видатки органів місцевого самоврядування— видатки, які органи місцевого самоврядування зобов’язані здійснювати згідно з законодавством. У більшості зарубіжних країн повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані, або доручені центральною владою. Власні повноваження, у свою чергу, поділяються на обов’язкові і добровільні. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування в процесі виконання обов’язкових повноважень, також є обов’язковими. Перелік обов’язкових видатків обумовлений мінімальними державними соціальними стандартами послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Поняття обов’язкових видатків органів місцевого самоврядування застосовується в законодавстві багатьох зарубіжних країн.

Оборотна касова готівка— кошти, що утворюються у складі місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів при їх виконанні.

Орган державної влади (public institution) – орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів; є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій.

Організаційна структура державного органу (state board organization structure) (від лат. structure – будова, розташування, порядок) – сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та взаємовідносин між цими структурними елементами.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений 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 підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Організаційний контроль – систематичний процес, за допомогою якого менеджери регулюють діяльність організації, забезпечуючи її відповідність планам, цілям і нормативним показникам.

Організаційний розвиток (ОР) – застосування поведінкових (біхевіористських) наук для поліпшення клімату організації і підвищення продуктивності за допомогою розвитку спроможностей адаптації до змін зовнішнього середовища, навичок розв'язання виникаючих проблем, удосконалювання внутрішніх взаємовідносин.

Організаційні зміни – освоєння організацією нових ідей або моделей поведінки.

Організаційні нововведення містять у собі три основні типи: нововведення процедурного характеру; нововведення, зв'язані зі структурними перетвореннями, і нововведення, зв'язані зі зміною виробничих елементів, з яких складається організація.

Організація – 1) сукупність людей, груп, об'єднаних для досягнення якоїсь мети, вирішення якихось завдань на основі принципів поділу праці, обов'язків та ієрархічної структури; суспільне об'єднання, державне заснування, 2) управлінська функція, що припускає визначення робочих завдань, їхнє угруповання і розподіл ресурсів між ними: розміщення організаційних ресурсів для досягнення стратегічних цілей. Організація як функція управління припускає вплив на свідомість і поведінку індивідів: соціальних груп з боку суб'єктів управління з метою підтримки і поліпшення діяльності господарських систем.

Органи стягнення — податкові, митні та інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень.

Особливі бюджетні режими місцевих органів влади — різновид преференцій, що надаються місцевій владі центральною державною владою і передбачають пільги та додаткові повноваження окремих місцевих органів влади. Зокрема, це може бути розширення бюджетної автономії, податкових повноважень, повноважень щодо розподілу доходів та фінансування видатків окремих міс-

цевих органів влади. Особливі бюджетні режими інколи передбачають індивідуально-договірні відносини місцевих органів влади окремих територій і центрального уряду в бюджетній сфері, як це має місце в Китаї чи в Російській Федерації. Метою створення окремим територіям особливих бюджетних режимів є комплекс умов для залучення іноземного капіталу, активізації підприємницької діяльності, щоб подолати відставання таких регіонів у соціально-економічному розвитку. Особливі бюджетні режими можуть бути також нав'язані центральній владі діями сепаратистських сил окремих регіонів, що стає чинником територіальної дезінтеграції цих держав.

Парадигма – спрощений набір панівних припущень, концепцій, гіпотез, моделей, теорій.

Пенсійний фонд України— самостійна фінансово-банківська система, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення на території всієї держави. Формується за рахунок обов'язкових страхових внесків (у відсотках до фонду оплати праці) підприємств, громадян-підприємців, працюючих громадян. Кошти фонду використовують на виплату пенсій за віком, за інвалідністю, інших пенсійних витрат.

Перевитрата — перевищення фактичного показника витрат певного виду ресурсів, зокрема й фінансових, порівняно з їх нормативним значенням чи значенням за базовий період.

Пеня— штрафна санкція за несвоєчасне виконання фінансових зобов'язань, що застосовується в разі несвоєчасної сплати податків і неподаткових платежів, а також у разі затримання оплати отриманих товарно-матеріальних цінностей, наданих послуг та виконаних робіт. Нараховується у відсотках до суми невиконаного зобов'язання за кожен день затримки.

Планування бюджетне — комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів для визначення доходів і видатків бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Планування бюджетно-кошторисне — система науково обґрунтованих заходів щодо визначення критеріїв розподілу коштів і використання фінансових ресурсів. Основними фінансово-плановими документами, що розробляються в бюджетних установах у процесі бюджетно-кошторисного планування є кошториси витрат. Наукова обґрунтованість кошторисів базується на реальності планових розрахунків, їх економічному підтвердженні, використанні економічних норм і нормативів.

Планування фінансове регіональне — процес розроблення планів і балансів, які відбивають рух, акумуляцію та напрями використання фінансових ресурсів у межах регіону.

Платіж — погашення зобов'язання, що виникло в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Повноваження на майбутні бюджетні зобов'язання — повноваження на взяття бюджетного зобов'язання здійснювати платежі в бюджетному періоді, що настає після закінчення поточного бюджетного періоду.

Податкова позика — різновид податкових пільг. Повне або часткове звільнення від оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності центральними та місцевими органами влади на певний період. Оформлюється угодою як фінансова позика цим суб'єктам, що має бути використана на певні цілі. Податкові позики використовуються в практиці багатьох країн.

Податкова угода — угода, яку укладають органи влади і суб'єкти підприємницької діяльності, що отримують податкові пільги. Застосовується як правова форма регулювання податкових пільг, котрі надаються місцевими органами влади в деяких країнах, зокрема в Російській Федерації. Угода передбачає обов'язки сторін, напрями використання звільненого від оподаткування доходу, очікуваний ефект та інші показники.

Податкове зусилля — ступінь використання місцевим органом влади податкоспроможності територіального колективу. Показник, що використовується в практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Податковий потенціал адміністративно-територіальної одиниці — загальний обсяг податків, які мобілізуються за рахунок усіх платників на відповідній території. Показник, який визначає податкові можливості території. Податковий потенціал є однією зі складових фінансового потенціалу території. Одиницею виміру податкового потенціалу, яка використовується в практиці бюджетного регулювання, є податкові збори на

душу населення, або податковий потенціал на душу населення. У практиці розвинутих зарубіжних країн показник податкового потенціалу розраховується по-іншому. В умовах існування розмежованих податкових систем центрального уряду і органів місцевого самоврядування розраховується показник податкового потенціалу територіального колективу. Він відображає сукупні податкові надходження до бюджету відповідного органу місцевого самоврядування.

Податкові надходження — доходи бюджету у вигляді податків на власність, доходи, прибуток, на збільшення ринкової вартості, на міжнародну торгівлю та зовнішні операції; внутрішніх податків на товари і послуги; місцевих податків і зборів; державного мита та інших податків.

Податкоспроможність територіального колективу — обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник використовується в практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Позабюджетні фонди — фонди фінансових ресурсів, що формуються органами місцевого самоврядування за рахунок визначених законом джерел. У 1990—1995 роках не включалися до складу місцевих бюджетів і витрачалися з метою, встановленою місцевою владою. З 1996 року, згідно із законодавством, позабюджетні фонди, що формуються на основі обов'язкових відрахувань, включено до складу відповідних місцевих бюджетів. Згідно з Бюджетним кодексом України створення позабюджетних фондів не допускається.

Позика державна — форма державного кредиту, коли держава виступає, головним чином, як боржник (позичальник). Заборгованість за державними позиками зараховується до суми державного боргу країни.

Позика місцева — різновид державної позики, метод мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів влади. Буває у формі

заставних чи муніципальних облігаційних позик. Емісію цих позик здійснюють місцеві органи влади під державним контролем. Держава регламентує випуск місцевих позик, зокрема видає санкцію на випуск, установлює граничний розмір позики, загальний ліміт місцевого боргу на одного мешканця або частку заборгованості в місцевому бюджеті. Фіксує граничний рівень процентної ставки. Погашення заборгованості й оплату процентів за місцеві позики здійснюють за рахунок надходжень від місцевих податків або включаючи суму боргу до вартості комунальних платежів.

Позика цільова — державна позика, кошти якої призначені для фінансування певного господарського проекту чи вирішення певних соціально-економічних завдань, передбачених під час її випуску.

Позикова санкція — дозвіл на випуск цінних паперів муніципальної позики, що надається органам місцевого самоврядування центральною владою, як правило Міністерством фінансів, або реєстрація цих паперів. Як правова норма використовується в більшості зарубіжних країн.

Поточні видатки — витрати бюджетів на утримання мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного року або вводяться в дію в даному році, а також на фінансування заходів соціального захисту населення та інших заходів, які не належать до тих, що фінансуються за видатками розвитку.

Правила складання і виконання бюджетів — нормативний документ, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Право податкової ініціативи — право місцевих органів влади і місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків і зборів.

Преференції місцевих органів влади (від лат. *praeferre* — надавати переваги, пільги) — пільги та додаткові повноваження, які надаються центральною владою місцевим органам влади в галузі економіки та фінансів. Як правило, пов'язані з наданням окремим територіям особливого економічного статусу, створенням спеціальних економічних зон. Преференції

місцевим органам влади можуть містити податкові та митні пільги, пільги щодо землекористування, спрощений візовий режим, особливий режим валютного регулювання в процесі збуту продукції, яка виробляється в спеціальних економічних зонах. Вони також можуть передбачати додаткові повноваження місцевих органів влади в галузі проведення інвестиційної та бюджетної політики і в інших сферах.

Приєднані бюджети — фінансові баланси, які відображають діяльність окремих господарських служб органів місцевого самоврядування, що не наділені правом юридичної особи в окремих зарубіжних країнах.

Прихований дефіцит бюджету — невчасне або неповне фінансування галузей бюджетної сфери. Виник в Україні в умовах боротьби за скорочення видатків з метою зменшення відкритого дефіциту бюджету України.

Принципи державного управління (лат. *principium* – начало, основа) – фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку державного управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Процедура прийняття управлінського рішення (*managerial decision-making procedure*) – складова загального процесу його підготовки, прийняття і реалізації, який передбачає певні етапи і стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації і виявлення проблем; генерування варіантів можливих

Проект бюджету — оформлений у встановленому порядку документ, що подається Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування відповідно до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також відповідних рад, у

якому містяться обґрунтування щодо бюджетних призначень та інших положень, запропонованих у проекті закону про Державний бюджет або в проекті рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Профіцит бюджету — перевищення доходів бюджету над його видатками. Профіцит бюджету як явище властивий окремим місцевим бюджетам України.

управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Публічність (нім. Die Öffentlichkeit) утворює сферу колективності, асоціативне простір, в якому групуються члени суспільства (за різними ознаками), колективізуються погляди, емоції, виникають і функціонують партії та рухи, громадські організації, творчі та інші союзи, тобто публічний простір.

Районний бюджет у місті — бюджет, що складається, затверджується і виконується органами районного в місті самоврядування.

Рахунок бюджетний — рахунок, що його відкривають банки підприємствам, організаціям та установам, яким виділено кошти з державного чи місцевого бюджету для цільового використання.

Регіон - територія, що володіє спільністю природних, соціально-економічних національно-культурних та інших умов.

Регламентация - нова управлінська технологія в соціальній сфері, заснована на нормуванні послуг за видами потреб, а точніше, за типом клієнтів.

Регулятивне управління - це один з напрямків адміністративних реформ (форма прояву Public Administration), яке втілюється в інституціоналізації різноманітних форм координування діяльності органів державної влади між собою, зарубіжними партнерами, населенням.

Регіональна фінансова політика — система заходів, які здійснюються державою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Основне місце в системі цих заходів належить

систематичній фінансовій допомозі з боку центрального уряду органам влади тих територій, які мають недостатні фінансові ресурси для виконання покладених на них обов'язків.

Регіональні цільові фонди — спеціальні фонди грошових ресурсів, які створюються в ряді зарубіжних країн для реструктуризації економіки регіонів, котрі спеціалізуються на добувних та сировинних галузях промисловості.

Регульовані доходи — доходи, закріплені за бюджетами вищого рівня, що передаються до бюджетів нижчого рівня за диференційованими і щорічно змінюваними нормативами відрахувань з метою збалансування бюджетів нижчого рівня.

Резервні фонди—спеціальні фонди, які формуються у складі видатків місцевих бюджетів і використовуються для фінансування невідкладних заходів, що не були передбачені при затвердженні цих бюджетів. Резервні фонди формуються в розмірах, що не перевищують одного відсотка видатків відповідних місцевих бюджетів.

Ринкова система (ринок) - 1) це система, яка за основу саморегуляції взяла конкуренцію між незалежними товаровиробниками за покупця, надавши йому кращий товар і (або) краще обслуговування; 2) це система управління виробництвом, при якій основу механізму становлять горизонтальні комунікації між виробниками та покупцями.

Реординаційні відносини – самостійний вид управлінських відносин, за якого здійснення управлінського впливу є обов'язком чи правом об'єкта управління в системі органів виконавчої влади відносно керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, зобов'язаний відповідним чином на нього реагувати. Р.в. можуть виникати за наявності або відсутності організаційного підпорядкування між органами.

Рівень управління – контур управління, який об'єднує ланки управління в адміністративну структуру, що займає певний ступінь в ієрархії управління

установою і наділений певною самостійністю. Р.у., поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. Кількість Р.у. визначає тип організаційної структури з точки зору її складності. Залежно від цього адміністративні структури бувають дворівневі, трирівневі і т.ін.

Система управління – сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, які функціонують на засадах ієрархічної побудови, під керівництвом єдиного центру, що дає змогу визначити мету та завдання діяльності, шляхи їх реалізації за посередництвом використання наявних ресурсів та механізмів управління.

Суб'єкт управління – система державного управління, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє об'єктами управління.

Територіальна громада (local society) – 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.

Технологічні документи – сукупність носіїв інформації, що відображають перелік технологічних операцій, вказівки з використання конкретного обладнання та оснащення, обґрунтовану послідовність виконання трудових процесів тощо. Є різновидом технологічних методів менеджменту.

Технологія менеджменту – процес реалізації конкретних функцій менеджменту (управління виробництвом, фінансами, збутом, зовнішньоекономічною діяльністю тощо) шляхом застосування загальних функцій менеджменту (планування, організування, мотивування, контролювання, регулювання).

Топограма – графік, який відображає явища у просторі.

Управління – цілеспрямована дія на об'єкт з метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин.

Управління за результатами – сукупна система управління, мислення і розвитку, за допомогою якої досягаються цілі, визначені та узгоджені усіма працівниками організації.

Управління за цілями – підхід, згідно з яким кожен працівник організації має чіткі цілі, що забезпечить досягнення цілей управлінців усіх рівнів та загальних цілей організації.

Управлінське рішення – результат альтернативної формалізації економічних, технологічних, адміністративних, соціально-психологічних методів менеджменту, на основі якого керуюча система організації безпосередньо впливає на керовану.

Фактори внутрішнього середовища організації – основні внутрішні змінні організації (цілі, структура, завдання, технологія, працівники та ресурси), які впливають на її діяльність із середини.

Фактори впливу на організацію – рушійні сили, які впливають на виробничо-господарську діяльність організації та забезпечують певний рівень отриманих результатів.

Фактори зовнішнього середовища організації – рушійні сили, що визначають функціонування організації у зовнішньому середовищі. Фактори зовнішнього середовища організації поділяють на дві групи: прямої дії (безпосередньо впливають на діяльність організації та залежать від цієї діяльності); непрямої дії (впливають не безпосередньо, а через фактори зовнішнього середовища прямої дії).

Форма влади – спосіб впливу на поведінку працівників, що реалізується через певні механізми (примус, винагороду, традиції, харизму, спеціальні знання тощо), відповідно до яких виділяють такі форми влади: примусу, винагороди, еталонну, законну та експертну.

Функції менеджменту – види управлінської діяльності, які забезпечують формування способів управлінського впливу.

Функціональна структура державного управління (public administration functional structure) – сукупність функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії.

Хронограма – графік, який характеризує зміну явищ у часі.

Централізація управління – зосередження виконання управлінських функцій та прийняття важливих управлінських рішень у єдиному центрі.

Цілі органу виконавчої влади – основна парадигмальна засада функціонування органу виконавчої влади, що визначається завданнями (створення правових, організаційних та інших необхідних складових розвитку відповідного сектора чи функціональної сфери державного управління), які виникають з потреб об'єкта управління.

Юридична відповідальність – дотримання конкретних державних законодавчих актів, інструкцій, положень тощо, які визначають межі, норми, засади функціонування організацій.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

Основна

1. *Конституція України*, прийнято 28 червня 1996 р.
2. *Коментар до Конституції України*. — 2-ге вид., випр. і допов. — К., 1998.
3. *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”* // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 1–2. — Ст. 95.
4. *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”*: Наук.практ. коментар. — К., 1999.
5. *Закон України “Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування”* // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
6. *Закон України “Про столицю України — місто-герой Київ”* // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — Ст. 79.
7. *Закон України “Про місцеві державні адміністрації”* / Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
8. *Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”* // Відомості Верховної Ради України.— 1998 . — № 3–4. — Ст. 15 (зі змін. і допов.).
9. *Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”* // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.
10. *Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”* // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 41.

11. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. — 2001.
12. Закон України “Про органи самоорганізації населення” // Відомості Верховної Ради України. — 2001.
13. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98.
14. Концепція регіональної політики: Затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001.
15. Концепція державної регіональної політики. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>.
16. 26. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>.
17. 27. Концепція реформи місцевого самоврядування. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>.
18. 28. Кравченко В. Стан та шляхи подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування: збірник матеріалів та документів./заг. Ред. М.Пухтинського.- К.: Атіка, 2008.- С.296-301., 600с.
19. 29. Куйбіда. В.М. Концептуальні засади реформування системи публічної влади. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / науковий редактор: М.Пухтинський.-К.: Атіка – Н, 2006.-744с.
20. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затв. Указом Президента України від 30 серп. 2001 р. № 749/2001.
21. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур’єр. — 2002. — 4 черв.
22. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99.
23. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99.
24. Авер’янов В. Б. Адміністративна реформа: актуальні завдання наукового забезпечення // Вчені зап. Ін-ту економіки та права “КРОК”. — Вип. 6: Серія “Право”. — К. 2002.
25. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К.: Вид. дім, 2003.
26. Рубців В. П., Фіалко С. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. для дистанц. навч. — К.: Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини “Україна”, 2005.

Додаткова

27. Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи. — К.: Факт, 2002.
28. Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., 26–27 листоп. 1992 р. — К., 1993.
29. Барабашев Г. Местное самоуправление. — М., 1996.
30. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні. — К., 2001.
31. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2000.
32. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Центр. виборча комісія, 2001.
33. Годованець В. Ф. Конституційне право України: Конспект лекцій. — К.: МАУП, 2002.

34. Дзвінчук Д.І. Державне управління : Курс лекцій / Д.І. Дзвінчук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 501 с.
35. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. — К., 1996.
36. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. — К.: Ін Юре, 1997.
37. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — К.: Факт, 2002.
38. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування. — К.: Демос, 1997.
39. Корнієнко М. І. Автономна Республіка Крим як форма регіонального самоврядування // Вчені зап. Ін-ту економіки та права “КРОК”. — Вип. 6: Серія “Право”. — К., 2002.
40. Кордун О. О., Ващенко К. О., Павленко Р. М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — К.: МАУП, 2002.
41. Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. — К: Наук. думка, 1999–2002.
42. Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодици. — К., 1999.
43. Конспект лекцій з дисципліни «Нормативне забезпечення місцевого самоврядування» (для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання напряму підготовки бакалавра (0502 “Менеджмент”) 0306 Менеджмент і адміністрування, спеціальностей «Менеджмент організацій місцевого самоврядування» і «Менеджмент організацій міського господарства») / Авт.: Харитонов О.В.- Харків: ХНАМГ, 2009.-136 с.
44. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2000.
45. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”, 1999.
46. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. — К., 1997.
47. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003.
48. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. — К.: 2000.
49. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К.: Україна, 2002.
50. Муніципальний рух України: досвід та перспективи розвитку. — К.: Логос, 2002.
51. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001.
52. Муніципальний рух: новий етап розвитку. — К.: Логос, 2002.
53. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К., 1995.
54. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М. І. Корнієнка. — К.: Знання, 2000.
55. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963.
56. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посіб. — К.: Кондор, 2004.
57. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування. — К., 2002.
58. Пухтинський М. О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування // Вчені зап. Ін-ту економіки та права “КРОК”. — Вип. 6. — Серія “Право”. — К., 2002.
59. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. — К.: Оріяни, 1998.
60. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики. — К., 2001.
61. Сравнительное конституционное право. — М.: Юристь, 1996.
62. Тихонова С. А. Теоретичні засади і характерні риси демократичних форм державного управління // Вчені зап. Ін-ту економіки та права “КРОК”. — Вип. 6: Серія “Право”. — К., 2002.
63. Український муніципальний рух: 10 років поступу. — К.: Логос, 2001.

64. Харлоф З. Местные органы власти в Европе. — М.: Финансы и статистика, 1992.
65. Інформаційні ресурси
66. Конституція України: Прийнята 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
67. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №50. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
68. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №5-6. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
69. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №25. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
70. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 10.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №51. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
71. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 30.01.2015 // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — №5. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
72. Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №14. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
73. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №20. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
74. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №12. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
75. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10.09.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №46. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
76. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №29. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
77. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №47. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
78. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — №36. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
79. Закон України «Про лізинг» від 16.12.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — №16. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
80. Закон України «Про мінімальний споживчий бюджет» від 03.07.1991 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №42. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
81. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — №24. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

82. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20-21. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
83. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №29. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
84. Закон України «Про оплату праці» від 24.03.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №17. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
85. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №4. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
86. Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №49. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
87. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 15.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №3. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
88. Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» від 18.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №38. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
89. Податковий кодекс України від 02.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №13. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Навчальне видання

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

для здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «магістр» спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування» денної та
заочної форм навчання

Укладачі:

Христенко Ольга Андріївна
Коваленко Ганна Вячеславівна