

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ХАРЬКОВСКИЙ ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ»

Государственное и региональное управление

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

для студентов менеджерских специальностей

Под редакцией проф. С. И. Архиреева., доц. Н. Б. Решетняк

Утверждено
редакционно-издательским
советом университета,
протокол № 2 от 12.12.2013

Харьков
НТУ «ХПИ»
2015

УДК 338.24 (4УКР)(042.3)
ББК 65.01я73
Г72

Рецензенты:

Е. В. Попадинец, канд. экон. наук, доцент
(Харьковский национальный автомобильно-дорожный университет)
С. О. Климова, канд. экон. наук, доцент
(Национальный технический университет «ХПИ»)

Конспект лекцій укладено відповідно до програми курсу «Державне та регіональне управління» з урахуванням основних напрямів реформування економіки України і нових підходів до її структуризації та регулювання. Включені контрольні питання для самоперевірки по кожній темі і питання для підготовки до іспиту. Видання розраховане на студентів економічних спеціальностей.

Г72 Государственное и региональное управление : конспект лекций для студ. менедж. спец. / сост. О. А. Бондаренко, Н. Н. Губанова ; под ред. проф. С. И. Архиевеева., доц. Н. Б. Решетняк. – Х. : НТУ «ХПИ», 2015. – 88 с.

ISBN

Конспект лекций составлен в соответствии с программой курса «Государственное и региональное управление» с учетом основных направлений реформирования экономики Украины и новых подходов к ее структуризации и регулированию. Включены контрольные вопросы для самопроверки по каждой теме и вопросы для подготовки к экзамену. Издание рассчитано на студентов менеджерских специальностей.

Библиогр.: 23 назв.

УДК 338.24 (4УКР)(042.3)
ББК 65.01я73

ISBN

© Коллектив авторов, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Тема 1. Теоретические основы государственного управления.....	6
1.1. Государственное управление как системное общественное явление	6
1.2. Субъекты и объекты государственного управления.....	7
1.3. Методы государственного управления	9
1.4. Модели государственного управления.....	11
Вопросы для самоконтроля	12
Тема 2. Государственное регулирование в отдельных сферах общественного развития	12
2.1. Роль государства в развитии предпринимательства.....	12
2.2. Особенности управления социальной сферой.....	15
2.3. Государственное управление в административно-правовой сфере	17
Вопросы для самоконтроля	19
Тема 3. Роль различных ветвей власти в процессе государственного управления.....	19
3.1. Система органов публичной власти	19
3.2. Государственное управление и исполнительная власть.....	21
3.3. Судебная власть в системе государственного управления	23
Вопросы для самоконтроля	26
Тема 4. Государственное управление на региональном уровне	26
4.1. Региональное управление: сущность, цели и специфика.....	26
4.2. Основные направления регионального управления	28
4.3. Региональное управление и местное самоуправление	32
4.4. Механизм реализации государственной региональной экономической политики	35
4.5. Местные бюджеты как финансовая основа развития региона	38
Вопросы для самоконтроля	41
Тема 5. Система органов государственной власти в Украине	41
5.1. Конституционные основы государственной власти в Украине	41
5.2. Центральные органы исполнительной власти в Украине	44
5.3. Региональные органы государственного управления.....	48
5.4. Местные органы государственного управления	52
Вопросы для самоконтроля	55
Тема 6. Внутренняя организация и управление органов государственной власти	55
6.1. Организация работы органов государственной власти в Украине	55
6.2. Государственная служба: понятие, черты, функции, принципы, виды	58
6.3. Государственный контроль в сфере исполнительной власти в Украине.....	62
6.4. Понятие эффективности государственного управления	63

Вопросы для самоконтроля.....	64
Тема 7. Отношения органов публичной власти в системе управления.....	65
7.1. Основные направления взаимодействия органов государственной власти с органами публичной власти.	65
7.2. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с объединениями граждан	67
7.3. Государственные и административные услуги со стороны органов исполнительной власти и их правовое регулирование	70
Вопросы для самоконтроля.....	72
Тема 8. Развитие системы государственного и регионального управления....	73
8.1. Проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти в Украине в сфере управления	73
8.2. Суть и основные направления административной реформы в Украине	75
8.3. Создание современной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров.....	78
Вопросы для самоконтроля.....	83
Вопросы для подготовки к экзамену.....	84
Список литературы.....	86

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Государственное и региональное управление» является нормативной дисциплиной, рекомендованной МОН Украины для направления подготовки «Менеджмент». **Цель курса** – формирование у студентов современного мышления и специальных знаний в области управления на национальном и региональном уровнях; приобретение умений и формирование компетенций, необходимых для выполнения функций и реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. **Предмет** учебной дисциплины «Государственное и региональное управление» – изучение системы методов и средств государственного воздействия на экономическое и социальное развитие страны.

Изучение дисциплины опирается на знания, полученные в курсах «Экономическая теория», «Макроэкономика». Учебный курс занимает одно из ведущих мест в формировании экономического мышления будущего менеджера, содействует формированию умения пользоваться инструментарием государственного и регионального управления при решении экономических задач, самостоятельно и квалифицированно оценивать состояние деловой конъюнктуры национальной экономики, разбираться в содержании и значении экономической информации, целях, содержании и последствиях экономической политики государства.

В результате изучения дисциплины специалист должен **знать**:

- теоретико-методологические основы формирования общегосударственной и региональной политики;
- закономерности управления на государственном и региональном уровнях;
- особенности государственного управления в различных сферах общественного развития и на разных уровнях;
- методические и организационные основы управления развитием общества;
- существующие модели государственного управления, отечественную систему и структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, их компетенции;

- законодательные и нормативно-правовые основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- концептуальные основы реформирования системы государственного управления и местного самоуправления, направления совершенствования управления национальным и региональным развитием.

«Государственное и региональное управление» как фундаментальная экономическая дисциплина обеспечивает изучение таких учебных курсов как «Экономическая политика», «Деньги и кредит», «Прогнозирование и макроэкономическое планирование», «Рыночные институты». Основные положения дисциплины важны для понимания экономики предприятий, маркетинга и др.

Тема 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1.1. Государственное управление как системное общественное явление.
- 1.2. Субъекты и объекты государственного управления.
- 1.3. Методы государственного управления.
- 1.4. Модели государственного управления.

1.1. Государственное управление как системное общественное явление

Управление – это целенаправленное воздействие, необходимое для согласованной совместной деятельности людей. Управление является сложным и универсальным общественным феноменом. Развитие общества, отдельных его сфер невозможно без установления и реализации определенного набора законов, правил, норм, алгоритма его поведения в целом и его составляющих в частности. Процесс влияния на социум является предметом изучения науки управления.

Управление регулирует поведение и деятельность участников определенного управляемого процесса. Таким образом можно утверждать, что управленческое воздействия заключается в его целенаправленных, организующих и регулирующих свойствах, которые свидетельствуют о его ответственности.

Целью государственного управления является организация совместной деятельности людей, их отдельных групп и организаций, обес-

печение координации взаимодействия между ними, а сущностью государственного управления – осуществление регулирующего влияния на определенные объекты. Основными видами целей государственного управления являются общественно-политические, социальные, экономические, духовные, организационные, производственные, информационные, разъяснительные.

Государственное управление – это система знаний о сущности и закономерностях знаний и правил применения методов влияния государства на ход социально-экономического развития, направленных на достижение целей государственной экономической политики (ГЭП). Государственное управление является формой социального управления, которое представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность, основным направлением которой является выполнение законодательно-нормативных актов. Для социального управления характерным является система объектов, которые образуют несколько видов управления: государственное управление, общественное, аппаратное (организационное), церковное и семейное. Таким образом, **социальное управление** – это управление обществом, людьми, их поведением, общественными делами.

Соответственно, управление является целенаправленным, организующим и регулирующим влиянием людей на общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, которая осуществляется как непосредственно (в формах самоуправления), так и с помощью специально созданных структур (государства, общественных объединений, партий, союзов, ассоциаций, фирм и т. д.). Управление как общественное явление, отработано и приспособлено людьми для решения жизненных проблем, имеет многогранный характер, состоит из различных элементов и взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управленческого воздействия выступает человек. Определяющим является и то, что управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека, общества.

1.2. Субъекты и объекты государственного управления

Говоря о структуре государственного управления, необходимо отметить то, что управление осуществляют субъекты государственного управления. Управленческое влияние субъектов осуществляется относительно объектов государственного управления.

К субъектам управления относят: правительство; министерства;

местные государственные администрации; национальный банк Украины; должностных лиц; служащих, которые наделены государственными полномочиями.

К объектам управления относятся: отрасль промышленности; объединения; предприятие или его производственное подразделение.

Необходимо отметить, что между субъектом и объектом государственного управления нет границ: управляющая система, является субъектом относительно того или иного объекта управления, которая, в свою очередь, является объектом управления для другого субъекта. Например, областная государственная администрация, осуществляющая управленческие функции на территории области, являясь субъектом управления на этой территории, вместе с тем, является объектом управления Кабинета Министров, а последний, в свою очередь, является объектом управления Президента.

Между субъектом и объектом осуществляются управленческие отношения. Государственно-управленческие отношения классифицируются как: отраслевые, межотраслевые, территориальные, межрегиональные, территориально-отраслевые.

Согласование управленческих действий приводит к установлению между ними вертикальных связей – субординаций, т.е. подчинению одного интересам другого. Установление между ними горизонтальных связей называется координацией, т.е. соединением двух или более одноуровневых действий, которые обеспечивают достижение запланированного результата. Чем выше степень соответствия управляющей системы управляемой, тем эффективнее осуществляется управление.

Общие функции государственного управления – это те, ради которых органы государственного управления и созданы политической властью. По своей природе эти функции очень разные. Но общим признаком для них является служение общим интересам общества. Причем речь идет как о коллективных потребностях всего сообщества, так и об отдельных его частях. В последние десятилетия наблюдается рост количества общих функций государственного управления. Такое увеличение сопровождается двумя тенденциями. С одной стороны, стремительно меняются условия, в которых осуществляются функции управления. Например, современная экономика Украины значительно отличается от той, которая существовала в годы советской власти. С другой, увеличивается число обязанностей, подлежащих исполнению в пределах одной управленческой функции. Скажем, сегодня значительно увеличиваются

объемы задач, которые возлагаются на министерства экономики или юстиции.

Функции государственного управления можно разделить на четыре категории: административно-политические, экономические, социальные и культурно-образовательные функции.

Таким образом, государственное управление характеризуется наличием целостной системы, управляющей и управляемой ее частями, причинно-следственными связями между ними, динамизмом развития. Оно представляет собой спланированную деятельность системы, направленную на осуществление оптимального функционирования и развития объекта управления.

1.3. Методы государственного управления

Метод управления – это способ влияния субъекта на поведение объекта управления для достижения поставленной цели. Специфика методов управления состоит в том, чтобы создать условия для организации государственного управления, использовать прогрессивные технологии для организации управленческого процесса, а так же обеспечить его максимальную эффективность.

Методы управления классифицируются по формам и средствам влияния. По формам влияния методы государственного регулирования экономики (ГРЭ) подразделяются на методы прямого и непрямого влияния.

Методы прямого влияния оказывают влияние непосредственно на деятельность субъектов экономической системы. Прямое регуляторное влияние осуществляется с помощью двух типов средств:

- средств административно-правового характера, которые регламентируют деятельность субъектов экономической системы (ЭС) (например, нормативно-правовые акты, запрет, разрешение, принуждение, лицензии, патенты, стандарты и т. д.);
- экономических регуляторов прямого влияния, которые используются для регулирования экономического роста, структурных сдвигов в экономике, общественного сектора, производственного и непроизводственного потребления (например, макроэкономические планы, целевые комплексные программы, государственные заказы, централизованно установленные цены, нормативы, квоты, лимиты, государственные бюджетные затраты и т. д.).

Методы непрямого влияния регламентируют поведение субъектов ЭС через создание определенных условий, которые вынуждают, мотивируют

их через экономические интересы в нужном государству направлении.

По средствам влияния методы ГРЭ подразделяются на **правовые, административные, организационные и экономические.**

Правовыми методами являются законы и другие нормативные акты, которые принимаются Верховной радой, органами исполнительной власти и Президентом.

Среди **административных** методов выделяют три типа средств: запрет импорта, экспорта, экологически вредных производств, строительство; разрешение на деятельность путем выдачи лицензий, принятия законов, подзаконных актов, которые разрешают или запрещают; принуждение выплаты минимальной заработной платы, соблюдение стандартов.

Административно-правовые методы регламентируют и значительно ограничивают свободу экономического выбора.

Организационные методы являются специфичным элементом административно-правовых методов, поскольку они реализуются через административно-правовые акты и касаются регламентации и изменения организационного аспекта как самой хозяйственной деятельности, так и взаимоотношений разных субъектов национальной экономической системы (НЭС) между собой по поводу решения различных экономических проблем и вопросов (регистрация, уплата налогов, лицензирование и т. д.).

Экономические методы определяют экономические условия функционирования и оборота общественного капитала на всех стадиях и уровнях его кругооборота. Среди них выделяют такие группы средств регулирования: денежно-кредитное, бюджетно-финансовое, государственное предпринимательство и государственный сектор экономики.

В рыночной экономике преобладают экономические методы регулирования, которые не являются прямыми и носят мотивационный характер влияния. С их помощью можно приостановить и стабилизировать инфляцию, ускорить продвижение экономического роста, найти решение макроэкономических и микроэкономических проблем.

Эффективность применения методов государственного управления в основном зависит от уровня квалификации руководящих кадров, обуславливает необходимость их систематической и целенаправленной подготовки и повседневного использования всех указанных направлений воздействия на объект управления.

1.4. Модели государственного управления

Практически во всех странах Запада после Второй мировой войны была сформирована смешанная экономическая система как оптимальное сочетание рыночной экономики и планового хозяйства. Однако в каждой стране целью государственной экономической политики было создание условий для стабильного экономического роста на основе рыночных механизмов, обеспечение эффективного производства и справедливого нового распределения. Можно выделить следующие модели государственной экономической политики:

1. Либеральная модель (США). В основе заложена концепция саморегулирования рыночной экономики. Данная модель предполагает вмешательство в те процессы, которые не в состоянии урегулировать рынок в соответствии с потребностями общества (социальные и экологические аспекты, благоприятные условия для функционирования всех форм собственности и т. д.). Государственные инвестиции направляются в капиталоемкие отрасли и частный сектор экономики (венчурный бизнес).

2. Неолиберальная модель (Германия) характеризуется саморегулированием рыночной экономики с элементами социальной направленности на рынок со стороны государства, посредством поддержки условий формирования социально-рыночного хозяйства: конкуренции, экономической безопасности работников, занятости, равномерного распределения доходов населения, жилищного строительства, поддержки рыночных возможностей для предпринимательства, внедрения социального страхования, обеспечения минимума оплаты труда.

3. Европейско-кейнсианская модель (Англия, Франция, Италия, Австрия). Предполагает высокую степень вмешательства государства в экономику: государственная собственность концентрируется в электроэнергетике, угольной и газовой промышленности, машиностроении, финансовой сфере, а бюджет рассматривается как способ влияния на спрос и расходуется преимущественно на инвестиции и структурные изменения.

4. Социально-демократическая модель (страны Скандинавии). Предполагает приоритетную направленность государственной политики на социальную сферу, на регулирование трудовых отношений, увеличение уровня занятости, политику распределения доходов.

5. Японская модель. Сосредоточена на создании и развитии матери-

ального производства с помощью наращивания инвестиций, увеличения спроса на основе увеличения продуктивности труда, а также постоянной поддержки экспорта товаров и капитала.

В Украине формируется собственная регуляторная модель, исходя из следующих детерминант: характера и остроты социально-экономических проблем общества; состояния ресурсно-производственного потенциала; возможностей обеспечения предпосылок национальной экономической безопасности; национального менталитета.

Вопросы для самоконтроля

1. Что изучает государственное управление?
2. Определите цель государственного управления.
3. Охарактеризуйте роль государства в обществе.
4. Как соотносятся между собой субъект и объект управления?
5. Каковы основные черты государственного управления?
6. Какие признаки государственного управления вы знаете?
7. Охарактеризуйте модели государственного управления.

Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

- 2.1. Роль государства в развитии предпринимательства.
- 2.2. Особенности управления социальной сферой.
- 2.3. Государственное управление в административно-правовой сфере.

2.1. Роль государства в развитии предпринимательства

Предпринимательство - это самостоятельная, инициативная, систематическая, на собственный риск хозяйственная деятельность, осуществляемая субъектами хозяйствования (предпринимателями) с целью достижения экономических и социальных результатов и получения прибыли (ст.42, ЖК Украины).

Государственное регулирование предпринимательства – это система правовых, организационных, административных и регуляторно-контролирующих мероприятий государства, направленных на создание благоприятных условий для развития предпринимательства, а также управление государственным сектором экономики для обеспечения эффективности и

конкурентоспособности национальной экономики.

Условиями обеспечения успешного функционирования предпринимательства являются:

- стабильная денежно-кредитная система;
- правовая защита предпринимательства;
- стабильная система налогообложения;
- развитая система рыночной инфраструктуры предпринимательства (коммерческие, товарные биржи, страховые компании, информационно-маркетинговые обучающие центры общего развития предпринимательства, менеджмента, маркетинга и т. д.);

- государственная поддержка предпринимательства (регистрация, финансирование, кредитование, основание);

- прозрачная и простая процедура регулирования предпринимательской деятельности органами государственной власти и управления;

- эффективная защита интеллектуальной и материальной собственности.

Согласно Хозяйственному Кодексу Украины государственная политика в сфере предпринимательства основывается на следующих принципах:

- обеспечение многообразия и равной защиты государством всех субъектов хозяйствования;

- одинаковые условия для всех субъектов хозяйствования (свободное движение капиталов, товаров, услуг на территории Украины, свободный доступ к ресурсам, кредитам, информации и т. д.);

- свобода предпринимательской деятельности в пределах законодательной базы;

- ограничение государственным регулированием экономических процессов в связи с необходимостью обеспечения социальной направленности экономики, добросовестной конкуренции в предпринимательстве, экологической защиты населения, защита прав потребителей, безопасность общества и государства;

- запрет незаконного вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления и их служащих в предпринимательскую деятельность;

- защита национального товаропроизводителя;

- поощрение предпринимательства на основе критериев экономической эффективности и социально-экономической значимости;

- государственная поддержка секторов, отраслей и производств,

обеспечивающих развитие прогрессивных процессов и структурных сдвигов в национальной экономике;

- стимулирование научно-технической и инновационной деятельности;
- поощрение экспортного потенциала Украины.

Основными направлениями государственной предпринимательской политики Украины являются:

- усовершенствование нормативно-правовой базы предпринимательства;
- проведение эффективной конкурентной политики;
- создание эффективной системы финансово-кредитной поддержки предпринимательства;

- дерегуляция экономики;
- создание инвестиционно-инновационного климата;
- обеспечение стабильности национальной валюты;
- усовершенствование приватизационного процесса;
- проведение реструктуризации неприбыльных предприятий;
- поддержка предприятий, которые эффективно работают;
- привлечение иностранных инвестиций в сферу приватизации и реальное производство;

- развитие рыночной и социальной инфраструктуры;
- ограничение теневизации экономики путем стимулирования перехода некриминальной экономики в легальную;

- эффективное и целевое использование международной помощи на развитие предпринимательства.

Субъектами влияния на предпринимательство являются различные объединения предпринимателей такие как: торгово-промышленные палаты как добровольные объединения предприятий и организаций, которые формируются с целью развития национальной экономики, ее интеграции в мировое хозяйство, а также создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности в Украине. Торгово-промышленная палата является негосударственной организацией, созданной на добровольных началах, которая имеет статус юридического лица. Организации работодателей, являющиеся самоуправляющимися уставными организациями, создаются на условиях добровольности и равноправности с целью защиты законных интересов работодателей. Организации работодателей могут объединяться в союзы и другие объединения работодателей (ст. 21 ХК Украины) (Украинский союз промышленников и предпринимателей; Ассоциация содействия разви-

тию частного предпринимательства; Союз арендаторов и предпринимателей Украины; Международный союз украинских предпринимателей и другие организации).

Основными способами регулирования влияния государства на деятельность предприятия являются: государственные заказы; лицензирование, патентирование, квотирование; сертификация и стандартизация; применение нормативов и лимитов; предоставление инвестиционных, налоговых и других льгот; предоставление дотаций, компенсаций, субсидий (ст. 12 ХК Украины).

Таким образом, основными составляющими системы государственного регулирования и обеспечения государственной поддержки предпринимательства в Украине являются: нормативно-правовое и административно-экономическое обеспечение развития предпринимательства; дерегулирование предпринимательства; организационно-экономическая и информационная поддержка предпринимательства; финансово-кредитное регулирование; программно-целевое регулирование.

2.2. Особенности управления социальной сферой

Государственная социальная политика – это деятельность государства, направленная на создание и регулирование социально-экономических условий жизни общества, устранение негативных последствий функционирования рынка, обеспечение социальной справедливости и социально-политической стабильности в стране.

Социальная политика является системой правовых, организационных, регуляторно-контрольных средств (действий) государства, направленных на обеспечение оптимального социального уровня и качества жизни населения, социальной защиты малообеспеченных слоев населения, социальной безопасности в обществе.

Социальная политика государства охватывает:

- регулирование социальных отношений в обществе;
- решение проблем безработицы и обеспечение эффективной занятости;
- распределение и перераспределение доходов;
- стимулирование к высокоэффективному труду и предоставление социальных гарантий экономически активной части населения;
- обеспечение развития социальной инфраструктуры (учреждений охраны здоровья, образования, культуры, спорта и т. д.);

- защиту окружающей среды.

К способам реализации государственной социальной политики относятся социальная защита и социальные гарантии.

Социальная защита – это система государственных мероприятий по обеспечению соответствующего материального и социального состояния граждан страны. К данным мероприятиям относятся: квалифицированная подготовка к трудовой деятельности, создание новых рабочих мест и поддержка работников, которые потеряли работу.

Социальные гарантии являются системой обязательств государства перед гражданами по удовлетворению социальных потребностей. Система социальных гарантий относительно экономически активного населения включает: обеспечение со стороны государства общедоступности образования; содействие реализации способностей в процессе трудовой деятельности, недопущение принудительного труда и гарантирование минимизации потерь в связи с окончанием трудовой деятельности.

Основными принципами социальной политики являются: рациональность (достижения оптимального отношения целей социальной политики и способов её реализации); социальная справедливость; социальная безопасность (предусмотрение определенных жизненных рисков).

Целью социальной политики в социально ориентированной экономике, которая формируется в Украине, является: обеспечения возможностей каждого работника и трудового коллектива получать доход, соответствующий их трудовому вкладу в создание ВВП; обеспечение стабильного функционирования общества.

Объектами социальной политики являются: рынок труда, трудовые отношения, оплата труда и доходы населения, система социального обеспечения и защиты населения; граждане как потребители.

Субъекты социальной политики Украины: ВР Украины, КМ Украины, министерства социальной политики, охраны здоровья, образования и науки, культуры, другие министерства и ведомства, органы местной государственной власти и местное самоуправление. Активное участие в осуществлении социальной политики принимают политические организации, политические партии, профсоюзы, фонды, ассоциации граждан и т.д.

К основным способам влияния государства на развитие социальной сферы в Украине относятся:

- правовое обеспечение социальной защиты населения;
- прямые государственные затраты из бюджетов разных уровней на финансирование социальной сферы (развитие образования, науки, медицин-

ское обслуживание, охрану окружающей среды);

- внедрение эффективной и справедливой системы налогообложения индивидуальных доходов и имущества граждан;
- социальные трансферты и субсидии;
- создание сети центров служб занятости и бирж труда;
- установление экологических и социальных стандартов и нормативов, контроль за их выполнением;
- введение гарантий минимальной заработной платы;
- государственное регулирование цен;
- обязательное социальное страхование в разных сферах;
- пенсионное обеспечение;
- развитие государственного сектора экономики, производство общественных благ;
- подготовка и переподготовка кадров;
- стимулирование профессиональной и территориальной мобильности населения и т. д.

В Украине сегодня в рамках государственной социальной политики осуществляется следующее: улучшение материального благосостояния населения за счет усиления мотивации к труду как основного источника доходов населения; проведение активной политики занятости; создание благоприятных условий для демографического восстановления населения; реформирование системы пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования; реализация адресной помощи малообеспеченным слоям населения и т. д.

2.3. Государственное управление в административно-правовой сфере

Демократизация Украины повлекла за собой необходимость в полной мере использовать возможности правовых средств. На основании этого необходимо большое внимание уделять административно-правовой сфере, которая играет важную роль в создании суверенного, демократического, социального, правового украинского государства.

Одной из фундаментальных отраслей права является административное право, которое во взаимодействии с другими отраслями (конституционным, гражданским, уголовным) обеспечивает основы функционирования государства в лице его государственных органов, определяет их систему и полномочия.

Административное право – это такая система правовых норм, которые регулируют общественные отношения, возникающие в связи с организацией и функционированием органов государственного управления, государственным управлением сферами общественной жизни, функционированием административной юстиции и привлечением к административной ответственности.

Таким образом, административное право является одной из крупнейших отраслей права Украины, поскольку оно регулирует разнообразные общественные отношения на основе административно-правовых норм.

Административно-правовая норма – это установленное, санкционированное или ратифицированное правило поведения в сфере государственного управления с целью организации и регулирования общественных отношений, которые обеспечивают условия реализации участниками этих отношений своих прав и выполнения возложенных на них обязанностей.

Предметом регулирования административно-правовых норм являются общественные отношения в сфере государственного управления.

Задача применения административно-правовой нормы состоит в воплощении ее предписаний относительно субъектов управленческих отношений в зависимости от характера жизненной ситуации, в которую попадают участники этих отношений.

Объектом административно-правовых норм являются управленческие отношения, требующие правового регулирования и подлежащие урегулированию этой нормой.

Функции административно-правовой нормы:

- 1) обеспечивающая (обеспечения реализации конституционных прав)
- 2) регуляторная (обеспечение и поддержка демократических, правовых, социально-ориентированных принципов права).

Так, например, ст. 40 Конституции Украины закрепляет право граждан направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам этих органов. Вопросы практической реализации этого права урегулированы Законом Украины «Об обращении граждан», который устанавливает механизм реализации гражданами своего конституционного права; функция защиты прав граждан и общественных объединений в сфере государственного управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте государственную предпринимательскую политику как систему мер по поддержке и развитию предпринимательства.
2. Назовите основные направления государственной предпринимательской политики в Украине.
3. Назовите цели государственной предпринимательской политики.
4. Что относится к субъектам государственного регулирования предпринимательства?
5. Почему необходимо государственное регулирование процессов в предпринимательской деятельности?
6. В чем сущность и цели социальной политики?
7. Что такое социальная защита и социальные гарантии?
8. Раскройте механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности.
9. Что такое административное право?
10. В чем сущность и особенности административно-правовой нормы?

Тема 3. РОЛЬ РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1.1. Система органов публичной власти.
- 1.2. Государственное управление и исполнительная власть.
- 1.3. Судебная власть в системе государственного управления.

3.1. Система органов публичной власти

Система органов публичной власти Украины – это совокупность установленных Конституцией Украины органов государственной власти и местного самоуправления общества, которые обеспечивают защиту прав, свобод и законных интересов граждан, безопасность государства и общества, решают вопросы социально-экономического и культурного строительства.

Согласно Конституции Украины, система органов публичной власти подразделяется на следующие звенья:

1. Система органов государственной власти:
 - глава государства – Президент Украины;
 - единый орган законодательной власти – ВР Украины;

- система государственных органов исполнительной власти:
 - а) кабинет министров Украины – высший орган в системе органов государственной исполнительной власти;
 - б) министерства, государственные комитеты, центральные органы исполнительной власти;
 - в) местные государственные администрации – местные органы государственной исполнительной власти;
 - г) система государственных органов исполнительной власти;
 - система государственных органов судебной власти.
2. Система власти АР Крым:
- ВР АР Крым
 - система органов исполнительной власти автономии:
 - а) Совет АР Крым;
 - б) министерства – центральные исполнительные органы автономии.
3. Система органов местного самоуправления:
- органы местного самоуправления:
 - а) сельские, городские советы;
 - б) районные и областные советы-органы местного самоуправления;
 - исполнительные органы местного самоуправления – исполнительные комитеты, отделы, управления сельских, городских, районных в городах советов и других созданных советами исполнительные органы (ст. 11 Закона Украины «О местном самоуправлении Украины»);
 - органы самоорганизации населения – домовые, уличные, квартальные советы и комитеты, могут создаваться по инициативе жителей и с согласия сельских и городских советов (ст. 140 Конституции Украины).

Таким образом, Конституция Украины разграничивает две системы органов общественной власти – органы государственной власти и местного самоуправления.

Органы государственной власти – часть государственного аппарата, которая принимает участие в осуществлении функций государства, действий от его имени и по поручению, имеет государственно-властные полномочия и структуру, применяет организационно-правовые формы деятельности

В пределах этой системы различают три основные подсистемы органов государственной власти: законодательную, исполнительную, судебную. Они отражают основные правовые формы влияния государственного аппарата на общество.

Законодательная власть – Верховная Рада Украины.

Исполнительная власть – Президент Украины, Кабинет министров Украины.

Судебная власть – Конституционный суд, суды общей юрисдикции.

Местное самоуправление в Украине - это гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады - жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города - самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ст. 2.1. Закона Украины «Про местное самоуправление в Украине»)

Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами сел, поселков, городов как непосредственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов (ст. 2.2. Закона Украины «Про местное самоуправление в Украине»).

3.2. Государственное управление и исполнительная власть

Исполнительная власть – вид государственной власти, которая взаимодействует с законодательной и судебной. Функции исполнительной власти связаны с реализацией законов и других нормативных актов государства. Соответствующие государственные органы осуществляют (административную) деятельность, а также политические (правительственные) функции. Таким образом, **исполнительная власть** – это совокупность государственных органов и учреждений, которые осуществляют властно-политические, властно-административные функции для достижения цели, практического решения поставленных задач государства в административно-политической, хозяйственной, социально-культурной сфере.

Согласно административной реформе в Украине государственное управление определяется как вид деятельности государства, который заключается в осуществлении управленческого, организационного влияния на те сферы и отрасли общественной жизни, которые требуют определенного вмешательства государства.

Органы исполнительной власти осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность. Исполнительная власть реализуется в непосредственном исполнении предписаний законодательной власти, а распорядительная - издании непосредственно от своего имени актов управления для исполнения этих предписаний.

Аппарат государственного управления практически решает все вопросы жизнедеятельности страны:

- в административно-политической сфере (оборона страны, внешне-экономическая деятельность, охрана границ, государственная безопасность, охрана общественного порядка, юстиция (система судебных учреждений, правоохранительная деятельность);
- в народном хозяйстве (промышленность, транспорт, сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство);
- в социально-культурной сфере (образование, культура, искусство, охрана здоровья, социальное обеспечение).

Исполнительная власть базируется на определенных принципах, таких как: приоритет прав человека, демократизм, законность, равноправность граждан в государственном управлении, гласность.

Приоритет прав человека при осуществлении исполнительной власти. Вся деятельность органов государственного управления должна быть направлена на благо народа, повышение уровня жизни, соблюдение социальной справедливости.

Демократизм означает привлечение представителей общественности к работе органов исполнительной власти, отчетность органов исполнительной власти перед представительными органами, контроль со стороны общественности за их деятельностью, наличие компетентных органов в отдельных органах государственного управления.

Законность – точное и неуклонное соблюдение Конституции Украины, законодательных актов, создание режима, который обеспечил бы права и свободы граждан, при котором органы государственного управления, общественные объединения функционировали в пределах своей компетенции.

Равноправность граждан в государственном управлении – гарантия реальной демократии.

Гласность – необходимое условие демократии, источник информации про состояние дел в стране, способ влияния органов исполнительной власти со стороны общества.

3.3. Судебная власть в системе государственного управления

Судебная система Украины составляет совокупность всех судов государства, основанных на единых началах организации и деятельности, которые осуществляют судебную власть. К судебной системе в Украине относятся: суды общей юрисдикции и Конституционный суд Украины, которые являются единым органом конституционной юрисдикции.

Взаимодействие судебных органов с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления заключается в организационном обеспечении деятельности судов (материально-техническое, информационно-правовые, кадровое обеспечение выполнения судебных актов), осуществляемом Министерством юстиции Украины, Министерством АР Крым и управлениями юстиций на местах.

Характерными признаками судебной системы Украины является ее соответствие административно-территориальному устройству, различные уровни производства, стабильность и единство. Конституционный Суд Украины является единственным органом конституционной юрисдикции в Украине. Конституционный Суд Украины не входит в систему судов общей юрисдикции.

Согласно Конституции Украины и Закону «О Конституционном Суде Украины», суд принимает решение и дает заключения по таким делам:

- решение вопросов соответствия Конституции законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- соответствие Конституции действующим международным договорам Украины или тех международных, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность;
- соблюдение конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в пределах, определенных Конституцией;
- выдает официальное толкование Конституции и законов Украины.

Суды общей юрисдикции создают единую систему судов, которые состоят из общих и специализированных судов.

Третейские суды не входят в судебную систему Украины. **Третейский суд** – негосударственный независимый орган образуется по соглашению или соответствующим решением заинтересованных физических и / или юридических лиц в порядке, установленном настоящим Законом, для разрешения

споров, возникающих из гражданских и хозяйственных правоотношений (ст. 2 Закона Украины «Про Третейские суды»)

Верховный Суд Украины – наивысший судебный орган в Украинской системе судов общей юрисдикции. Верховный Суд Украины осуществляет правосудие, обеспечивает одинаковое применение законодательства всеми судами общей юрисдикции.

В соответствии с Законом Украины «Про судоустройство Украины» Верховный Суд Украины:

- рассматривает дела, отнесенные к его подсудности, и дела, связанные с исключительными обстоятельствами;
- просматривает другие дела, рассмотренные судами общей юрисдикции;
- дает разъяснения по вопросам применения законодательства;
- рассматривает обвинения в адрес Президента Украины;
- представляет Украину в отношениях с судами других государств.

В Украине действует три высших специализированных суда: Высший административный суд Украины; Высший хозяйственный суд Украины; Высший специализированный суд по рассмотрению гражданских и уголовных дел (ВССУ).

Основная задача административного судопроизводства – защита прав и законных интересов личности в публично-правовых спорах от нарушений со стороны органов власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Административные суды рассматривают все дела, связанные со спорами физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений, действий или бездействия. Кроме этого административные суды рассматривают споры, связанные с публичной службой, реализацией полномочий управленческими субъектами. Особая категория дел, рассматриваемых в административном суде – это споры о правоотношениях, связанных с избирательным процессом и референдумом.

Основная задача хозяйственного суда – защита прав и охраняемых законом интересов участников хозяйственных правоотношений; содействия укреплению законности в сфере хозяйственных отношений; внесения предложений, направленных на усовершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности.

В соответствии с полномочиями, определенными Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей», ВССУ рассматривает дела гражданской и

уголовной юрисдикции в кассационном порядке в соответствии с процессуальным законом; анализирует судебную статистику, изучает и обобщает судебную практику; оказывает методическую помощь судам низшего уровня с целью одинакового применения норм Конституции и законов Украины в судебной практике на основе ее обобщения и анализа судебной статистики; дает специализированным судам низшего уровня рекомендательные разъяснения по вопросам применения законодательства относительно решения дел соответствующей судебной юрисдикции.

Универсальность юрисдикции суда закрепляется Конституцией Украины, сделав предметом судебного рассмотрения законность любых актов и решений органов публичной власти. Одним из главных принципов деятельности судов при осуществлении правосудия выступает принцип независимости, то есть дело решается на основе закона. Влияние на судей в любой форме запрещено. На органы законодательной и исполнительной власти, органы местного самоуправления возлагается ряд задач по содействию судам в их деятельности.

Верховная Рада Украины осуществляет влияние на судебную систему в рамках выполнения законодательной и учредительной функций. В частности, парламент осуществляет законодательное определение судостроительства, судопроизводства, статуса судей. В свою очередь, Конституционный Суд Украины дает заключение о конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины.

Кроме того, Верховная Рада Украины назначает и увольняет треть состава Конституционного Суда Украины и трех членов в Высший совет юстиции, выбирает судей бессрочно, а также освобождает от должностей тех судей, которых она выбирала или назначала в случаях, предусмотренных ч.5 ст.126 Конституции Украины. Судьи неприкосновенны, они не могут быть привлечены к уголовной ответственности или подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Верховной Рады Украины. Финансирование судебных органов осуществляется в пределах, установленных Верховной Радой Украины за счет средств государственного бюджета.

Взаимодействие судебных органов с Президентом Украины является многогранным и обусловлено широтой предметной подведомственности главы государства. В частности, Президент Украины создает суды, назначает треть состава Конституционного Суда и трех членов в Высший совет юстиции.

Суды, как особая ветвь государственной власти, осуществляя правосу-

дие, выполняют прежде всего охранительную функцию, защищая права конкретного индивида или коллектива от государственного произвола в рамках законов. Судопроизводство осуществляется Конституционным Судом Украины и судами общей юрисдикции. Народ принимает участие в осуществлении правосудия через народных заседателей и присяжных.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте систему органов публичной власти.
2. Дайте характеристику системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.
3. По каким критериям осуществляется классификация органов публичной власти?
4. Дайте характеристику понятию «исполнительная власть».
5. Назовите принципы построения и функционирования органов исполнительной власти в Украине.
6. Назовите основные признаки и направления судебной системы Украины.
7. Суды общей юрисдикции и их основные характеристики.
8. Взаимоотношение органов публичной власти с судебными органами.

Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

- 4.1. Региональное управление: сущность, цели и специфика.
- 4.2. Основные направления регионального управления.
- 4.3. Региональное управление и местное самоуправление.
- 4.4. Механизм реализации государственной региональной экономической политики.
- 4.5. Местные бюджеты как финансовая основа развития региона.

4.1. Региональное управление: сущность, цели и специфика

В современных условиях развития национальной экономики управление региональным развитием приобретает новое качество, что проявля-

ется в интеграции всех его функциональных механизмов, направлений, видов как одного целого в рамках определенного региона. Такое управление должно обеспечивать региональную целостность социально-экономического развития региона и его природно-хозяйственную сбалансированность.

Суть управления развитием региона проявляется в реализации его основных организационных и методических принципов. Среди них выделяются принципы: историзма; комплексности; естественно-хозяйственной сбалансированности и оптимальности; приоритетности; вариативности, согласования интересов, территориальной общины и бизнеса; финансово-бюджетной обеспеченности регионального развития.

Основными функциями управления социально-экономическим развитием региона являются: экономическая, социальная, образовательная, культурная, общественно-политическая, этно-национальная и др.; вспомогательными: управление персоналом, управление имуществом, финансами, юридически-правовые и командные: прогнозирование, программирование, планирование, организация, анализ, контроль, стимулирование, мотивация, информационное обеспечение, мониторинг и т. д.

Государственная региональная политика занимает особое место в системе государственного управления социально-экономическим развитием. Учитывая систему факторов, влияющих на социально-экономическое развитие Украины в современных условиях, а именно процессы глобализации и регионализации мировых экономических отношений, приоритетности инновационного пути развития, информатизации общества, обострение международной конкуренции, реализацию административных реформ в стране, государство должно применять такую политику влияния на региональное развитие, которая обеспечивала бы:

- создание и укрепление единого экономического пространства страны, унитарность и территориальную целостности государства при условии соответствующей экономической самостоятельности регионов;
- рациональное сочетание общегосударственных и местных интересов в основе децентрализации власти;
- уменьшение межрегиональных различий в уровнях социально-экономического развития регионов;
- повышение конкурентоспособности регионов на основе оптимального использования социально-экономического потенциала и геополитического расположения;

- селективную поддержку депрессивных территорий и территорий приоритетного развития.

Объектами государственной региональной политики Украины являются АР Крым, 24 административно-территориальные области и города Киев и Севастополь.

Государственная политика рассматривается в совокупности двух аспектов:

- во-первых, как региональная политика государства (системы мер органов государственной власти в политической, экономической, демографической, социальной, инновационной, экологической, гуманитарной сферах);
- во-вторых, внутренняя политика регионов (осуществляется органами управления регионом для обеспечения комплексного социально-экономического развития территорий, максимального обеспечения потребностей населения, рационального использования всех региональных ресурсов при учете общегосударственных интересов).

Цель государственной региональной политики – создание условий для динамичного, сбалансированного, комплексного социально-экономического развития Украины и ее регионов, повышение уровня жизни населения, обеспечения соблюдения гарантированных государством социальных стандартов для каждого гражданина независимо от места жительства, а также углубление процессов рыночной трансформации на основе повышения эффективности использования потенциала регионов, повышение действенности управленческих решений, совершенствование работы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4.2. Основные направления регионального управления

Политика регионального развития по структуре довольно сложная, она охватывает все процессы и явления, происходящие на региональном уровне.

Учитывая это, основными составляющими государственной региональной политики являются: региональная экономическая политика (включает бюджетную, налоговую, кредитную, ценовую, структурную, инвестиционную), региональная социальная политика (включает экистическую (поселенческую), политику социальной защиты, жилищную, демографическую, урбанистическую), региональная экологическая политика, региональная гуманитарная политика (включает национальную, этническую, культурную, образовательную, межконфессиональную). Каждая из этих составляющих характеризуется своими специфическими направ-

лениями, приоритетами, средствами и механизмами реализации. Однако, в целом, составляющие государственной региональной политики взаимосвязаны, направлены на достижение единой задачи – обеспечение комплексного, сбалансированного социально-экономического и экологического развития региона.

Региональная экономическая политика направлена на смягчение региональных экономических диспропорций. Важнейшие задачи экономической политики:

- региональная интенсификация рационального использования природно-хозяйственного потенциала;
- сближение уровней экономического развития регионов;
- формирование регионального хозяйственного механизма;
- определение направлений капиталовложений с учетом региональных особенностей;
- улучшение предпринимательского климата в отдельных регионах.

Целью региональной налоговой политики является оптимизация соотношения различных видов налогов, что должно способствовать оптимизации поступлений в местные бюджеты, исходя из современной структуры экономики региона.

Целью бюджетной региональной политики является перераспределение финансовых ресурсов в пользу менее развитых регионов: дотации выравнивания (в объеме превышения расходов над корзиной доходов бюджетов местного самоуправления), субвенции на осуществление программ социальной защиты; субвенции на выполнение инвестиционных проектов; субвенции на компенсацию потерь доходов бюджетов местного самоуправления вследствие предоставления льгот.

Целью ценовой региональной политики является разработка и реализация принципов регулирования ценообразования на товары и услуги (введение фиксированных цен, установление определенного предела цен, ограничение уровня рентабельности предприятий, ограничение снабженческо-сбытовых и торговых надбавок, введение коэффициентов роста цен, декларирования изменения цен). Важнейшим аспектом ценовой политики является тарифная политика, предусматривающая выработку эффективной динамической системы ценообразования на электроэнергию, транспорт и т. д.

Целью инвестиционной политики является повышение уровня инвестиционной привлекательности региона для отечественных и иностранных

инвесторов за счет формирования соответствующей нормативно-законодательной базы. Региональная инвестиционная политика базируется на сильных возможностях экономики региона, в частности на естественном ресурсном, производственном, трудовом и финансовом потенциалах и реализуется через механизм управления и регулирования.

Основными направлениями инвестиционной политики региона являются:

- привлечение кредитов, гарантий, международной технической и гуманитарной помощи, иностранных инвестиций под перспективные инвестиционные проекты;
- содействие в определении основных приоритетов инвестирования в предприятия и организации региона;
- создание банка данных об инвестиционных проектах предприятий и организаций региона;
- координация и управление инвестиционными проектами в регионе;
- сопровождение инвестиционных проектов и контроль за рациональным использованием привлеченных финансовых ресурсов;
- подготовка и внедрение в соответствии с международными стандартами, единой методологической основы проведения финансово-экономического анализа и оценки инвестиционных проектов;
- активное использование инвестиционного потенциала коммерческих банков, страховых, пенсионных и других фондов (компаний), дивидендов и пакетов акций, принадлежащих государству, для инвестиционной деятельности и т. п.

Целями структурной политики является обеспечение стабильного роста промышленного производства за счет повышения уровня конкурентоспособности промышленных предприятий, реструктуризации реального сектора экономики, увеличение промышленного потенциала регионов.

Региональная социальная политика должна обеспечивать предпосылки для комплексного хозяйственного развития регионов путем повышения производительности труда, активности и инициативы людей, культуры труда и использования духовного потенциала народа. Социальные различия в жизни населения большей части государств являются значительными. Поэтому поиск путей выравнивания (сглаживания) уровня жизни между различными регионами и типами поселений (особенно между городом и деревней), а также общее улучшение качества социальной среды составляют сущность региональной социальной политики. Объектами такой политики явля-

ются различные территориальные сообщества людей (профессиональные, этнические, конфессиональные и т. д.), их внутренняя структура, связи с производством и окружающей средой.

Важнейшими задачами социальной региональной политики на сегодняшний день являются:

- перенос основных акцентов на работающую часть населения (стимулирование опережающего по сравнению с темпами ВВП роста заработной платы, стимулирование людей к обладанию частной собственностью, укрепление среднего класса, удельный вес которого в обществе должен составлять не менее 45–50 %);
- преодоление бедности за счет создания новых рабочих мест, повышения уровня минимальной заработной платы, размеров социальных выплат;
- обеспечение опережающего развития социальных институтов (образования, культуры, медицины, физической культуры и спорта) и рост социальных инвестиций во всех регионах страны.

Социальная политика связана также с развитием туристического и рекреационного хозяйства в зонах с соответствующим потенциалом.

Региональная демографическая политика является неотъемлемой частью социальной политики и предусматривает активное вмешательство государства (с помощью экономических, административно-правовых и пропагандистско-профилактических мероприятий) как в естественное, так и в механическое движение населения с целью достижения специфических для регионов целей (охрана материнства и детства, стимулирования репродуктивного роста населения, регулирования брачно-семейных отношений и государственной помощи семье, геронтологическая и миграционная политика).

Экистическая (поселенческая) политика. Экистическая политика направлена на улучшение условий жизни людей, повышения экономической, социальной и экологической эффективности функционирования регионов. Реализуется путем сохранения заселенности сельской местности на как можно большей территории, улучшения условий жизни в сельских населенных пунктах, развития малых и средних городов и сел.

Региональная экологическая политика понимается как система целей и действий, реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на сохранение окружающей среды и обеспечение экологически безопасных условий жизнедеятельности населения. Это обуславливает необходимость в региональной дифференциации управленческих

решений и практических действий, направленных на стабилизацию и улучшение экологической ситуации.

Государственная региональная политика должна обеспечить формирование оптимальной высокоэффективной структуры хозяйства регионов, которая способствует их комплексному развитию на основе природно-ресурсного, производственно-экономического и научно-технического и человеческого потенциала, имеющейся инфраструктуры, историко-культурных ценностей и традиции с использованием преимуществ и возможностей геополитического положения регионов.

4.3. Региональное управление и местное самоуправление

К региональным структурам власти относятся: государственные образования – субъекты федерации; административно-территориальные и национально-территориальные автономии; органы местного самоуправления на уровне регионов (района, области, провинции и т. д.).

Субъекты федерации с политико-правовым статусом являются государственными образованиями, наделенными частично признаками суверенитета, что выражается в наличии у них конституции, парламента, правительства, иногда судебной системы (США, Канада) и государственных символов. Однако субъекты федерации не имеют права выхода из федерации; их конституции не должны противоречить федеральным конституциям, они не имеют права осуществлять международную политику (за исключением внешнеэкономической деятельности и то, как правило, с разрешения федеральных органов).

Под автономией понимают самоуправление определенной территории в унитарном государстве. Автономия обладает соответствующими законодательными полномочиями, касающимися вопросов местного значения.

Под местным самоуправлением понимают право и реальную способность местных сообществ (территориальных общин) управлять в рамках закона и в интересах местного населения значительной частью публичных дел.

Выделяют три концепции местного самоуправления: 1) государственную, которая рассматривает местное самоуправление как средство осуществления функций негосударственными по своей природе субъекта-

ми на уровне территориальных общин и регионов; 2) общинную, предусматривающую выполнение первичными территориальными общинами функций местного значения, которые не охватывают региональный уровень; 3) муниципального дуализма – означает выполнение органами публичной власти одновременно двух групп полномочий: муниципальных и государственных.

Местное самоуправление охватывает базовый (общины села, поселка, города) и региональный (общины регионов, департаментов, графств, районов, областей, провинций) уровни. Органы местного самоуправления наделены правовой автономией, суть которой заключается в их юридическом статусе, определенном конституцией и законами и иными нормативными актами; организационной автономией (определение собственной организационной структуры); материально-финансовой автономией, которая дает право на управление местным хозяйством, коммунальными службами и местными финансами.

К региональным структурам власти в Украине относятся Автономная Республика Крым (АРК), областные и районные советы. Суть Крымской автономии заключается в том, что она имеет свою Конституцию (Конституция АРК), представительный орган (Верховная Рада АРК), правительство (Совет Министров АРК). Юридический статус Крымской автономии, пределы ее компетенции определены в Конституции Украины и Конституции АРК.

Однако Крымская автономия имеет существенные государственные ограничения, заключающиеся в том, что, во-первых, Конституция АРК утверждается украинским парламентом, во-вторых, нормативные в правовые акты Верховной Рады АРК могут быть остановлены Президентом Украины с одновременным обращением в Конституционный Суд, а акты Совета Министров – отменены главой государства, в-третьих, полномочия Верховной Рады АРК досрочно могут быть остановлены украинским парламентом при наличии вывода Конституционного Суда Украины, в-четвертых, кандидатуры в правительство АРК согласуются с Президентом Украины, в-пятых, нормативно- правовые акты АРК должны согласовываться с Конституцией и законами Украины; в-шестых, правосудие в АРК осуществляется судами, которые входят в единую систему судов Украины; в-седьмых, действует институт Представителя Президента Украины, который обеспечивает воплощение в жизнь Конституции и законов Украины, координирует деятельность

государственных органов и органов автономии и имеет право принимать участие (с правом совещательного голоса) в заседаниях правительства автономии.

Районный и областной Совет – органы местного самоуправления, представляющие общественные интересы территориальных общин, сел, поселков и городов. Они избираются по пропорциональной системе, путём тайного голосования сроком на 5 лет. Закон о местном самоуправлении предусматривает компетенции как Советов, так и их исполнительных комитетов. Районная и областная Рады утверждают бюджеты и программы социально-экономического и культурного развития региона, а также осуществляют контроль за их выполнением, могут двумя третями голосов выразить недоверие главам районной и областной госадминистраций, что влечет за собой их отставку Президентом Украины; устанавливают местные налоги и сборы, их размер и ставки в пределах закона; принимают решение о выдаче ссуд или получении кредитов, об отчуждении имущества коммунальной собственности; утверждают программы приватизации, а также определяют объекты коммунальной собственности, не подлежащие приватизации; регулируют земельные отношения.

К компетенции исполнительных органов относятся следующие полномочия: планирование и учет, подготовка и исполнение бюджета, управление коммунальной собственностью, жилищно-коммунальным хозяйством, бытовым, торговым обслуживанием, транспортом, связью, образованием, здравоохранением, физкультурой и спортом, внешнеэкономической деятельностью; обеспечение общественного порядка.

На региональном уровне действуют также структуры государственной власти – районная и областная администрации.

Местные государственные администрации – это звено исполнительной власти в областях, районах, городах Киеве и Севастополе. В пределах своих полномочий они осуществляют исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализуют полномочия, делегированные им соответствующими Радами. Местные государственные администрации находятся в системе двойного подчинения. Они в целом подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня и соответствующим областным и районным Радам в части полномочий, делегированных им этими советами.

Полномочия местных государственных администраций определены ст. 119 Конституции Украины и Законом Украины «О местных государственных администрациях» и подразделяются на собственные и делегированные.

4.4. Механизм реализации государственной региональной экономической политики

Механизм реализации государственной региональной экономической политики – это система конкретных экономических рычагов и организационно-экономических средств, с помощью которых осуществляется государственное влияние на пространственную организацию производительных сил, обеспечивается социально-экономическое развитие регионов, совершенствуется структура их хозяйственного комплекса.

Государство влияет на региональное развитие с помощью административных и экономических рычагов. Выбор системы рычагов осуществляется в зависимости от социально-экономической ситуации в государстве и его регионах. Используемая система рычагов должна обеспечить равновесие между экономической целесообразностью и социальной эффективностью.

Механизм государственной региональной политики сочетает в себе методы прямого и косвенного воздействия на социально-экономические процессы. По своему характеру эти методы могут быть поощрительные и ограничительные, активные и пассивные.

Широко используются такие методы прямого экономического регулирования, как целевое финансирование, прямая финансовая помощь, предоставление субсидий и субвенций и т. д. Для косвенного экономического регулирования используют рычаги налоговой, кредитно-денежной, амортизационной, внешнеэкономической политики. Государственные органы управления могут влиять на региональное развитие, используя меры протекционизма: предоставление налоговых льгот для развития наукоемких производств, создание акционерных обществ для завершения ранее начатого строительства, предоставление регионам инвестиционных премий за сооружение объектов, позволяющих улучшить структуру экономики региона, трудоустроить высвобожденных работников, улучшить экологическую ситуацию и др.

Принято выделять стратегический и тактический аспекты реализации

основной цели региональной политики. Тактический аспект заключается в обеспечении сбалансированного комплексно пропорционального развития отдельных регионов, создании благоприятных условий для успешного функционирования объектов и проживания населения, для развития рыночных отношений. Стратегический аспект предусматривает макрообоснование и разработку оптимальной перспективной территориальной структуры жизнедеятельности населения.

Основными составляющими механизма государственной региональной политики Украины, как определено действующими нормативными документами, выступают:

- соответствующая законодательно-нормативная база;
- бюджетно-финансовое регулирование регионального развития;
- развитие различных форм территориальной организации производительных сил (создание специальных экономических зон, межрегиональное и приграничное сотрудничество и др.)
- прогнозирование и программирование.

Основные направления совершенствования механизма государственной региональной экономической политики – это:

- разработка новой стратегии государственной региональной экономической политики, которая позволила бы ускорить экономические преобразования в государстве, обеспечить успешное вхождение субъектов в рыночную систему;
- определение новых перспективных направлений государственной региональной экономической политики, учитывая процессы глобализации и регионализации;
- формирование эффективного хозяйственного механизма с широким использованием программно-целевых методов управления.

Первоосновой механизма государственной региональной экономической политики является законодательная база, определяющая взаимоотношения государства и регионов, и соответствующие организационные структуры управления социально-экономическими процессами.

Законодательная база определяет политику, направленную на повышение экономической самостоятельности территорий, координирует деятельность местных властей на основе определения соотношения государственного и местных бюджетов, развития инфраструктурных объектов местного и общегосударственного значения, формирование централизованного и региональных фондов различного целевого назначения.

К ней относятся Законы Украины: «О местных государственных администрациях», «О местном самоуправлении в Украине», «О занятости населения», «О столице Украины – городе-герое Киеве», «О бюджетной системе Украины», Декрет Кабинета Министров Украины «О местных налогах и сборах», Указ Президента Украины от 25 мая 2001 об утверждении «Концепции государственной региональной политики» и другие нормативно-правовые акты.

В зависимости от организационно-правовых особенностей различают эксплицитную и имплицитную региональную экономическую политику. Первая воплощается в жизнь преимущественно через официальные документы, конкретные направления и меры, и поэтому имеет четко выраженный региональный характер, вторая представляет собой, как правило, социально-экономические последствия решений, принятых на национальном уровне, и поэтому имеет неявный характер.

Государство активно применяет административные методы регулирования в сферах, отражающих национальные интересы: использование природных ресурсов; геополитические и экологические проблемы; социальная защита населения. К основным административным регуляторам со стороны государства относятся: прямой контроль за монопольными рынками, меры превентивного характера; разработка стандартов и контроль за их выполнением, определение социальных стандартов качества жизни, защита национальных интересов.

Степень государственного вмешательства в хозяйственные процессы измеряется показателями удельного веса государственных доходов и расходов во внутреннем валовом продукте: их высокий удельный вес свидетельствует о сильном влиянии государства на экономику. Формирование бюджета на основе двухканального принципа позволяет обеспечить целостность экономического пространства страны и предоставить достаточную экономическую самостоятельность регионам. Центральный бюджет формирует первый финансовый поток, при этом размер налоговой ставки определяется парламентом. Региональные органы власти в зависимости от своих возможностей и имеющихся ресурсов формируют второй финансовый поток и определяют ставку для регионального бюджета (с учетом установленных ограничений или верхней границы).

Как показывает мировой опыт, почти две трети всех доходов региона остаются в его собственном бюджете. Одновременно с этим осуществляется определенное перераспределение средств с целью социально-

экономического выравнивания регионов. Достичь полного равенства регионов практически невозможно, поскольку все они существенно различаются между собой природно-ресурсным потенциалом, человеческими ресурсами, накопленным производственным потенциалом. Поэтому процесс перераспределения бюджетных ресурсов является необходимым. Он обеспечивает единство государства, а также нормальные условия протекания воспроизводственных процессов на разных территориях.

В региональной экономической политике особое место занимает экономическое стимулирование размещения новых производственных объектов, способных производить конкурентоспособную продукцию и быстро реагировать на изменение рыночной конъюнктуры. Прежде всего, это касается развития малого и среднего предпринимательства, которое имеет выраженную региональную специфику.

Одним из важных элементов региональной экономической политики является разработка долгосрочных, среднесрочных прогнозов социально-экономического развития АР Крым, областей Украины, городов Киева и Севастополя и государственных региональных программ, с помощью которых достигается планомерность в развитии производительных сил, согласуются интересы отраслей и территорий.

4.5. Местные бюджеты как финансовая основа развития региона

Эффективность государственного регулирования развития регионов в значительной степени зависит от государственной региональной финансовой политики, в которой закладываются принципы распределения доходов и расходов между государственным и местными бюджетами; основы формирования и использования средств местного бюджета.

Государство осуществляет регулирование межбюджетных отношений с помощью межбюджетных трансфертов. **Межбюджетные отношения** – это отношения между государством и его административно-территориальными единицами – АР Крым, областями, органами местного самоуправления по обеспечению соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения своих полномочий, предусмотренных законодательством. **Межбюджетные трансферты** – средства, которые безвозвратно передаются из одного бюджета в другой. Для определения величины межбюджетных трансфертов используется финансовый норматив бюджетной обеспеченности. Он определяется пу-

тем деления общего объема финансовых ресурсов, направленных на реализацию бюджетных программ, на количество населения или потребителей определенных услуг. Финансовые нормативы для местных бюджетов корректируются с учетом особенностей региона – социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других.

Основными видами межбюджетных трансфертов являются: дотации выравнивания; субвенции; субсидии.

Дотации выравнивания предоставляются бюджетам АР Крым и областным бюджетам, если прогнозируемая величина доходов соответствующих бюджетов не покрывает расходов, рассчитанных с использованием финансовых нормативов бюджетной обеспеченности.

Субвенции предоставляются местным бюджетам с целью компенсации потерь вследствие введения льготного налогообложения на осуществление программ социальной защиты и выполнения инвестиционных проектов.

Субсидии выделяются местным бюджетам для покрытия расходов населения, связанных с повышением цен и тарифов на работы и услуги социального характера.

Межбюджетные трансферты формируются за счет:

- 25 % подоходного налога с граждан, взимаемого на территории АР Крым и соответствующей области;
- 25 % платы за землю, взимаемой на территории АР Крым и соответствующей области;
- платы за лицензии и другие специальные разрешения на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности.

Самостоятельность бюджетов обеспечивается путем установления за бюджетами разных уровней соответствующих источников доходов, правом исполнительных органов местного самоуправления определять направления их использования, рассматривать и утверждать бюджеты.

Согласно законодательству Украины к доходам местных бюджетов относятся: местные налоги и сборы; плата за землю (100 % платы для бюджетов городов Киева и Севастополя, 75 % платы для городов республиканского и областного значения, 60 % платы – для городов районного значения, сел и поселков); налог с владельцев транспортных средств; налог на промысел; плата за загрязнение окружающей природной среды; средства от отчуждения имущества, находящегося в коммунальной собственности; налог на прибыль предприятий коммунальной собственности; платежи за специальное

использование природных ресурсов местного значения; поступления от местных денежно-вещевых лотерей; фиксированный сельскохозяйственный налог и т. п.

Среди местных налогов и сборов в Украине необходимо выделить следующие: гостиничный сбор; сбор за парковку автотранспорта; рыночный сбор; налог с рекламы; сбор за использование местной символики; сбор за право проведения кино- и телесъемок; сбор за право проведения местных аукционов, конкурсной распродажи, лотерей; сбор за выдачу ордера на квартиру; курортный сбор; сбор за проезд автотранспорта приграничными областями; сбор за выдачу разрешения на размещение объектов торговли и другие.

К расходам местных бюджетов относятся расходы: на местную пожарную охрану; внешкольное образование; социальную защиту и социальное обеспечение; местные программы развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства населенных пунктов; культурно-художественные программы местного значения; программы поддержки средств массовой информации местного значения; местные программы развития физической культуры и спорта; типовое проектирование, реставрацию и охрану памятников архитектуры; дорожно-транспортное хозяйство; регулирование земельных отношений; программы природоохранных мероприятий и другие цели.

Действующее бюджетное законодательство способствует соответствующим советам местного самоуправления вводить местные налоги и сборы и определять направления использования средств местных бюджетов.

Местные бюджеты являются основой финансово-материального обеспечения местных общин. Через местные бюджеты до населения доводятся конечные результаты производства, распределяются общественные фонды потребления между отдельными слоями населения, финансируется развитие отраслей производственной сферы прежде местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства.

Расходная часть местных бюджетов наиболее ярко отражает экономические и социальные процессы, происходящие в регионах. Более трех четвертей бюджетных расходов, как правило, направляется в социальную сферу. Расходы на социальную защиту составляют до сорока и более процентов, постоянно растет доля дотаций из местного бюджета на содержание коммунального хозяйства и транспорта. Местные бюджеты являются автономными и не входят в состав бюджетов высших уровней.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите сущность региональной политики, назовите объекты и субъекты региональной политики.
2. Какие цели и задачи стоят перед государством в сфере сбалансирования социально-экономического развития регионов?
3. Какие принципы лежат в основе современной государственной региональной политики?
4. Опишите виды государственной региональной политики.
5. В чем сущность механизма реализации государственной региональной экономической политики?
6. Охарактеризуйте основные виды межбюджетных трансфертов.

Тема 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

- 5.1. Конституционные основы государственной власти в Украине.
- 5.2. Центральные органы исполнительной власти в Украине.
- 5.3. Региональные органы государственного управления.
- 5.4. Местные органы государственного управления.

5.1. Конституционные основы государственной власти в Украине

Развитие демократии в Украине обуславливает необходимость создания системы государственной власти, которая бы осуществляла качественное управление страной под контролем народа и в его интересах.

Государственная власть – это важное политико-правовое явление, сущность которого заключается в том, что выражая хотя бы формально волю всех граждан государства, власть осуществляет направляющее, организующее влияние на общество. В соответствии со ст. 6 Конституции Украины государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Единственным органом законодательной власти в Украине является парламент – **Верховная Рада Украины**. Ее влияние на деятельность других органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется путем принятия соответствующих законов, обязательных для всех субъектов на территории Украины. Только она имеет полномочия при-

нимать законы, которые являются актами высшей юридической силы. Верховная Рада Украины состоит из одной палаты, избираемой свободными выборами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на лет. В состав Верховной Рады Украины входят 450 народных депутатов Украины, которыми могут быть только граждане Украины, на время выборов достигшие 21 года, имеют право голоса и проживают в Украине в течение пяти лет. Для руководства своей работой Верховная Рада избирает Председателя, первого заместителя и заместителя председателя.

За Верховной Радой закреплены полномочия, связанные с: принятием законов, определением основ политики государства и программ общественного развития; внесением изменений в Конституцию Украины; определением взаимоотношений Верховной Рады и Президента Украины; формированием других государственных органов; организацией административно-территориального устройства страны; осуществлением внешних функций государства; утверждением бюджета и контролем за его исполнением.

Основу судебной власти в Украине составляют **суды**. Суды отличаются по своей компетенции и юрисдикции. Система судов общей юрисдикции обеспечивает защиту прав и свобод граждан через рассмотрение гражданских, уголовных, административных и других дел. Наивысшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции является Верховный Суд Украины. Ст. 125 Конституции предусматривает создание в Украине судов специальной юрисдикции (военные, арбитражные (хозяйственные) суды).

К судебной ветви власти как ее самостоятельный субъект относится Конституционный Суд Украины. Он является единственным органом конституционной юрисдикции, который решает вопрос о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины. Судебная власть, единственная из ветвей власти в Украине, которую государство наделило правом использовать принудительные полномочия к государственной власти.

Реализация принципа разделения власти, призванная предотвратить концентрацию всей государственной власти в руках одного лица или одного органа посредством системы сдержек и противовесов, относится к разным ветвям власти. Делится не сама власть, а механизм ее осуществления. Он структурируется по функциональному и субъектному признакам. В первом

случае разделение власти означает выделение основных функциональных видов деятельности государства – законотворчества, правоприменения и правосудия. Во втором – означает организационное устройство государства как совокупности различных видов государственных органов – законодательных, исполнительных и судебных с присущей им компетенцией, т.е. государственно-властными полномочиями.

Институт президентства распространен более чем в 130 странах мира. В Украине он был введен 5 июля 1991 г. Центральной фигурой в институте президентства является Президент Украины, который по Конституции определен как глава государства, то есть олицетворяет государство и государственную власть в целом.

Как глава государства Президент участвует в решении внутренних проблем страны и от ее имени в международных отношениях, в качестве арбитра при возникновении недоразумений между законодательной и исполнительной ветвями власти, обеспечивает единство государства. Специфическим является отношение поста Президента к исполнительной власти. Президента можно отнести к исполнительной власти только функционально через определенный объем полномочий, но он не относится к ней структурно как отдельное звено органов исполнительной власти.

Президент Украины избирается гражданами Украины на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Он должен быть гражданином Украины. Одно и то же лицо не может быть Президентом Украины более двух сроков подряд.

Конституция Украины устанавливает неприкосновенность Президента во время выполнения им своих полномочий. Полномочия Президента закреплены в Конституции и объединяют: полномочия в области законодательства; полномочия, касающиеся деятельности Верховной Рады; полномочия, связанные с назначением на должности и освобождением от должностей членов Кабинета Министров и других должностных лиц; учредительные полномочия; полномочия в сфере обеспечения государственной независимости, национальной безопасности и обороны страны; полномочия в области правосудия; полномочия, связанные с предоставлением гражданства Украины и его лишением, предоставлением убежища в Украине; представительские полномочия. Указанные группы полномочий не делегируются. Президент издает указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению на всей территории Украины.

Президент вносит в Верховную Раду Украины кандидатуры на

должности Министра обороны Украины и Министра иностранных дел Украины. Назначает на должности председателей областных государственных администраций.

Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины. Деятельность Президента обеспечивает ряд совещательных, консультативных и вспомогательных учреждений. Среди важнейших из них – **Совет национальной безопасности и обороны Украины и Секретариат Президента**. Совет национальной безопасности и обороны Украины является координационным органом по вопросам национальной безопасности и обороны, который вносит предложения Президенту Украины относительно реализации основ внутренней и внешней политики в сфере национальной безопасности и обороны, координирует и осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти в этой сфере в мирное время и в условиях военного или чрезвычайного положения. Через этот орган Президент может активно взаимодействовать на организационном и функциональном уровнях с министерствами «силовых» ведомств, усиливает его роль в государственном механизме.

Администрация Президента Украины – это вспомогательный орган, который является аппаратом Президента Украины. Секретариат осуществляет организационное, правовое, консультативное, информационное, экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Украины. Руководство секретариатом осуществляет глава, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом.

5.2. Центральные органы исполнительной власти в Украине

Высшим органом в системе органов исполнительной власти является **Кабинет Министров Украины**. Структурным звеном исполнительной вертикали являются центральные органы исполнительной власти (ЦОИВ), в состав которых входят министерства, государственные комитеты (государственные службы) и ЦОИВ со специальным статусом.

Кабинет Министров Украины (Правительство) – это коллегиальный орган, который направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти. Он является органом общей компетенции, который является по существу центром по организации исполнительно-распорядительной деятельности всех органов исполнительной власти. В состав Кабинета Министров Украины входят Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министры, министры. Деятель-

ность Кабинета Министров обеспечивается Секретариатом Кабинета Министров Украины (далее – Секретариат). Секретариат действует на основании Положения, которое утверждается Кабинетом Министров. Рабочими органами Кабинета Министров являются правительственные комитеты, основным заданием которых является формирование и реализация государственной политики в соответствующей сфере согласно стратегии, определенной Кабинетом Министров Украины.

Премьер-министр назначается Президентом Украины и руководит работой Кабинета Министров Украины, направляет ее на обеспечение осуществления внутренней и внешней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины, руководит заседаниями Кабинета Министров, распределяет обязанности между Первым вице-премьер-министром и вице-премьер-министрами, подписывает акты Кабинета Министров, представляет Кабинет Министров.

Согласно конституционному статусу Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины и подконтролен и подотчетен Верховной Раде.

Находясь фактически в двойном подчинении, Кабинет Министров Украины выполняет следующие основные функции: обеспечивает выполнения законов (в том числе и Конституции) и актов Президента Украины; осуществляет систематический контроль за их выполнением другими органами исполнительной власти всех уровней; устраняет выявленные нарушения.

Согласно ст. 116 Конституции Украины на правительство возложены также такие полномочия: 1) обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства; 2) принятие мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина; 3) обеспечение проведения финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, политики в сфере труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования; 4) разработка и осуществление общегосударственной программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины; 5) обеспечение равных условий развития для всех форм собственности, осуществление управления объектами государственной собственности;

б) разработка проекта Закона о Государственном бюджете Украины и обеспечение выполнения утвержденного Верховной Радой бюджета Украины, представление Верховной Раде отчета о его исполнении; 7) осуществление мер по обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью; 8) организация и обеспечение осуществления внешнеэкономической деятельности Украины, таможенного дела.

Кабинет Министров Украины принимает нормативно-правовые акты (постановления и распоряжения), которые являются обязательными к выполнению на всей территории Украины. Основным законодательным актом, который конкретизирует деятельность Кабинета Министров Украины является Закон Украины «О Кабинете Министров Украины».

Министерства Украины и их полномочия. Министерство (от лат. «*ministro*», что означает руковожу, служу) – это центральный в государстве орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в какой-то определенной области или сфере жизни. В Украине министерство является главным (ведущим) органом в системе центральных органов исполнительной власти в обеспечении внедрения государственной политики в определенной сфере деятельности. По характеру деятельности они подразделяются на отраслевые, то есть те, которые управляют определенной отраслью (например, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство здравоохранения и др.), и функциональные – те, на которые возложено выполнение определенной и в то же время основной функции (например, в сфере труда и социальной политики – Министерство социальной политики, в сфере финансов – Министерство финансов).

В соответствии с Указом Президента № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. в Украине функционирует такой состав министерств: аграрной политики и продовольствия, внутренних дел, экологии и природных ресурсов, экономического развития и торговли, энергетики и угольной промышленности, иностранных дел, инфраструктуры, культуры, чрезвычайных ситуаций, обороны, образования и науки, молодежи и спорта, здравоохранения, регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, социальной политики, финансов, юстиции.

Министерства являются единоначальными органами. Они возглавляются министрами, которые входят в состав Кабинета Министров Украины и

по должности относятся к политическим деятелям. Министр лично отвечает за разработку и внедрение Программы Кабинета Министров Украины по соответствующим вопросам, реализацию государственной политики в определенной сфере государственного управления, направляет и координирует деятельность других органов исполнительной власти по вопросам, отнесенным к его ведению.

В соответствии с Указом Президента № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 года в Украине функционируют такие виды ЦОИВ как: государственные службы, на которые возложены функции по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорные функции; государственные инспекции, которые реализуют контрольно-надзорные функции (в сферах, где отсутствуют государственные услуги); государственные агентства, осуществляющие функции по управлению имуществом и функции по предоставлению бюджетных услуг населению и юридическим лицам.

Среди них можно выделить следующие: Государственная авиационная служба Украины; Государственная автотранспортная служба Украины; Государственная архивная служба Украины; Государственная ветеринарная и фитосанитарная служба Украины; Государственная исполнительная служба Украины; Государственная казначейская служба Украины; Государственная таможенная служба Украины; Государственная миграционная служба Украины; Государственная пенитенциарная служба Украины; Государственная налоговая служба Украины; Государственная прокураторская служба Украины; Государственная регистрационная служба Украины; Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Украины; Государственная служба автомобильных дорог Украины; Государственная служба геологии и недр Украины; Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины; Государственная служба экспортного контроля Украины; Государственная служба по вопросам инвалидов и ветеранов Украины; Государственная служба связи Украины; Государственная служба интеллектуальной собственности Украины; Государственная служба молодежи и спорта Украины; Государственная служба морского и речного транспорта Украины; Государственная служба статистики Украины; Государственная служба технического регулирования Украины; Государственная служба Украины по лекарственным препаратам и контролю за наркотиками; Государственная служба Украины по вопросам защиты персональных данных; Государственная служба Украи-

ны по вопросам противодействия ВИЧ-инфекции/СПИДа и других социально опасных заболеваний; Государственная служба финансового мониторинга Украины; Государственное агентство водных ресурсов Украины; Государственное агентство экологических инвестиций Украины; Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению Украины; Государственное агентство по инвестициям и управлению национальными проектами Украины; Государственное агентство по вопросам науки, инноваций и информации Украины; Государственное агентство земельных ресурсов Украины; Государственное агентство лесных ресурсов Украины; Государственное агентство резерва Украины; Государственное агентство рыбного хозяйства Украины; Государственное агентство Украины по вопросам кино; Государственное агентство Украины по управлению государственными корпоративными правами и имуществом; Государственное агентство Украины по управлению зоной отчуждения; Государственное космическое агентство Украины; Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины; Государственная экологическая инспекция Украины; Государственная инспекция сельского хозяйства Украины; Государственная инспекция техногенной безопасности Украины; Государственная инспекция Украины по вопросам труда; Государственная инспекция ядерного регулирования Украины; Государственная финансовая инспекция Украины; Администрация Государственной пограничной службы Украины; Администрация Государственной службы специальной связи и защиты информации; Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг Украины.

5.3. Региональные органы государственного управления

Центральные органы исполнительной власти (практически все без исключения) формируют систему своих региональных агентов в системе Местных государственных администраций (МГА). Они одновременно являются и структурными подразделениями МГА (ее управления, отделы), и региональными представительствами центральной власти. Согласно этому эти структуры являются структурами двойного подчинения. Их примерный перечень утверждается соответствующим постановлением КМУ.

Местные государственные администрации – это звено исполнительной власти в областях, районах, городах Киеве и Севастополе. В пределах своих полномочий они осуществляют исполнительную власть на

территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализуют полномочия, делегированные им соответствующими советами. Местные государственные администрации находятся в системе двойного подчинения. Они в целом подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня и соответствующим советам (областным и районным) в части полномочий, делегированных им этими советами.

Местные государственные администрации являются единоначальными органами общей компетенции. Главы администраций (председатели) назначаются на должность Президентом Украины по представлению Кабинета Министров на срок полномочий Президента. Председатели местных государственных администраций при осуществлении своих полномочий ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня. Они единолично принимают решения путем распоряжения и несут за них ответственность согласно законодательству. Председатели формируют состав местных администраций и в пределах, выделенных на содержание администраций бюджетных средств.

Структурными подразделениями местных государственных администраций являются, в первую очередь, отраслевые и функциональные управления (например, управление экономики, управление здравоохранения и т. п.).

Местные государственные администрации, реализуя предоставленные им полномочия, осуществляют управление порученными отраслями (сферами) общественной жизни и несут ответственность за состояние дел в этих областях. Объектами управления со стороны местных государственных администраций являются заведения образования, культуры, охраны здоровья, которые находятся в их подчинении; радио, телевидение, печатные средства массовой информации, учредителями которых являются данные администрации; объекты, которые обеспечивают деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций и находятся на местном бюджете, инвестиционные фонды, учредителями которых являются эти администрации, другие объекты управления согласно действующему законодательству. Концепцией административной реформы предусматривается постепенное реформирование местных государственных администраций с учетом общих тенденций преобразования структурных и функциональных основ органов исполнительной власти.

Полномочия местных государственных администраций определены ст. 119 Конституции Украины и Законом Украины «О местных государственных администрациях» и подразделяются на собственные и делегированные.

Собственные полномочия местных государственных администраций по содержанию и степени охвата объектов управления в свою очередь классифицируются на общие (как органа общей компетенции) и специальные (отраслевые), которые касаются определенной сферы общественной жизни. В компетенцию местных государственных администраций входит обеспечение в пределах соответствующей административно-территориальной единицы исполнения Конституции, законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти; соблюдение законности, правопорядка, соблюдения прав и свобод граждан; выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды, программ национально-культурного развития меньшинств, подготовки и выполнения соответствующих бюджетов, управление, переданными в законном порядке объектами государственной собственности, осуществление государственного контроля в пределах, определенных законодательством; взаимодействие с органами местного самоуправления и реализация других полномочий.

Делегированные полномочия местных государственных администраций – это полномочия, которые приобретают администрации путем передачи им для выполнения от других субъектов по собственному решению последних или на основании закона. Местные государственные администрации осуществляют полномочия местного самоуправления, делегированные им соответствующими советами, а также полномочия органов исполнительной власти высшего уровня, делегированные Кабинетом Министров Украины.

Действующим законодательством определены отношения местных государственных администраций с Президентом Украины, органами исполнительной власти и местного самоуправления. Отношения с Президентом основываются на ответственности местных государственных администраций и их председателей при осуществлении своих полномочий перед ним. Председатели областных государственных администраций информируют Президента и ежегодно отчитываются перед ним о выполнении возложенных на нее полномочий.

Отношения с Кабинетом Министров Украины предусматривают ответственность местных администраций перед ним, их подконтрольность и подотчетность. Председатели областных администрации информируют Кабинет Министров Украины о выполнении предоставленных администрации полномочий и о социально-экономическом, экологическом положении на соответствующей территории, вносят предложения по вопросам совершенствования действующего законодательства Украины и практики его реализации.

Отношения местных государственных администраций с органами исполнительной власти базируются на том, что среди местных органов исполнительной власти присутствуют органы двух типов: 1) органы, которые подчинены председателю соответствующей государственной администрации, но одновременно реализуют требования и задачи соответствующего министерства или другого центрального органа исполнительной власти (ЦОИВ); 2) органы, которые подчинены министерствам или другим ЦОИВ, но имеют управленческие связи с местными государственными администрациями. Председатели местных государственных администраций координируют деятельность территориальных органов министерств и других ЦОИВ, способствуют им в выполнении возложенных на эти органы задач.

В рамках структур исполнительной власти важны отношения между областными и районными местными администрациями. Областные государственные администрации в пределах своих полномочий направляют деятельность районных государственных администраций и осуществляют контроль за ней. Председатели областных государственных администраций имеют право отменять распоряжения председателей районных государственных администраций, противоречащие Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, актам Президента Украины, Кабинета Министров Украины, председателей областных государственных администраций, а также министерств.

Отношения между государством и обществом в значительной степени реализуются в системе отношений местных государственных администраций с местными советами и их должностными лицами. Местные государственные администрации осуществляют полномочия, делегированные им соответствующими областными и районными советами, подотчетны и подконтрольны соответствующим советам. Председатели местных государственных администраций имеют право совещательного голоса на заседаниях соответ-

ствующих советов, вносить на рассмотрение вопросы, связанные с выполнением делегированных полномочий, другие предложения. Они отчитываются перед соответствующими советами о выполнении бюджета, программ социально-экономического и культурного развития территорий и делегированных полномочий.

В процессе управленческой деятельности на соответствующей территории местные государственные администрации вступают в отношения с сельскими, поселковыми и городскими советами, их исполнительными органами и сельскими, поселковыми и городскими главами. Они способствуют в осуществлении советами собственных полномочий местного самоуправления, контролируют выполнение предоставленных им законом полномочий органов исполнительной власти, рассматривают и учитывают в своей деятельности предложения депутатов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

5.4. Местные органы государственного управления

Одним из важнейших признаков построения демократического государства является развитие местного самоуправления.

Конституция Украины закрепила две системы власти на местах: местные государственные администрации, которые являются соответствующими органами исполнительной власти, и местное самоуправление как публичную власть территориальных общин.

Конституция Украины (ст. 7) закрепила принцип, согласно которому «в Украине определяется и гарантируется местное самоуправление». Местное самоуправление является составной частью организации управления обществом. В отличие от местного управления, **местное самоуправление** является деятельностью по обеспечению потребностей и интересов местного населения. В политическом аспекте местное самоуправление рассматривается как институт парламентского режима, специфическая форма реализации публичной власти, отличной как от государства, так и от объединений граждан. Нормативное регулирование организации и деятельности местного самоуправления осуществляется внутренним правом каждого государства, а также соответствующими актами международного уровня, в частности Европейской Хартии местного самоуправления. Указанная Хартия определила принципы, основные направления местного самоуправления, его соотношение с местным управлением.

Основные черты местного самоуправления в Украине – это демократический характер; осуществление на всех уровнях административно-территориального устройства государства (кроме Автономной Республики Крым); отсутствие иерархии между территориальными общинами, их органами и должностными лицами; характер социальной службы, финансово-экономическая автономия; политический характер; специфический правовой статус. Важными признаками любого органа местного самоуправления является его правовая, организационная и финансовая автономия относительно других органов местного самоуправления, а также государственных органов. Суть правовой автономии выражается в наличии у органов местного самоуправления собственных полномочий, определенных Конституцией и законодательством. Организационная автономия выражается в том, что орган местного самоуправления имеет возможность сам определять свою внутреннюю структуру с тем, чтобы она соответствовала местным условиям и обеспечивала эффективное управление. Финансовая автономия состоит в праве органов местного самоуправления на владение и распоряжение собственными средствами, достаточными для осуществления своих функций и полномочий.

Место и роль органов местного самоуправления в системе государственного управления определяется структурой их полномочий. Собственные (самоуправляющиеся) полномочия связаны с решением вопросов местного значения, предоставлением общественных услуг населению; делегированные полномочия (отдельные полномочия органов исполнительной власти предоставленные законом органам местного самоуправления) связаны с выполнением функций исполнительной власти на местах.

Система самоуправления включает первичный уровень самоуправления (село, поселок, город) и вторичный (район, область). Главным центром местного самоуправления являются села, поселки и города, где живут люди и естественным путем составляют общины. Согласно ст. 140 Конституции Украины местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Закон «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 5) к элементам системы местного самоуправления относит: территориальную общину; сельский, поселковый, городской советы; сельского, поселкового, городского председателей; исполнительные органы сельского, поселкового, городского советов; районные в городе, районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных общин сел, по-

селков, городов; органы самоорганизации населения.

Субъектом и основным носителем функций в системе местного самоуправления и полномочий является территориальная община. Территориальная община – это сообщество жителей, жителей населенных пунктов (сел, поселков и городов), объединенное общими интересами собственного жизнеобеспечения, самостоятельного, в пределах законов, решения вопросов местного значения как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Территориальная община села, города является организационной основой местного самоуправления.

Территориальные общины наделены действующим законодательством функциями и полномочиями в различных сферах жизни. Они управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности и утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают согласно закону местные налоги и сборы; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; образуют, организуют и ликвидируют коммунальные предприятия, учреждения и организации, осуществляющие контроль за их деятельностью и выполняют другие функции, отнесенные законом к их компетенции.

Территориальная община функционирует непосредственно, через органы и должностных лиц местного самоуправления. Представительными органами местного самоуправления в территориальных общинах являются сельские, поселковые и городские Рады, состоящие из депутатов, избранных жителями сел, поселков, городов. Рады наделены функциями и полномочиями, которые являются основой для их практической деятельности, работают по принципу распределения полномочий, имеют определенную исключительную компетенцию в определенных организационных, контрольных и нормативных вопросах. Сельские, поселковые и городские советы в пределах своих полномочий принимают решения, которые являются обязательными на подведомственной территории. Главным должностным лицом территориальной общины является председатель сельского, поселкового, городского совета, который избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет.

Концепцией административной реформы предполагается трансформация низшего звена системы административно-территориального устройства

путем добровольного объединения на основе действующих положений Конституции Украины административно-территориальных единиц для обеспечения формирования реального субъекта местного самоуправления – такой территориальной общины, которая будет обеспечена реальными необходимыми финансовыми и материальными возможностями для предоставления населению полноценных государственных общественных услуг.

Вопросы для самоконтроля

1. Роль и значение института президентства в Украине.
2. Сущность сотрудничества Правительства, Президента Украины и Верховной Рады Украины в сфере достижения социально-экономического развития страны.
3. Как осуществляется вертикаль исполнительной власти в Украине?
4. Какие ветви государственной власти в Украине вы знаете?
5. Что такое местное самоуправление?
6. Каковы полномочия местных государственных администраций?

Тема 6. ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

- 6.1. Организация работы органов государственной власти в Украине.
- 6.2. Государственная служба: понятие, черты, функции, принципы, виды.
- 6.3. Государственный контроль в сфере исполнительной власти в Украине.
- 6.4. Понятие эффективности государственного управления.

6.1. Организация работы органов государственной власти в Украине

Орган государственной власти должен быть системно организованным. Организацию характеризуют: целенаправленное управление как менеджмент и исполнительная работа.

Понятие организация используется в трех значениях:

- а) как объект – министерство, ведомство, предприятие и т. д.
- б) как процесс – функционирование, состояние объекта и т. д.
- в) как функция управления – деятельность, которая связана с установлением связей (отношений) между субъектом и объектом управления.

В современной теории и практики **управления орган государственной власти** – это организация, т. е. объект, который состоит из группы людей, деятельность которых контролируется для достижения общих целей.

Государственные организации отличаются от негосударственных, по мнению американского специалиста в отрасли экономики государственного сектора Джозефа Стиглица, двумя отличительными чертами.

1. В демократическом обществе особы, которые отвечают за управление государственной организацией, выбираются или назначаются кем-то, кто был выбран. Право особы занимать определенную должность непосредственно зависит от процесса избрания.

2. Государство пользуется правами принуждения, которых лишены частные организации (принудить, например, платить налоги, принудительно проходить военную службу, получая зарплату ниже той, которая склонила бы их к прохождению службы добровольно).

В результате деятельности органов государственной власти принимаются разные решения, которые принадлежат к разным сферам деятельности общества – политические, экономические, межгосударственные и экологические.

Предметом труда в органах государственной власти является информация, которая выступает одним из ресурсов этих органов. Подобные системы управления называют административными.

Орган государственной власти – это определенная государственная организация, которая основывается государством в установленном законодательством порядке и действует по его полномочиям.

Основные черты органа государственной власти: любой государственный орган представляет Украину как государство внутри страны, и за ее пределами; орган государственной власти Украины является относительно самостоятельной частью единой системы государственной власти Украины, которая строится по принципу разделения властей; он выступает от имени государства и одновременно от собственного имени; орган государственной власти создается в порядке, установленном Конституцией и соответствующими законами. В частности, Верховная Рада Украины и Президент Украины избираются путем всеобщих выборов, состав Кабинета Министров формируется Президентом Украины по представлению Премьер-министра (ч.2 ст.6 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины»).

Для осуществления своих задач и функций государство наделяет ор-

ганы государственной власти государственно-властными полномочиями, которые закрепляются в отдельном нормативном правовом акте и позволяют осуществлять государственную власть в трех ее формах: законодательной, исполнительной и судебной. С помощью этих возможностей определяются конкретные права и обязанности этих органов, в пределах которых они вправе реализовать предоставленные им права, принимать соответствующие акты, обязательные к исполнению подчиненными органами, должностными лицами и гражданами, а также осуществлять контроль за их выполнением.

Признаком органа государственной власти являются правовые связи, которые объединяют личный состав органа государства в одно целое. Они выражают:

- служебное соподчинение между работниками;
- возложение ответственности и обязанность нести ответственность;
- назначение руководителей нижестоящих государственных органов руководителями вышестоящих органов.

Органы государственной власти, как относительно обособленная часть единой системы государственного аппарата, представляет собой определенным образом организованный коллектив граждан Украины (Кабинет Министров Украины) или одно лицо, которое имеет гражданство Украины (Президент Украины, Генеральный прокурор Украины).

Организация как процесс предполагает создание структуры объекта (объектом являются органы государственной власти или органы местного самоуправления), которая дает возможность людям (государственным служащим) эффективно совместно работать для достижения целей, стоящих перед объектом, и осуществление систематической координации задач, формальных взаимоотношений людей, их выполняющих.

В современной парадигме управления есть два аспекта организационного процесса: специализированное разделение труда и вертикальное разделение труда.

Под специализированным разделением труда понимают закрепление определенной работы за специалистами, т.е. теми, кто способен выполнить ее лучше всех с точки зрения организации как единого целого, учитывая, что в органах государственной власти в основном работают административные менеджеры и специалисты по выполнению конкретных функций управления (финансисты, экономисты, юристы, социологи, политологи и др.). Специализированное разделение труда осуществляется в зависимости

от специфики выполнения умственной деятельности, чаще всего по функциональному признаку.

Под вертикальным разделением труда понимается обособление работы по координации от непосредственного выполнения заданий, необходимой для успешной групповой работы. Вертикальное разделение труда необходимо для осуществления контроля исполнения.

6.2. Государственная служба: понятие, черты, функции, принципы, виды

Государственная служба – это один из видов платной общественной деятельности, которая проявляется в осуществлении управления, социально-культурном обслуживании граждан.

Можно выделить следующие **основные особенности труда служащих**:

- обладание особым предметом труда – информацией, которая одновременно является средством влияния служащих на тех, кем они управляют. Служащие, как правило, собирают, обрабатывают, передают, создают информацию;
- оплачиваемый характер труда;
- выполнение воли тех, кому они подчинены;
- занятие руководящих должностей в государственных, общественных, частных и других организациях.

Различают открытые и закрытые системы государственные службы.

Закрытые системы ассоциируются прежде всего с Францией и Японией. Такие системы характеризуются ограниченным доступом к государственной службе и низкой мобильностью служащих в пределах Межведомственных перемещений. Правительственная служба здесь воспринимается как выбор кандидатов, поддерживается путем строгих вступительных экзаменов или высоких оценок общеобразовательного теста в соответствующие учебные заведения, определенных существующей в данной стране системой. Выпускники таких элитных заведений получают не узкоспециальную техническое образование, а широкую общую подготовку. То есть здесь не допускается фрагментация. При этом предпочтение отдается тем предметам, в которых происходят наиболее быстрые изменения (информационные технологии, экономика; социальная защита, организационные вопросы, право и т. д.).

Например, в Японии таким учреждением является Токийский университет, выпускники которого преобладают на самых высоких уровнях государственной службы. Европейский подход лучше представлен французской системой подготовки государственных служащих. Элитный эшелон государственных служащих Франции получает образование в Национальной школе управления (ENA), которая имеет высокий статус среди высших учебных заведений страны. Государственная служба Великобритании в целом не характеризуется как закрытая система, но среди представителей высших уровней государственных служащих преобладают выпускники Оксфордского и Кембриджского университетов. В Украине такими учреждениями являются Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Харьковский региональный институт государственного управления.

Европейскую модель государственной службы можно охарактеризовать так:

1. Государственная служба разграничена на классы (высший, средний, низший) в обществе в зависимости от образовательных уровней.
2. Ограничения мобильности государственных служащих на государственной службе.
3. Элита на высших уровнях государственной службы имеет высокий престиж и статус.
4. Политическая нейтральность и социальная защищенность, уверенность в работе.
5. Опыт и уровень квалификации как основа для повышения.

Представителем открытой системы государственной службы являются Соединенные Штаты Америки. Эта система характеризуется отсутствием элитных специализированных учреждений по подготовке руководящего персонала государственных служащих. Обучение таких специалистов осуществляется в университетах, школах и колледжах. Благодаря сравнительно свободному вступлению в университеты государственная служба в этой стране является более мобильной по сравнению с Европой и дает возможность занять любой уровень служебной иерархии в соответствии с квалификацией претендента. Отсюда менее выраженный классовый и социальный характер государственной службы, присущий закрытым системам. Существенно упрощено вступление на государственную службу, где применяется гибкая практика найма на работу. Здесь практикуются специальные экзамены для конкретной должности вместо общих конкур-

ных экзаменов, присущих закрытым системам. Открытость американской административно-управленческой практики, присущая как для государственной, так и для частной системе управления, способствует удержанию лидирующих позиций США во многих социально-экономических сферах. Отдельные элементы открытой системы характерны и для других стран. В Индии, например, на государственную службу принимают также представителей различных каст и племен с целью преодоления дискриминации в отношении этих групп.

В мировой практике институт государственной службы развивается в двух направлениях континентальном и англо-саксонском.

Континентальной модели соответствует система карьерной государственной службы. Она предусматривает, что государственные служащие поступают на госслужбу на весь период своей профессиональной карьеры, во время которой они постепенно продвигаются по службе. Основой **англо-саксонской модели** является должностная государственная служба, т. е. служба по контракту (договору). Работники по контракту нанимаются согласно образовательному уровню и профессиональным навыкам на конкретные должности, а также на выполнение определенных задач. В них отсутствуют гарантии в прохождении карьеры, присущие континентальной модели.

В украинском законодательстве о Государственной службе присутствуют элементы карьерной системы, однако существуют также отдельные институты, характерные для государственной службы. Например, существуют должности, которые замещаются на основе конкурса. Согласно Конституции Украины граждане пользуются равным правом доступа к государственной службе, а также к службе в органах местного самоуправления. Согласно ст. 4 Закона «О государственной службе» право на государственную службу имеют граждане Украины независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений, места жительства, получившие соответствующее образование и профессиональную подготовку и прошедшие в установленном порядке конкурсный отбор или отбор по другой процедуре, предусмотренной Кабинетом Министров Украины.

Согласно ст. 1. Закона Украины «О государственной службе» государственная служба в Украине – это профессиональная деятельность лиц, зани-

мающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства и получающих заработную плату за счет государственных средств.

Основные цели государственной службы. Во-первых, государственная служба как государственный социальный институт должна сформировать условия для ее связи с запросами народа, во-вторых, она должна создать четкую объективную систему организации работы госаппарата. Таким образом **целью** государственной службы являются социальные, правовые, организационные и психологические аспекты, которые одновременно присущи как всему процессу государственной службы, так и целевым особенностям каждой из ее составных частей. Главной целью и критерием функционирования государственной службы является также ее эффективность и экономичность.

Функции государственной службы можно условно разделить на два уровня.

Функции первого уровня отражают роль государственной службы в обществе: обеспечение эффективного функционирования органов власти; реализация интересов, прав и свобод граждан; обеспечение реализации государственной политики в управлении общественными процессами; создание условий для привлечения на государственную службу наиболее профессиональных кадров.

Функции второго уровня выполняются непосредственно системой государственной службы: отработка квалификационных требований к должностям персонала государственной службы; максимально объективный и гласный отбор; прием и продвижение кадров на основе их деловых и профессиональных качеств; статистический учет кадров по категориям и рангами; оценка рациональности и эффективности затрат на аппарат; составление кадрового резерва и построение карьеры государственных служащих; соответствующее материально-техническое и технологическое обеспечение выполнения государственными служащими их функций; организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала государственной службы; осуществление эффективного управления государственной службой; разработка форм публичной ответственности аппарата.

Таким образом, главная **задача** государственной службы заключается в эффективном обеспечении комплексной взаимосвязанной деятельности служащих, направленной на выработку и реализацию государ-

ственной политики и управленческих решений, осуществление регулятивных и обслуживающих функций в интересах всего общества или его отдельных составляющих.

Государственная служба Украины базируется на следующих принципах:

- служения народу Украины;
- демократизма и законности;
- гуманизма и социальной справедливости;
- приоритета прав человека и гражданина;
- профессионализма, компетентности, инициативности, честности, преданности делу;
- персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей и дисциплины;
- соблюдения прав и законных интересов органов местного и регионального самоуправления;
- соблюдения прав предприятий, учреждений и организаций, объединений граждан (ст.6 Закона Украины «О государственной службе»)

Классификация видов государственной службы:

- общефункциональная (административная) – служба в органах законодательной, исполнительной и судебной власти;
- специализированная – служба в органах внутренних дел, государственной безопасности, прокуратуры, вооруженных силах, таможни, налоговых органах и т. п.;
- гражданская в государственных учреждениях образования, науки, высшей школы, культуры, здравоохранения, промышленности и т. п.

6.3. Государственный контроль в сфере исполнительной власти в Украине

Контроль в государственном управлении – это одна из основных функций в системе управления, осуществляется всеми органами государственного управления. С помощью контроля можно сравнить соответствие фактического состояния в той или иной области с требованиями, которые поставлены перед ней, выявить ошибки в работе и предупредить их.

Субъектами контроля в государственном управлении выступают

органы государственной власти и органы местного самоуправления, ведомственные органы, структурные подразделения указанных органов, общественные организации, коллективные и коллегиальные органы управления и т. д. **Объектами** контроля являются: цели, стратегии, процессы, функции и задачи, параметры деятельности, управленческие решения, организационные формирования, их структурные подразделения и отдельные исполнители.

Организационная система контроля - совокупность субъекта, объекта и действий контроля.

Традиционно выделяют следующие **виды контроля**:

1) **внутренний контроль** осуществляют органы, находящиеся в административной подчиненности (в большинстве случаев – инспектирование).

2) **внешний контроль** осуществляют органы, наделенные контрольными полномочиями относительно организационно неподчиненных объектов, и в основном он касается одной из сторон их деятельности.

В государственном управлении различают следующие виды контроля: управленческий и бюджетный.

Управленческий контроль – это процесс наблюдения и регулирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Бюджетный контроль проводится в форме различного рода проверок с целью выявления соответствия осуществляемых расходов предварительно утвержденным сметам.

6.4. Понятие эффективности государственного управления

Эффективность управления – достижение максимально возможного в заданных условиях результата управленческих действий, сопоставимого с затратами на его достижения.

В случае адаптации данной категории к плоскости государственного управления, социальная эффективность раскрывает результаты функционирования системы в целом, т.е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления и имеет комплексный характер.

При этом традиционно различают три основных понятия эффективности государственного управления:

- общая социальная эффективность государственного управления;
- эффективность организации и функционирования субъектов государственного управления;
- эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц.

Для оценки эффективности государственного управления, в т.ч. его социальной составляющей применяется ряд специальных критериев, а именно:

- уровень производительности труда, соотнесенный с мировыми параметрами по его соответствующим видам;
- темпы и масштабы прироста национального богатства;
- уровень жизни населения по сравнению со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность, устойчивость и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Удовлетворение системы государственного управления представленным критериям в совокупности позволяют достичь максимального результата при наименьшем сопротивлении во время выполнения поставленных задач и реализации управленческих решений.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите соотношение целей государственного управления и их ресурсного обеспечения.
2. Выделите основные виды функций и обоснуйте функциональную структуру государственного управления.
3. В чем заключаются различия закрытых и открытых систем государственной службы?
4. К какой системе можно отнести украинскую систему государственной службы?
5. Назовите основные принципы государственной службы в Украине.
6. Кто имеет право на государственную службу в Украине?

Тема 7. ОТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

7.1. Основные направления взаимодействия органов государственной власти с органами публичной власти.

7.2. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с объединениями граждан.

7.3. Государственные и административные услуги со стороны органов исполнительной власти и их правовое регулирование.

7.1. Основные направления взаимодействия органов государственной власти с органами публичной власти.

Государственная власть является единой в том смысле, что она осуществляется государственным аппаратом в целом и что не существует нескольких конкурирующих «государственных властей». Это одна из составляющих государственного суверенитета. Однако, во-первых, единую государственную власть осуществляют законодательные, исполнительные и судебные органы. Во-вторых, с историческим развитием государственности формируется определенный принцип взаимоотношений, дифференциации и кооперации этих органов, который называется разделением власти.

Единую государственную власть осуществляет государственный аппарат, представляющий собой систему государственных органов. В рамках этой системы различаются три основных подсистемы органов или ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. В основе такого структурного устройства аппарата государства лежит функциональная дифференцированность государственной власти, которую обычно объясняют как разделение труда по государственному управлению. Рациональная организация и разделение труда по государственному управлению порождают государственные органы, имеющие различную компетенцию: есть органы, которые устанавливают общеобязательные нормы, органы, которые управляют в соответствии с этими нормами, и органы, которые решают споры о праве.

Система органов местного самоуправления, в отличие от системы государственных органов, не подчиняется принципу разделения власти. Однако это не исключает их функционального и компетенционного разграничения. Содержательная классификация этих органов сводится к их

разделению на представительные и исполнительные. Представительные (Рады) являются выборными, их основная функция заключается в выявлении и отражении мнений, настроений и интересов членов территориальной общины и их оформлении в виде общеобязательных решений по вопросам местного значения. Воплощением этих решений в жизнь занимаются исполнительные органы, которые могут быть выборными или назначаемыми.

Следует отметить, что в организации публичной власти на местах одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Государственное начало проявляется в следующем: а) территория местного сообщества является государственной территорией, а местные жители являются гражданами государства; б) статус местного самоуправления определяется государством в Конституции и законах; в) местные дела решаются самостоятельно, но в русле единой государственной политики; г) органы местного самоуправления не имеют права устанавливать свою компетенцию, поскольку это прерогатива государства. В свою очередь, общественное начало выражается в следующем: а) органы местного самоуправления самостоятельно реализуют предоставленные им полномочия, и органы государственной власти не имеют права вмешиваться в законную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления; б) материально-финансовую базу их составляет коммунальная собственность и местный бюджет; в) местные советы самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы; г) территориальные общины могут иметь собственную символику и устав, отражающие исторические, национально-культурные, социально-экономические особенности соответствующей территории; д) правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны на территории местного самоуправления для всех физических и юридических лиц.

Органы публичной власти могут быть классифицированы по различным критериям:

- 1) по принадлежности к одной из подсистем публичной власти – органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 2) согласно порядку формирования – выборные и назначаемые;
- 3) по порядку принятия решений – единоличные и коллегиальные;
- 4) по предметной подведомственности – органы общей и специальной компетенции;

- 5) по территориальной подведомственности – общегосударственные и местные;
- 6) по внутренней структуре – централизованные и децентрализованные;
- 7) по времени существования – постоянные и временные.

7.2. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с объединениями граждан

Согласно законодательству, объединением граждан является добровольное общественное формирование, созданное на основе единства интересов для совместной реализации гражданами своих прав и свобод. Все они независимо от названия делятся на два вида: политические партии и общественные организации.

Право на объединение является неотъемлемым правом человека и необходимым условием его полноценного участия в общественной жизни, способом коллективной реализации и защиты гражданами своих прав и законных интересов, средством повышения социальной активности населения. Разнообразие и эффективность деятельности таких объединений свидетельствует о высоком уровне развития гражданского общества и отражает его способность к самоорганизации и самоуправлению.

Кроме того, объединение в политические организации (партии, движения, союзы и др.) дает возможность гражданам реализовать свое конституционное право на участие в управлении общественными и государственными делами. Особое место в политической системе общества занимают партии, поскольку они не только влияют на процессы саморегулирования гражданского общества и обеспечивают механизмы обратной связи между обществом и государством, но и существенно влияют на формирование и функционирование всех звеньев конституционно-правовой структуры власти. Без политических партий невозможны ни выработка национальной политики, ни процессы принятия решений по ее реализации; невозможно и обеспечение действительного народовластия, поскольку свобода деятельности политических партий – залог демократии.

Основные вопросы деятельности объединений граждан решаются на общем собрании их членов, а государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов объединений, легализованных в порядке, предусмотр-

ренном законодательством. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в их деятельность, равно как и вмешательство объединений граждан в деятельность государственных органов, должностных лиц и в деятельность других объединений граждан, не допускается, кроме случаев, предусмотренных законодательством Украины.

В органах исполнительной и судебной власти и в исполнительных органах местного самоуправления не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий, а самим партиям, их учреждениям и организациям под угрозой принудительного роспуска запрещено прямо или косвенно получать денежные средства и иное имущество от государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Судьи, работники прокуратуры, сотрудники милиции и Службы безопасности Украины, а также военнослужащие не могут быть членами каких-либо политических партий.

Вместе с тем направление деятельности объединений граждан на полную реализацию прав человека объективно обуславливает необходимость их взаимодействия с органами публичной власти. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления с объединениями граждан прослеживаются во многих сферах.

Объединения граждан активно участвуют в избирательных процессах, поскольку в соответствии с законодательством они выступают субъектами права выдвижения кандидатов в народные депутаты, в депутаты местных советов и сельских, поселковых, городских голов, претендентов на кандидаты в Президенты, а также принимают участие в формировании соответствующих избирательных комиссий, направляя свои предложения по их составу местным советам. Таким образом, они не только участвуют в формировании механизма органов публичной власти, но и осуществляют подготовку политической элиты.

Эффективная работа представительных органов власти, внутренняя структура которых связана с функционированием фракций, также в значительной степени зависит от объединений граждан, в первую очередь – от политических партий. Ведь фракции в процессе голосования за проекты нормативных актов опираются на механизм партийной дисциплины и тем самым существенно влияют на социально-политическое содержание законодательства. Партийные фракции являются важным элементом внутренней структуры Верховной Рады Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым и местных советов. За ними гарантированное право вы-

ражать коллективную позицию депутатов по всем вопросам повестки дня, за исключением случаев, специально предусмотренных регламентами этих органов.

Влияние на формирование государственной политики объединения граждан осуществляют как через своих представителей в государственных органах, так и путем проведения массовых мероприятий (митингов, демонстраций и т.п.) с целью «политического давления» на власть. Однако по Конституции (ч.2 ст.39) право на проведение массовых мероприятий может быть ограничено судом в интересах национальной безопасности и общественного порядка – с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

Объединения граждан принимают активное участие в процессе выработки коммунальной политики и деятельности органов местного самоуправления. Представители объединений принимают участие с правом совещательного голоса в сессиях местных советов, заседаниях постоянных комиссий местных советов и исполкомов, в общих собраниях граждан по месту жительства, выступают инициаторами их созыва, участвуют в реализации решений, принятых на собрании. Кроме того, вместе с местными советами они могут разрабатывать и принимать совместные акты совершенствования работы социально-культурных учреждений, бытового обслуживания населения, работы транспорта, организации отдыха на соответствующей территории.

Для осуществления целей и задач, определенных в уставных документах, зарегистрированные объединения граждан пользуются правом представлять и защищать свои законные интересы и законные интересы своих членов в органах публичной власти, направлять к ним обращения, получать от этих органов необходимую информацию.

Все большее распространение получает практика создания при органах публичной власти вспомогательных (консультативных, совещательных и др.) органов из представителей определенных объединений граждан. В свою очередь, органы государственной власти и местного самоуправления оказывают существенное влияние на объединение граждан. Прежде всего, это проявляется в институционализации объединений граждан, то есть в правовом регулировании порядка их создания, функционирования и прекращения деятельности. Основными нормативными актами в данной сфере являются Конституция Украины, а также законы «Об

объединении граждан» от 16 июня 1992 г. и «О политических партиях в Украине» от 05.04.2001 г. Принципиальное значение в данной связи имеет конституционное провозглашение принципа равенства перед законом всех объединений граждан, запрет любых ограничений свободы объединения и дискриминации по признаку принадлежности или непринадлежности к какому-либо объединению граждан, а также закрепление исключительно судебного порядка запрещения деятельности объединений.

Объединения граждан подлежат обязательной легализации (официальному признанию), что осуществляется путем регистрации или сообщения об учреждении. Легализация всеукраинских объединений граждан и международных общественных организаций осуществляется Министерством юстиции Украины, их местных ячеек и местных объединений граждан – Главным управлением Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областными, Киевским и Севастопольским городскими, районными в городах Киеве и Севастополе управлениями юстиции, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов.

Контроль за источниками и размерами поступлений, уплатой налогов объединениями граждан осуществляют финансовые органы и органы Государственной налоговой администрации. Контроль за соблюдением политическими партиями требований избирательного законодательства осуществляет Центральная избирательная комиссия.

Объединения граждан могут использовать собственную символику (флаги, эмблемы и т.п., которые являются их символами и отличительными знаками), и они подлежат государственной регистрации в порядке, определенном постановлением Кабинета Министров Украины от 26 февраля 1993 г. № 144.

7.3. Государственные и административные услуги со стороны органов исполнительной власти и их правовое регулирование

Правовое регулирование процессуальных (процедурных) отношений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с гражданами и юридическими лицами является одной из актуальных проблем демократизации государственного управления в Украине. Сравнительно само-

стоятельные совокупности однородных административно-процедурных отношений принято определять как производства, состоящие из отдельных административных процедур.

Развитие индустриального общества и социальные проблемы в начале XX века поставили перед органами государственного управления большинства стран новые задачи управленческая деятельность все больше превращалась из простого гаранта порядка в источник благосостояния и услуг для населения. В этом смысле роль государства трансформировалась, перейдя от выполнения им функции «ночного сторожа» к обслуживанию общества и его потребностей.

В этом смысле сам термин «услуги» позволяет четко определить место государства и его органов в отношениях с гражданами. Современное государство является организацией на службе общества, не властвует над гражданами, а предоставляет им услуги.

За основу необходимо, принять понятие «государственные услуги», которое определяется в Законе Украины «О налогообложении прибыли предприятий» в редакции от 22 мая 1997 г.: «любые платные услуги, обязательность получения которых устанавливается законодательством и которые предоставляются физическим или юридическим лицам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и созданными ими учреждениями и организациями, содержащимися за счет средств соответствующих бюджетов». К термину «государственные услуги» не относятся налоги, сборы (обязательные платежи), определенные Законом Украины «О системе налогообложения» (ст. 7).

Безусловно, государственные услуги в целом и административные в частности могут быть и бесплатными. Понятие «государственные услуги» шире, чем «административные услуги», поскольку, кроме последних, оно включает также услуги, предоставляемые государственными учреждениями и организациями (образовательные, медицинские услуги и т.д.).

Поэтому административные услуги – это часть публичных услуг, предоставляемых главным образом органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Можно выделить такие признаки административных услуг:

- услуги предоставляются по инициативе (заявлению) физических и юридических лиц;
- необходимость или возможность получения конкретной административной услуги непосредственно предусмотрена законом;

- закон наделяет полномочиями по предоставлению каждой административной услуги соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления;
- для получения административных услуг физическим и юридическим лицам необходимо выполнить все требования, определенные законом;
- административная услуга имеет конечную форму индивидуально-административного акта, в котором указан его адресат – «потребитель услуги».

Таким образом, **административные услуги** – это предусмотренная законом распорядительная деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которая осуществляется по инициативе физических и юридических лиц и которая направлена на реализацию их прав, свобод и законных интересов.

В действующем законодательстве, по содержательным признакам, можно выделить следующие группы административных услуг:

- выдача разрешений (например, на занятие отдельными видами предпринимательской деятельности, на проведение митингов, демонстраций, на размещение рекламы, на приобретение, хранение, ношение и перевозку оружия), в том числе аккредитация, аттестация, сертификация (например, аккредитация вузов, учреждений здравоохранения; аттестация предприятий, рабочих мест; сертификация товаров, работ и услуг);
- регистрация с ведением реестров (например, регистрация актов гражданского состояния, субъектов предпринимательской деятельности, автотранспортных средств), в том числе легализация субъектов (например, легализация объединений граждан);
- легализация актов (консульская легализация документов), нострификация (признание дипломов, выданных в других странах) и верификация (установление достоверности сертификатов о происхождении товаров);
- социальные административные услуги – признание определенного статуса, прав личности (например, назначение пенсий, субсидий).

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные элементы системы органов публичной власти.
2. Каковы основные направления взаимодействия органов публичной

власти с объединениями граждан.

3. Какие средства влияния объединений граждан на государственную политику существуют в Украине согласно действующему законодательству?

4. Что такое административные услуги?

5. Какие виды административных услуг вы знаете?

6. Назовите основные признаки административных услуг.

Тема 8. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

8.1. Проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти в Украине в сфере управления.

8.2. Суть и основные направления административной реформы в Украине.

8.3. Создание современной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров.

8.1. Проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти в Украине в сфере управления

Проблема взаимоотношений между ветвями государственной власти в Украине является одной из наиболее актуальных и сложных. Это в определенной степени обусловлено тем, что, закрепив принцип разделения государственной власти, Конституция Украины 1996 оставила недостаточно урегулированным вопрос о взаимодействии и сотрудничестве между отдельными структурными элементами власти как крайне необходимое условие обеспечения стабильности и эффективности власти в целом.

Проблема разделения власти – это всегда проблема разделения базовых функций, полномочий, специфических форм деятельности. В осуществлении своих полномочий каждая из ветвей власти относительно самостоятельна, каждая стремится быть независимой от влияния других. Однако слишком большая концентрация власти в одной из ветвей при отсутствии или неэффективности контроля каждой власти со стороны других объективно может стать причиной возникновения противоречий между ни-

ми и, при определенных условиях, даже приводить к диктату одной ветви власти.

Примером этого является конфликт в первые годы после обретения Украиной независимости между ВРУ и Президентом Украины, парламентом и правительством. Вследствие неполной определенности полномочий Президента Украины, Премьер-министра Украины, несогласованности функций законодательной и исполнительной власти, центральной власти и регионов государственный аппарат работал с перебоями. Законодательная деятельность парламента не успевала за жизнью. Президент стремился взять на себя часть полномочий парламента. Судебная власть при отсутствии реального реформирования судеустройства и судепроизводства осталась в тени двух первых властей.

Противоречия и разногласия в осуществлении государственной власти по принципу ее разделения между тремя ветвями продолжали существовать и после принятия Конституции Украины 1996 года. Анализ действующего законодательства и политической ситуации в Украине позволяет сделать вывод о несовершенстве распределения полномочий между ветвями власти в нашем государстве, что приводит к возникновению кризисных ситуаций, одна из которых в конце 2004 года и вызвала внесение изменений в Конституцию Украины, согласно которым состоялось перераспределение полномочий между Верховной Радой Украины, Президентом и Кабинетом Министров Украины.

Согласно решению Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года, Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года признан неконституционным. Украина вернулась к Конституции Украины в редакции 1996 года.

22 февраля 2014 года принято решение о восстановлении действия Конституции в редакции 2004 года с учетом изменений, вносившихся в 2011 и 2013 годах.

В современных условиях важным фактором согласованного функционирования всех ветвей государственной власти является соответствующая система сдержек и противовесов, которая должна уравнивать их действие и обеспечивать надлежащее существование высшей социальной ценности в государстве – человека, гарантировать его свободу и защиту от злоупотреблений власти, усиливать ответственность перед ним. В частности, это касается конкретного определения и разграничения полномочий Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины,

статуса должностных лиц органов законодательной, исполнительной и судебной власти, совершенствования системы контроля в механизме осуществления государственной власти (институтов вето, импичмента, досрочного прекращения полномочий парламента, отставки правительства, формирования судебных органов).

Более четкого определения требует статус Президента Украины, который, имея существенные управленческие полномочия, фактически наделен полномочиями исполнительной власти, хотя и не относится к ней. Наличие у главы государства, кроме представительских, еще и других широких управленческих полномочий, фактически превращает его в силу, стоящую над другими ветвями власти. А это, в свою очередь, противоречит теории разделения власти, положенной в основу организации и функционирования государственного механизма Украины.

Поэтому, несмотря на достаточно широкий объем полномочий Президента, для обеспечения эффективного взаимодействия между ним и Верховной Радой, а также между ним и Кабинетом Министров Украины целесообразно продолжить поиск новых форм сотрудничества между этими органами власти. Следовательно, осуществление единой государственной политики в современных условиях возможно только на основании оптимального распределения компетенции между ветвями власти, что должно обеспечить взаимную ответственность ветвей власти: оптимальное сочетание преимуществ парламентской и президентской форм правления; согласованное взаимодействие законодательной и исполнительной власти; стабильную и ответственную работу правительства, его защищенность от изменений в политическом раскладе сил в государстве.

8.2. Суть и основные направления административной реформы в Украине

Административная реформа – это вид политико-правовой реформы, осуществляемой в сфере исполнительной власти и касающейся как ее организационной структуры, функций, кадрового обеспечения, так и взаимоотношений с органами местного самоуправления. Иными словами, Административная реформа – это комплекс мероприятий, имеющих целью повысить эффективность системы публичного управления в государстве.

Изменения, которые произойдут по результатам мероприятий Адми-

нистративной реформы призваны сделать власть более прозрачной, эффективной и дешевой для общества. При этом, вводя эту реформу, власть исходит не из интересов чиновников, а из интересов обычных граждан. На тысячу человек населения в Украине почти вдвое больше чиновников, чем в любой стране ЕС. В украинском правительстве 2010 года было наибольшее количество министров в Европе – 29. Но содержание и основная цель админреформы – не только сократить государственных чиновников, а и изменить систему и логику существования государственного аппарата. Те функции управления, которые могут выполняться на местах, должны быть переданы органам самоуправления. Идеологически реформа ориентирована на европейские стандарты. То есть критерием эффективности проведения реформы является приближение функционирования публичной администрации в Украине к европейским стандартам, а главным результатом – повышение уровня жизни граждан. Интегрированным показателем эффективности реформирования публичной администрации должен быть уровень доверия граждан к органам исполнительной власти и к органам местного самоуправления и его стабильное повышение.

Условным началом Административной реформы можно считать Указ Президента Украины № 1085 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. Админреформа продлится не один год. В течение этого времени в процессе ее проведения должны быть сокращены более 50 % государственных служащих. Соответствующие рекомендации относительно подобных действий будут предоставлены также и органам местного самоуправления.

Всего определено шесть типов центральных органов исполнительной власти: министерство, служба, инспекция, агентство, независимые регуляторы и органы со специальным статусом. Из 112 органов центральной исполнительной власти создано 63. Из них – 16 министерств, 28 служб, 13 агентств и 7 инспекций.

С 36 до 18 уменьшилось количество членов Кабинета Министров Украины. Количество сотрудников КМУ (1174 человека) будет сокращено более чем на половину. Изменится система управления министерствами. Это позволит ускорить подготовку, согласование и принятие правительственных решений, избегать дублирования функций.

Вводится должность руководителя аппарата – заместителя Министра. При этом у министра остается два заместителя с политическим статусом.

Кроме того, оптимизация системы центральных органов исполнительной власти существенно приблизит Украину к стандартам государ-

ственного управления стран Евросоюза. Уменьшение количества уровней исполнительной власти оценивается Европой как верный шаг, который создает более четкую и понятную систему управления государством. Урезание штата министерств и ведомств на 30 % и секретариата Кабинета Министров Украины на 50 % положительно отмечено странами ЕС, которые значительно сократили количество своих госслужащих в условиях экономического кризиса.

Административная реформа условно делится на пять блоков: экономический, судебный, реформу криминальной юстиции, внедрение антикоррупционного законодательства, а также реформы политической системы.

В частности, речь идет о таких законопроектах: о государственной службе, о центральных органах исполнительной власти, о естественных монополиях, о регуляторах, а также пакет антикоррупционных законопроектов.

К 2013 году реформа сократила количество организаций, чьи функции дублируются, и улучшила систему управления внутри правительства. Сотни других органов исполнительной власти также изменили свой статус. В результате теперь в Украине институционально выделены те органы, которые будут наделены контрольно-надзорными функциями (инспекции), и те, которые должны осуществлять управление объектами государственной собственности (агентства).

Составив матрицу функций органов исполнительной власти Украины, Главгосслужбой были обнаружены государственные органы, в которых вообще отсутствуют какие-либо государственные функции. Среди таких институтов, например, Государственная служба заповедного дела, Центр обработки запросов стран – членов ВТО, Государственный комитет Украины по делам ветеранов и т.д. При этом множество функций дублируется и пересекается. В исследовании их отнесли к разряду чрезмерных. Также есть органы власти, которые вообще не имели законодательно очерченных функций.

Параллельно проводилась работа по адаптации законодательства Украины к требованиям и стандартам мирового сообщества. Еще в 2004 году при Главгосслужбе был создан Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза. В результате было предложено четыре варианта реформирования структуры исполнительной власти.

Все варианты предусматривали жесткое разграничение функций, где управляют имуществом одни, формируют политику другие, контролируют

третьи. Отсюда и адресные названия государственных органов, которые четко указывают на их функции.

Итак, министерство формирует политику; служба предоставляет государственные услуги; агентство управляет объектами государственной собственности; инспекция контролирует и наблюдает; комиссия – конституционный орган. К разряду «других» могут войти несколько независимых регуляторов.

Определены единые подходы к разработке положений о министерствах и центральных органах исполнительной власти, которые направляются и координируются соответствующими министрами.

8.3. Создание современной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров

Введение административной реформы, формирование современных принципов механизма государства и государственного аппарата, развитие государственной службы органически связаны с профессиональной подготовкой кадров. Развитие общенациональной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих осуществляется на конституционных принципах, концептуальных положениях административной реформы, на основе обновленного законодательства о государственной службе, образовании и других законодательных и нормативных актов.

В разработке принципов развития профессиональной подготовки государственных служащих невозможно ограничиться только решением текущих задач. Стратегия профессионального обучения кадров – стратегия будущего государства. Определение потребности в кадрах (количественной и качественной – по специализациям и квалификациям) обусловлено, прежде всего, состоянием и прогнозом развития социально-экономических и политических процессов, уровнем развития производительных сил, задачами управления, теми приоритетами, на которые нацелено общество.

Общегосударственная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих имеет свою целевую направленность, содержание и характерные черты. Она выступает как единая система образовательной деятельности с едиными требованиями

по формированию содержания обучения, с сетью учебных заведений, определенных в установленном порядке, и со своей системой управления.

Становление системы идет одновременно в двух направлениях:

- становление общенациональной системы профессионального обучения государственных служащих идет путем внедрения системности в профессионально-образовательный процесс на базе реализации единой государственной кадровой политики в сфере государственной службы через определение структуры и содержания его профессиональной деятельности, профессионально-квалификационных характеристик должностей государственных служащих, целей, приоритетов и принципов профессионального обучения, введение единых государственных стандартов профессиональной подготовки и критериев оценки их достижения с учетом разнообразия сроков, форм и методов обучения. Именно это должно придать системе профессионального обучения сущностную определенность, целостность, обеспечить непрерывность и последовательность учебного процесса;

- становление общенациональной системы профессионального обучения государственных служащих идет также по линии укрепления управляемости деятельности системы, взаимосвязи и скоординированности действий всех учебных заведений, осуществляющих образовательную деятельность в сфере государственной службы.

Ст. 1 Закона Украины «О государственной службе» определяет государственную службу как «профессиональную деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате». Статьей 29 определено, что государственным служащим создаются условия для обучения и повышения квалификации в соответствующих учебных заведениях (на факультетах) и путем самообразования.

Обучение в современном понимании – это любое запланированное совершенствование поведения обучаемого, на основе новых знаний, взглядов, ценностей, умений, навыков и т.д. При этом образование можно рассматривать как организованную коммуникацию с целью обучения. Если исходить из этих положений, то система обучения государственных служащих решает ряд общих задач, по осуществлению:

- подготовки государственных служащих с целью получения лицом определенного, нового для нее образовательно-квалификационного уровня (специалист, магистр) по специальности, направленной на профессио-

нальную деятельность в органах государственной власти или местного самоуправления. При этом под подготовкой государственного служащего необходимо понимать и обучение лица, уже находящегося на государственной службе, и лица, целенаправленно готовящегося к государственной службе;

- переподготовки государственных служащих с целью получения определенного образовательного-квалификационного уровня по другой специальности (специализации), направленной на профессиональную деятельность в органах государственной власти или местного самоуправления;

- повышения квалификации государственных служащих с целью достижения определенного уровня общей управленческой культуры в пределах определенной категории должностей и специализации на отдельных функциях, задачах, полномочиях, которые определяются актуальными потребностями сегодняшнего дня.

Система обучения государственных служащих может успешно развиваться только при постоянно и качественно растущей потребности в последствиях их деятельности. Необходимо создание нового мотивационного механизма, не просто обязывающего, а стимулирующего государственного служащего постоянно обновлять свои профессиональные умения и знания. Наиболее универсальный способ достижения этого – связать служебное продвижение, аттестацию с профессиональными достижениями государственного служащего, с результатами его обучения.

Признано необходимым прохождение повышения квалификации государственным служащим по профессиональным программам в следующих случаях: при зачислении в кадровый резерв, занятии должностей высшей категории, перед очередной аттестацией государственного служащего, а также для специалистов, впервые принятых на государственную службу, – в течение первого года их работы.

В течение пятилетнего цикла между аттестациями, согласно указанному постановлению Кабинета Министров Украины, должны внедряться и другие формы повышения квалификации, а именно: тематическое обучение на краткосрочных и долгосрочных семинарах, самообразование, стажировки (в том числе за рубежом), обучение по личным годовым планам резерва и т.д. Но разные формы обучения будут эффективными только при условии обязательности его прохождения, независимого и беспристрастного оценивания последствий обучения.

Таким образом, анализ и независимая и беспристрастная оценка последствий обучения должна стать для кадровых служб органов государственной власти или местного самоуправления одной из основ Функционирования государственно-служебных отношений.

Статьей 29 Закона Украины «О государственной службе» определено, что «результаты обучения и повышения квалификации являются одним из оснований для продвижения по службе». На ее выполнение в каждом органе государственной власти или местного самоуправления разрабатываются годовые и перспективные планы работы с кадрами, в которых определяются меры относительно подготовки, переподготовки и повышения квалификации и т.д.

Становление системы обучения государственных служащих, особенно обеспечение его непрерывности, обязательности, зависит от изменения отношения к нему как со стороны руководителей, так и со стороны работников органов государственной власти и местного самоуправления. Важно в общегосударственном масштабе добиться того, чтобы систематическое профессиональное обучение служащих стало составляющей их профессиональной деятельности, не личной инициативой, а обязательным требованием, частью государственно-управленческой деятельности, и чтобы оно осуществлялось за счет государственного бюджета.

В то же время необходимо создать новые мотивационные механизмы, не только стимулирующие, а и обязывающие государственного служащего постоянно обновлять свои профессиональные знания, умения и навыки. Опыт цивилизованных стран показывает, что необходимо связать служебное продвижение, размер заработной платы с уровнем квалификации, компетенции, с деловыми качествами, чтобы профессиональная подготовка, повышение квалификации служащего были органично встроены в его профессиональную деятельность. В таких условиях, а также с совершенствованием порядка проведения аттестации, присвоения очередного ранга повысится мотивация к труду и ответственность служащего за свое профессиональное развитие.

Сейчас реально существуют и функционируют шесть подсистем профессионального обучения государственных служащих с учетом ведомственной специфики их деятельности:

- система обучения государственных служащих органов государственной власти и местного самоуправления, работающая под руководством Главного управления государственной службы Украины;

- система обучения кадров силовых структур – по ведомственной подчиненности;
- система обучения служащих юридических учреждений и судебных органов;
- система обучения служащих сферы сельского хозяйства;
- система обучения служащих сферы здравоохранения;
- система обучения служащих сферы занятости населения.

В перечисленных системах осуществляется переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Вместе с тем координация их деятельности должна быть сосредоточена в полномочиях центрального органа исполнительной власти, ответственного за проведение государственной кадровой политики в сфере государственной службы.

Центральное место и ведущая роль в структуре учебных заведений для обучения государственных служащих принадлежит Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины, которая осуществляет подготовку и повышение квалификации государственных служащих, занимающих должности I–IV категорий.

Сеть учебных заведений повышения квалификации за последний период расширилась в результате создания областными государственными администрациями региональных центров повышения квалификации государственных служащих. Главное направление их деятельности – повышение квалификации государственных служащих местных органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, лиц, включенных в кадровый резерв на занятие этих должностей.

Профессиональное обучение государственных служащих целесообразно вести преимущественно в государственных учреждениях образования, способных обеспечить подготовку специалистов соответствующего профиля. В будущем же к обучению государственных служащих широко должна быть привлечена на конкурсной основе и сеть негосударственных учебных заведений, которая в условиях рыночных отношений предлагает разнообразные образовательные услуги.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте наиболее актуальные проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти.
2. Назовите основные причины реформирования системы государственного и регионального управления.
3. Суть и основные направления административной реформы в Украине.
4. Охарактеризуйте современную систему подготовки и переподготовки управленческих кадров в Украине.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ

1. Социальная природа государственного управления.
2. Государственное управление, процесс реализации государственной власти, ее динамика и содержание.
3. Механизм государственного управления, его основные элементы.
4. Функции государственного управления, их система и классификация.
5. Понятие, основные признаки и виды органов государственной власти.
6. Теории государственного управления.
7. Субъекты, объекты и уровни государственного управления.
8. Организационно-распорядительные (административные) методы государственного управления.
9. Цели государственного управления.
10. Экономические методы государственного управления и их инструменты.
11. Правовые методы государственного управления.
12. Организационная структура государственного управления.
13. Эффективность государственного управления.
14. Государственный контроль в сфере исполнительной власти.
16. Этика поведения государственных служащих.
17. Государственное управление инвестиционно-инновационным развитием экономики.
18. Государственное управление финансовой сферой.
19. Государственное управление интеграцией страны в международное торговое пространство.
20. Государственное управление рынком труда.
21. Государственное управление социальной сферой.
22. Законодательная власть в системе государственного управления.
23. Исполнительная власть в системе государственного управления.
24. Судебная власть в системе государственного управления.
25. Понятие и основные принципы регионального управления.
26. Местные государственные администрации в системе государственного управления.
27. Основные теоретические концепции местного самоуправления и их влияние на практику государства в Украине.
28. Механизмы реализации региональной политики государства.
29. Конституционные основы государственной власти в Украине.
30. Институт Президента и государственное управление.
31. Верховная Рада и государственное управление.

32. Центральные органы исполнительной власти в системе государственного управления.

33. Полномочия, порядок формирования и работы местных государственных администраций.

34. Государственная политика в сфере местного самоуправления в Украине.

35. Орган государственной власти как объект организации.

36. Методы принятия решений в государственном управлении.

37. Черты, функции, виды государственной службы в Украине.

38. Основные построения организационной структуры государственного управления.

39. Унитарная и федеративная организация государственного управления.

40. Государственная кадровая политика.

41. Бюрократия в государственном управлении.

42. Факторы и критерии эффективности государственного управления.

43. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с объединениями граждан.

44. Суть и основные направления административной реформы в Украине.

45. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления с органами службы безопасности Украины.

46. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления с органами прокуратуры Украины.

47. Взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления с органами внутренних дел Украины.

48. Проблемы взаимоотношений ветвей государственной власти в Украине в сфере управления.

49. Создание современного нормативно-правового, научного и информационного обеспечения системы государственного управления.

50. Создание современной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров.

51. Социально рыночная трансформация Украины и задача государства по формированию эффективной системы управления на различных уровнях.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
2. Андреев А. Региональная экономика : учебник для вузов. Стандарт 3-го поколения / А. Андреев, Л. Борисова, Э. Плучевская. – СПб. : Питер, 2012. – 464 с.
3. Глен Райт. Державне управління / Глен Райт. – К. : 1994. – 113 с.
4. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.
5. Мельник А.Ф. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Годієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. Державне управління : теорія та практика. Засновник – Національна академія державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/>.
7. Державний комітет статистики. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання, 2007. – 214 с.
9. Електронне наукове фахове видання «Державне управління : удосконалення та розвиток» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/>.
10. Жук М. В. Регіональна економіка : підручник / М. В. Жук. – К. : Академія, 2008. – 416 с.
11. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / О. І. Ковтун. – Л. : Новий світ-2000, 2007. – 432 с.
12. Круш П. В. Регіональне управління : навч. посіб. / П. В. Круш, О. О. Кожем'яченко – К. : ЦУД, 2007. – 248 с.
13. Литвиненко В. І. Регіональна економіка : підручник / В.І. Литвиненко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 384 с.
14. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-е, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
15. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
16. Ординський В. Л. Управління в органах виконавчої влади : навч. посіб. / В. Л. Ординський, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів. – К. : ЦУЛ, 2008. – 296 с.

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція від 07.08.2011р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws>.

18. Региональная экономика и управление : учеб. пособ. / Е. Коваленко, Г. Зинчук, С. Качеткова и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 288 с.

19. Савченко В. Ф. Регіональна економіка : навч. посіб. / В.Ф. Савченко. – К. : Кондор, 2012. – 339 с.

20. Сервер Верховної Ради України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

21. Уткин Э. А. Государственное и региональное управление : учеб. пособ. / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ИКФ “ЭКМОС”, 2002. – 256 с.

22. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : підручник / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2008. – 462 с.

Навчальне видання

БОНДАРЕНКО Оксана Анатоліївна
ГУБАНОВА Ніно Нодарівна

ДЕРЖАВНЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Конспект лекцій

Російською мовою

Відповідальний за випуск *С. І. Архієреєв*
Роботу до друку рекомендував *М. І. Погорєлов*

В авторській редакції
Комп'ютерна верстка *О. В. Біденко*

План 2014, поз. 46

Підп. до друку 18.02.2014 р. Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офісний.
Riso-друк. Гарнитура Таймс. Ум. друк. арк. 5,1. Наклад 50 пр.
Зам. № 184. Ціна договірна.

Видавничий центр НТУ “ХПІ”.
Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 3657 від 24.12.2009 р.
61002, Харків, вул. Фрунзе, 21

Друкарня НТУ “ХПІ”. 61002, Харків, вул. Фрунзе, 21