

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



# **ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ**

Випуск 3

*Матеріали*

*Всеукраїнської науково-практичної конференції  
“Європейський вимір реформування публічного  
управління в Україні”  
м. Київ, МАУП, 24 листопада 2016 р.*

Київ  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
2016

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом  
(протокол № 10 від 28 09.16)*

**Редакційна колегія:**

*М. Н. Курко* (голова), д-р юрид. наук, проф.;  
*М. Ф. Головатий* (заступник голови), д-р політ. наук, проф.;  
*А. А. Ігнатченко* (відповідальний редактор), канд. техн. наук;  
*О. В. Баєва*, д-р біол. наук, проф.;  
*І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф.;  
*В. М. Воронін*, д-р іст. наук;  
*В. Б. Захожай*, д-р екон. наук, проф.;  
*В. І. Литвиненко*, д-р юрид. наук, доц.;  
*В. В. Рябцев*, канд. техн. наук, доц.;  
*В. І. Цибух*, канд. філос. наук, доц.

*Матеріали подано в авторській редакції.  
Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.*

**Проблеми модернізації України :** [зб. наук. пр.] / МАУП. — К.: ДП  
“Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. “Європейський вимір ре-  
формування публічного управління в Україні”, 24 листопада 2016 р. / ред-  
кол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. — 2016. — 208 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези учасників науково-практичних  
конференцій з проблематики широкого кола аспектів процесу системної модерніза-  
ції України.

Для науковців, громадсько-політичних діячів, студентів, а також усіх, хто  
цікавиться розвитком Української держави і світовим досвідом проведення модер-  
нізаційних процесів.

**ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43**

|                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Бортник Валентин Анатолійович, Стасюк В'ячеслав Олександрович</b><br>Адміністративно-правова організація й мета державного управління.....                                    | 53  |
| <b>Владимирська Євгенія Юріївна, Суліма Наталія Миколаївна</b><br>Публічне управління: суть, суб'єкти та види.....                                                               | 57  |
| <b>Власюк Таміла Олександрівна</b><br>Вплив інформаційного суспільства на розвиток<br>системи публічного управління.....                                                         | 60  |
| <b>Гапоненко Віра Анатоліївна</b><br>Реалізація принципів публічного управління<br>як умова демократизації в Україні.....                                                        | 63  |
| <b>Головченко Валентин Васильович</b><br>Конституціоналізм як досягнення світової правової культури.....                                                                         | 66  |
| <b>Григор'єва Марина Ігорівна</b><br>Педагогічні умови реформування підготовки менеджерів ЗЕД в контексті<br>європейської інтеграції системи управління освітніми процесами..... | 70  |
| <b>Довбик Катерина Сергіївна, Філіппов Михайло Іванович</b><br>Особливості діяльності підприємства<br>на засадах ситуаційного менеджменту.....                                   | 74  |
| <b>Ельбрехт Ольга Михайлівна, Кобржицький Всеволод В'ячеславович</b><br>Підготовка менеджерів міжнародного туризму<br>на засадах професійно компетентнісного підходу.....        | 77  |
| <b>Єрескова Тетяна Володимирівна, Горбов Владислав Володимирович</b><br>Соціальний контроль якості освітніх послуг як складова<br>публічного управління у закладах освіти.....   | 81  |
| <b>Калініна Ліана Миколаївна</b><br>Впровадження європейського досвіду<br>публічного управління в Україні: суспільна оцінка.....                                                 | 84  |
| <b>Кобржицький Всеволод В'ячеславович</b><br>Більше практики – краща підготовка майбутнього менеджера<br>міжнародного туризму.....                                               | 88  |
| <b>Коваленко Тетяна Миколаївна</b><br>Самостійна навчально-пізнавальна діяльність студента<br>як фактор формування його професійних навичок та вмінь.....                        | 92  |
| <b>Корінчевська Ірина Анатоліївна</b><br>Публічне управління галузі охорони здоров'я<br>в контексті економічних реформ.....                                                      | 96  |
| <b>Костюк Тетяна Олександрівна</b><br>Публічне управління: світовий досвід та можливості для України.....                                                                        | 99  |
| <b>Кривоберець Марина Миколаївна</b><br>Актуальні тренди туристичної індустрії в умовах економічної глобалізації.....                                                            | 102 |
| <b>Лопатенко Людмила Олександрівна</b><br>Реформування публічного управління в транспортній сфері.....                                                                           | 105 |
| <b>Миронов Віктор Вікторович</b><br>Децентралізація в системі публічного управління.....                                                                                         | 108 |

---

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОРГАНІЗАЦІЯ Й МЕТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

---

Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи й здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціального, економічного погляду.

Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (в широкому розумінні — на органи державного управління).

Державному управлінню притаманно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально — культурним та адміністративно — політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю.

Адміністративно — правова організація управління (державне управління) полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на основі законів та інших правових актів прогнозування й координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу.

Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально — технічних і організаційних дій, що впливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання адміністративних і цивільно — правових угод стосовно управлінських чи майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; д) застосування на основі закону примусових заходів у адміністративному порядку.

Управління та його організація мають за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади, а тому вимагають чіткого врегулювання статусу суб'єктів управління та взаємовідносинах у межах і поза межами цієї системи. Рациональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце й роль кожного з них і чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності й ефективності державної діяльності. За таких умов чітке закріплення нормами адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу є не самоціллю, а відзначає роль виконавчої влади в суспільстві, створює

необхідні умови для розв'язання проблем, що виникають, нормального перебігу соціально — економічних процесів.

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні й укріпленні зв'язків у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності між органами виконавчої влади різних ланок, а з іншого, — на децентралізації, розширенні самостійності підприємств і установ у вирішенні всіх питань. Центральні та місцеві органи влади не мають права здійснювати безпосереднє управління підвідомчими підприємствами, втручатися в їх виробничу й господарську діяльність, оскільки їх основне призначення — регулювання та координація діяльності у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства й установи, не зважаючи на збереження своєї відомчої приналежності, зміцнили позиції, як суб'єкти цивільно — правових відносин і ринку. Їх вже не можна розглядати як організаційні ланки єдиної системи управління відповідною галуззю.

Разом тим, у центральних і місцевих галузевих органів виконавчої влади залишилися суттєві важелі впливу на підвідомчі підприємства й установи, що в деяких випадках може звести нанівець усю їх самостійність у розв'язанні виробничих і господарських питань, а саме: забезпечення виконання законів та інших нормативно — правових актів центральних органів виконавчої влади, заняття посад керівників, фінансування в цілому чи будь — яких заходів, контроль.

Фактично децентралізація управління опирається лише на роздержавлення, зміну форм й, відповідно, на диференціацію за формами — на приватну, органів місцевого самоврядування, колективну, державну. Управління недержавними підприємствами зосередили в своїх руках власники або уповноважені ними особи. Ступінь державного управління підприємствами системи місцевого самоврядування також значно скорочено, оскільки їх виведено з підпорядкованості державних органів за збереження відомчої приналежності.

Таким чином, організація управління охоплює не тільки державне, а й не державне управління в межах, що регулюють норми адміністративного права. Елементами організації управління є: а) органи виконавчої влади; б) органи, що входять у організаційний механізм здійснення виконавчої влади (органи державного управління), але прямо не належать до органів виконавчої влади; в) норми адміністративного права, за допомогою яких встановлюють статус усіх ланок управління, їх службовців, межі взаємовідносин, правову відповідальність суб'єктів.

Головною метою державного управління є створення найсприятливіших умов для формування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства й держави. В межах головної мети досягають, інші конкретніші цілі, сутність яких зводиться до встановлення принципів і форм, юридичного закріплення змісту управлінської діяльності. Сюди включають: розв'язання питань стосовно системи й структури органів управління, залежно від їх функціонального призначення; розмежування компетенції між ними; встановлення їх завдань, функцій, прав та обов'язків; урегулювання правових форм взаємодії вищих і нижчих ланок адміністративної системи; вибір оптимальних методів управлінської діяльності та форм її реалізації. Єдності цілей, що стоять перед органами виконавчої влади, досягають за допомогою правових норм, єдиної правової природи органів управління та характеру виконуваних ними функцій.

Конструкція систем органів, що здійснюють державне управління значною мірою залежать і від сфери, де здійснюється управління. Децентралізація управління в соціальній і культурних сферах менша, ніж у економіці. Щодо адміністративно — політичної діяльності, то тут може йтися не про децентралізацію, а про різний рівень

централізації, оскільки вона характеризується високим ступенем і в управлінні обороно, закордонними справами, і в управлінні установами й організаціями, підвідомчими Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ тощо.

Від цих та інших чинників залежить вибір принципу організації апарату органів управління, його структурних підрозділів, їх правовий статус, зв'язок між суб'єктами управління. За значної різноманітності структурних підрозділів (головні управління, управління, департаменти, відділи, сектори, центри, ради, секретаріати та ін.) управлінські зв'язки зводять до відносин загального, безпосереднього, прямого й оперативного підпорядкування.

Загальне підпорядкування виражається в тому, що повноваження вищого органу не зосереджено на конкретних питаннях керівництва підпорядкованими йому об'єктами. Загальне керівництво здійснюють шляхом встановлення правил діяльності, її координації, проведення контролю (нагляду). Таке підпорядкування означає фактичну підвідомчість об'єкта суб'єкту. Прикладом загального підпорядкування можуть бути відносини між відповідним міністерством і промисловим підприємством під час здійснення господарської діяльності.

Безпосереднє підпорядкування обумовлено значними організаційними та правовими зв'язками, відсутністю проміжних ланок, розв'язанням кадрових питань, питань дисциплінарної відповідальності, скасуванням актів чи їх зміною. За безпосереднього підпорядкування об'єкт перебуває у віданні суб'єкта управління.

Пряме підпорядкування передбачає безпосередні відносини між керівником і підлеглим, вищим і нижчим органам. Таке підпорядкування тісно пов'язано з безпосереднім і впливає з нього.

Оперативне підпорядкування означає юридичну залежність одного суб'єкта від іншого тільки з конкретних питань і не підпорядкованість йому в інших формах. Під час виконання обов'язків щодо охорони громадського порядку й громадської безпеки службовці органів внутрішніх справ, які не входять до складу поліції, перебувають у оперативному підпорядкуванні поліції, користуються всіма відповідними перевагами та несуть обов'язки працівників поліції.

У сфері державного управління зберігаються і відносини подвійного підпорядкування. Сутність його полягає в тому, що цього органу (як правило, нижчого) два органи (вищі) мають вирішальні повноваження з будь-яких питань. Подвійне підпорядкування суб'єкта управління по вертикалі й горизонталі ґрунтується на розмежуванні предметів і повноважень спільного відання. При цьому орган даного рівня й вищий орган мають із відповідних питань юридично — владні повноваження щодо конкретного суб'єкта, наприклад, обласна державна адміністрація в особі її голови й Міністерство юстиції щодо обласного управління юстиції.

Проте головне призначення органів управління — це здійснення в інтересах галузі чи сфери, її підприємств, установ і організацій, функцій координації та регулювання діяльності. Відповідно до цих вимог мають формуватися системи управління.

## Джерела

---

1. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М. І. Хавронюк — К.: Літера ЛТД, 2008. — 112 с. — (Права людини).
2. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; За редакцією А. Ф. Мельник. — К.: Знання — Прее, 2003. — 343 с. (вища освіта ХХІ століття).

3. Державне управління: Навчальний посібник. — 3-тє видання / В. Я. Малиновський. Перероблено та допов. — К.: Атака, 2009. — 608 с.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янова, В. А. Дерещ, А. М. Школик, та інші; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юстиніан, 2007 — 288 с.
5. Теорія та історія державного управління: Навчальний посібник. Видавничий дім “Професіонал”, 2008.— 288 с.
6. Основи державного управління. — В. С. Коваленко. — Х.: ТД “Золота миля”, 2009. — 320 с.
7. Адміністративне право: Академічний підручник у 2-х томах / В. Б. Аверьянов. — К.: 2009 — 625 с.
8. Адміністративне право України: Навчальний посібник // В. А. Бортник. — К.: Видавничий дім “Персонал” 2013 — 321 с.