**Лекція 2. Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні**

**План**

1. Загальна характеристика елементів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні

3. Система принципів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування

4. Поняття, правове регулювання та співвідношення функцій і компетенції органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування

5. Поняття і система форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування

6. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування

7. Наукова організація управлінської праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, її основні вимоги

**1. Загальна характеристика елементів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні**

Предмет науки державного будівництва і місцевого самовряду­вання загалом передбачає пошук відповіді на запитання: хто, коли, яким чином приймає рішення і яким чином їх реалізує? Відповідь на ці запитання не завжди очевидна через багаторівневість системи публічного управління. До того ж публічне управління як діяльність держави в цілому, що спрямована на організацію і регулювання сус­пільного життя людей за посередництва прийняття рішень і вчи­нення дій щодо їх реалізації, є об’єктом цілого комплексу наук — філософії, економічної теорії, політології і соціології, конституцій­ного і адміністративного права, муніципального права, теорії управління, психології і антропології, історії, логіки і т. д. Усі ці на­уки досліджують різні аспекти організації та діяльності органів пу­блічної влади: політичні і юридичні, соціальні і організаційні, аксіо- логічні і психологічні.

Як було зазначено у попередній лекції, **предметом науки державно­го будівництва і місцевого самоврядування є суспільні відносини, що складаються в процесі організації та функціонування органів публічної влади.** Лише комплексне розуміння предмета цієї науки може сприяти як утворенню ефективного механізму виявлення й формулювання актуальних проблем, переведенню їх у владні рішення, так і належній координації і керівництву діяльністю органів публічної влади щодо їх реалізації. Досягти цього можна шляхом використання системи юри­дичних показників, що називаються елементами організації та ді­яльності органів публічної влади.

**Організація та діяльність органів публічної влади є складним, син­тетичним явищем, сутність і зміст якого можна повною мірою з’ясувати тільки за допомогою аналізу окремих його частин, елементів, взаємо- зумовлених та органічно поєднаних між собою.**

Доцільно вирізняти **сім таких елементів**, а саме:

1) принципи організації та діяльності органів дер­жавної влади і місцевого самоврядування;

2) основи (у тому числі те­риторіальна, правова та матеріально-фінансова) організації та діяль­ності цих органів;

3) внутрішньоорганізаційна будова (структура);

4) функції;

5) компетенція;

6) форми;

7) методи діяльності.

Водночас при характеристиці того чи іншого аспекту існування органів публічної влади роль зазначених елементів є неоднаковою.

У сукупності зазна­чені елементи дають змогу збагнути всю складність і розмаїття проявів функціонування органів публічної влади, з’ясувати їх «анатомію» і «фізіологію».

Зовнішнім проявом існування органів публічної влади є їх діяль­ність, яка, у свою чергу, має функціональну і процесуальну сторони.

З точки зору функціонального (матеріального) підходу до елементів ді­яльності зазначених органів **належать функції й компетенція**. У той час як функції є основними напрямами діяльності цих органів, компетен­ція — характеристикою того, що саме вони можуть і повинні виконати в певній сфері життєдіяльності задля успішної реалізації функцій.

Процесуальні аспекти діяльності органів публічної влади знаходять своє вираження у формах (зовнішньому вияві) і методах (прийомах і способах) діяльності.

**Результатом** такої діяльності є, зокрема, правові акти, в яких ви­являються й закріплюються окремі юридичні дії, владні рішення.

Загалом при характеристиці організації діяльності окремих органів публічної влади суттєвого значення набувають такі складники їх пра­вового статусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, забезпеченість гарантій їх діяльності, які, не маючи безпо­середнього відношення до організаційних аспектів, справляють суттє­вий вплив на результативність, ефективність їх роботи.

**2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні**

У сучасних публікаціях з галузі державного управління висловлю­ються думки, згідно з якими характерними ознаками будь-якої системи є: наявність не менше двох взаємопов’язаних і впорядкованих елемен­тів, єдність цільового призначення; функціональна самодостатність елементів, які в цілому забезпечують існування всієї системи; **ієрархічність** внутрішньої організації; **субординаційність** взаємозв’ язків між структурними ланками тощо.

Як виявляється, на практиці згадані ознаки не притаманні переваж­ній більшості систем — як природних, так і штучних. Навіть для сус­пільних систем наявність ієрархічних і субординаційних зв’язків є скоріше винятком, ніж правилом. **Неприйнятною є субординаційність для систем, які побудовані й діють на засадах автономії та самовряду­вання,** наприклад, **органів місцевого самоврядування**. Навпаки, ієрархічність і субординація притаманні здебільшого жорстко централізова­ним системам, насамперед системі органів виконавчої влади, оскільки без них неможливі ні дисципліна, ні ефективне вирішення завдань по­точного управління суспільними справами в межах єдиної держави.

**Система органів публічної влади в Україні — це сукупність уста­новлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних ін­тересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.**

Організаційна структура органу — це сукупність струк­турних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв’язок між цими структурними елементами.

У теорії управління розрізня­ється структура:

- лінійна ( *створюється на засадах жорсткої ієрархії підлеглості та відповідальності ланок низового рівня щодо єдиноначального керівника підрозділу більш високого рівня*).

-функціональна (*характерна спеціалізація управлінської праці за окремими функціями, що здійснюють структур­ні підрозділи*).

- лінійно-функціональна структура органу *(поєднання ланок лінійного та функціонального типу).*

Отож, **системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування** це складне си­стемне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соці­альним і функціональним призначенням, формою держави, політичним режимом, формою державного устрою, розвитком економіки та інши­ми факторами і утворюється із сукупності окремих елементів — під­систем, органів, їх структурних підрозділів, територіальних представ­ництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними.

Елементи системно-структурної організації публічної влади:

-підсистема публічної влади,

-орган дер­жавної влади України,

-орган влади Автономної Республіки Крим,

-орган місцевого самоврядування,

-структурні підрозділи цих органів,

-їх ланки та окремі службовці, що виконують відповідні управлінські функції.

Сучасний механізм публічної влади представлений владою, здій­снюваною безпосередньо населенням, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування, що відображено *у ч. 2 ст. 5 Консти­туції України*. *При цьому відповідно до Конституції та законодавства України органи влади*

*Автономної Республіки Крим не віднесені ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування. Таким чином, доціль­но виокремити органи влади Автономної Республіки Крим в окрему групу.*

Водночас органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування притаманна низка спільних **ознак,** а саме:

1) такі органи утворюються і діють на основі, у межах повноважень і способів, що передбачені Конституцією і законами України;

2) їх діяльність спрямована на виконання суспіль­них завдань і функцій;

3) вони наділені публічно-владними повнова­женнями;

4) функціонують на основі відповідного бюджету;

5) функ­ціонують у правових формах і оформлюють владні рішення правовими актами;

6) об’єднують підвладні структури за територіальною ознакою;

7) рішення, прийняті ними в межах своєї компетенції, є загально­обов’язковими на відповідній території.

Наявність спільних ознак і є підставою для об’ єднання зазначених органів єдиним терміном «орга­ни публічної влади».

Органи публічної влади, залежно від обраного критерію класифі­кації, можна поділити на декілька груп.

За функціональним призначенням, державні ор­гани поділяються на три види — **законодавчої, виконавчої, судової влади.**

За способом формування органи державної влади можна поділити на **ті, що обираються** безпосередньо народом — орга­ни первинного представництва, і **ті, які формуються** органами первин­ного представництва — так звані органи вторинного представництва.

За **територією поширення** публічно-владних повноважень державні органи можуть бути **загальнодержавними**, **регіональними** та **місцеви­ми.** *Органи влади Автономної Республіки Крим — лише регіональними, а органи місцевого самоврядування — регіональними або місцевими*.

Залежно **від особового складу** — **єдиноначальні і коле­гіальні органи**. **За часом здійснення влади** можна виокремити **постійно** і **тимчасово** діючі органи.

Таким чином, механізм публічної влади в Україні представлений сукупністю органів державної влади, органів влади Автономної Рес­публіки Крим, органів місцевого самоврядування.

**Система органів державної влади включає такі елементи:**

1. Президент України як глава держави — одноосібний орган державної влади.
2. Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади (парламент).
3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні служби, агентства, інспекції, центральні органи зі спеціальним статусом — центральні органи виконавчої влади; в) місце­ві державні адміністрації — місцеві органи державної виконавчої влади.
4. Система державних органів судової влади: а) Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції; б) система судів загальної юрисдикції.

*До системи органів влади Автономної Республіки Крим належать:*

1. *Верховна Рада Автономної Республіки Крим — представниць­кий орган автономії.*
2. *Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим — вищий виконавчий орган автономії; б) центральні виконавчі органи автономії — міністерства, республіканські комітети, інші центральні органи та органи зі спеці­альним статусом.*

На найближчому до населення рівні сформована **система органів місцевого самоврядування**. її складовими насамперед є представниць­кі органи місцевого самоврядування, а саме:

**Сільські, селищні, міські ради** — органи місцевого самовряду­вання, що представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені функції і повноваження місцевого самовря­дування; очолюють ці органи відповідно сільські, селищні, міські голо­ви, які обираються територіальними громадами.

**Районні й обласні ради** — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; їх очолюють голови цих рад, які обираються з числа депутатів відповідних рад.

**Районні в містах ради** — представницькі органи місцевого само­врядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

**Органи самоорганізації населення** — будинкові, вуличні, квар­тальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети.

Окремим елементом системи органів місцевого самоврядування є також їх виконавчі органи, що представлені виконавчими комітетами, відділами, управліннями сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад та інші створювані радами виконавчі органи.

**3. Система принципів організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування**

**Аналіз елементів організації та діяльності органів публічної влади був би неповним без детального вивчення принципів**. Під принципом (лат. principium — основа, начало) розуміють:

1) *основне, вихідне по­ложення* будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності;

2) *внутрішні переконання*, погляд на речі, які визначають норму поведінки;

3) *основу організації*, дії будь-якого механізму, у тому числі й суспільного чи соціально-економічного

**Принципи організації й діяльності органів державної влади**, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядуван­ня — **це керівні ідеї, положення, що відображають закономірності формування, функціонування і розвитку органів публічної влади, на яких ґрунтується їх організація та діяльність з метою найбільш опти­мального і ефективного виконання їх функцій та завдань.**

**Класифікація** принципів:

1.- загальні (*основи організації й діяльності всіх або більшості органів публічної влади)* принцип гуманізму, народовладдя, верховенства права, демократизму, унітаризму, державного суверенітету, поділу влади, за­конності, гласності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, оптимальної децентралізації, поєднання виборності і призначуваності, професіоналізму, компетентності, системності і структурованості ор­ганів публічної влади, територіальності, підконтрольності, відпові­дальності за виконання службових обов’язків та ін. Переважна біль­шість цих принципів містяться в положеннях Конституції України і становлять засади конституційного ладу держави, інші виведені із за­конодавчих положень шляхом деякого узагальнення.

- інституційні (спеціальні) *( характерні для окремих органів публічної влади);*

2.- конституційні

- законодавчі;

3.- матеріальні

- процесуальн;

4.- організаційні

- функціональні.

**Принцип унітаризму** *закріплений у ст. 2 Конституції України, яка визначає, що Україна є унітарною державою. Із цього принципу ви­пливає наявність єдиної системи органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни, єдиної системи законо­давства, невизнання за територіальними одиницями навіть часткової політичної самостійності. Незважаючи на існування в Україні такої специфічної адміністративно-територіальної одиниці, як Автономна Республіка Крим, вона залишається унітарною державою, а її органи влади не є органами державної влади. Водночас органи державної ви­конавчої влади, що діють на території автономії, є невід’ємною скла­довою частиною вертикалі виконавчої влади в Україні.*

**Принцип оптимальної децентралізації** *полягає в розумному спів­відношенні централізації й децентралізації, які покладені в основу організації й функціонування органів публічної влади. Ці принципи проявляються в тому, на якому рівні приймаються рішення: прийма­ються вони центральними органами і в силу ієрархічності нижчі орга­ни їх лише виконують, або вони приймаються і територіальними міс­цевими органами з урахуванням місцевих умов. Залежно від ступеня самостійності територіальних органів може переважати централізація або децентралізація. Саме тому важливим є оптимальне поєднання цих двох принципів. Адже це передбачає встановлення раціональних зв’язків між центральними й місцевими органами влади, залучення громадськості до процесу вироблення й реалізації владних рішень. Оптимальність у цьому контексті означає максимальне наближення центрів прийняття владних рішень до місця проживання громадян з одночасним збереженням ефективних важелів централізованого впли­ву на суспільні відносини.*

**4. Поняття, правове регулювання та співвідношення функцій і компетенції органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування**

**Сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкри­вається за допомогою функцій, які вони виконують.**

Етимологічне значення терміна «функція» (від лат. Junction — виконання, здійснення) має різні тлумачення:

1) обов’ язок;

2) роль, що виконує відповідний інститут або частина відносно цілого;

3) коло діяльності або призна­чення;

4) залежна змінна величина, тобто така величина, що змінюєть­ся в міру зміни іншої величини і називається аргументом;

5) специфіч­на діяльність будь-якого організму і органів, що його становлять;

6) значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначаються співвідношенням з іншими формами;

7) характеристика на­пряму чи сторони діяльності[5].

У філософії під функціями розуміють зовнішній прояв властиво­стей будь-якого об’єкта, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин, у соціології — роль, яку виконує певний соціальний інсти­тут чи процес відносно цілого. *В управлінській сфері термінології функція виражає спеціалізо­ваний вид діяльності*. В юридичній літературі **під функціями держави зазвичай розуміють основні напрями її діяльності, в яких відбивається сутність, соціальне призначення, цілі й завдання держави щодо керів­ництва загальногромадськими справами.**

Функції мають об’єктивний характер, зумовлені потребами суспіль­ства, і визначаються залежно від основних завдань, що стоять перед державою в цілому в конкретно-історичних умовах.

Водночас функції держави не слід ототожнювати з функціями органів публічної влади.

**Функцій держави** — це основні напрями її діяльно­сті, якими зумовлена робота всього публічно-владного механізму і кожного з органів.

**Функції окремого органу публічної влади** — це основні сторони його соціального призначення, що відображається в основних напрямах його діяльності зі здійснення функцій і завдань держави в цілому.

Ці функції характеризуються певним змістовним зв’язком, який полягає в тому, що функції органів публічної влади та їх зміст визначаються функціями і завданнями держави, а тому зміна останніх зазвичай супроводжується зміною функцій і завдань органів.

**Класифікації функцій**

За суб ’єктами здійснення влади

-функ­ції держави

-функції органів публічної влади, їх структурних підроз­ділів і посадових осіб, окремих службовців.

За об’єктами здійснення влади (сферами життєдіяльності)

-політичні,

-еконо­мічні,

-соціальні,

-культурні,

-оборонні,

-зовнішньоекономічні,

-екологічні.

За видами державної влади

-законодавчу,

-вико­навчу,

-судову,

-контрольно-наглядову,

-представницьку.

За пра­вовими формами здійснення влади

-нормотворчу,

-установчу,

-правозастосовну,

-інтерпретаційну,

-контроль­ну,

-правоохоронну.

За соціальним значенням

-основні

-неосновні (додаткові).

Фактор часу дозволяє виокремити

-постійні

-тимчасові..

Функції визначають напрями діяльності органу.

**Компетен­ція** — те, що конкретно можуть або повинні зробити орган, посадова особа для реалізації зазначених функцій.

Законодавство покладає на відповідні органи виконання тих чи інших функцій у різноманітних комбінаціях і відносно різних об’єктів управління.

**Елементами компетенції вважають права й обов’язки органів публічної влади.**

**Компетенція** визначається як сукупність всіх повноважень (прав і обов’язків), якими в конкретній галузі своєї діяльності наділений будь-який орган, громадська органі­зація чи посадова особа; ці повноваження визначаються конституціями, законами, указами, а також виданими на основі і спрямованими на їх виконання нормативними актами.

Водночас повноваження органу або посадової особи часто кваліфікують як владні права.

Суб’єктивне право — вид і міра можли­вої поведінки суб’єкта, а органи або посадові особі не можуть вико­ристовувати надані їм повноваження за власним розсудом або взагалі відмовитися від них. Більше того, за невикористання повноважень у разі виникнення для цього умов посадова особа може бути притягнута до юридичної відповідальності.

Багато хто з правників стверджує, що компетенція — це сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи відносно цих предметів відання.

**Таким чином, компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб’єктів.**

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що компетенція є динаміч­ним явищем порівняно із функціями, оскільки піддана частим змінам, а також уточнюється і доповнюється у зв’язку із вдосконаленням дер­жавного апарату в цілому й системи органів місцевого самоврядуван­ня, що зумовлено перманентними процесами державного й суспільно­го розвитку. Зміна функціонального призначення владних інституцій зазвичай пов’язана з перетвореннями радикального, революційного характеру. Що стосується правового регулювання компетенції органів публічної влади, то вона більш чітко закріплена правовими нормами, ніж функції, які врегульовані правом частково і нерідко виводяться зі змісту компетенції.

**5. Поняття і система форм діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування**

Аналіз організації та діяльності органів публічної влади був би однобічним без детального визначення й зовнішньої сторони, яку ха­рактеризують форми реалізації функцій та компетенції або форми ді­яльності.

Розмаїття дій органів публічної влади щодо реалізації функцій і компетенції можна звести у певні однорідні групи, практичне вираження яких і отримало найменування **форм діяльності**.

Термін «**форма»** (від лат. forma — зовнішність, устрій) означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо **функції** розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу на об’ єкти управління, то **форми** — це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування показують, як практично здійснюється управлінська діяльність.

**Підходячи до визначення поняття «форма діяльності органів публічної влади», необхідно врахувати такі критерії:**

1) форма діяльності завжди є зовнішнім виразом волі суб’єктів управлінської діяльності;

2) в умовах демократії такий вираз обов’ язково реалізується відповідно до чинного законодавства;

3) це волевиявлен­ня повинно здійснюватися в межах власної компетенції;

4) кожна форма управління повинна мати певну мету.

Таким чином, **форма діяльності** може бути визначена як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках.

Усі форми діяльності поділяються на **правові та неправові**.

**Правовими** вважаються такі форми, внаслідок використання яких виникає юридичний ефект. Вони виступають як юридичні факти і можуть створювати адміністративно-правові відносини.

**Неправовими** є форми, використання яких не має юридичного значення та не спри­чиняє виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Вони або передують правовим, або настають після них.

**Стосовно класифікації правових форм діяльності органів державної** **влади,** органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування найбільш обґрунтованою видається позиція науковців, що розрізняють:

**-** нормотворчу,

**-**правозастосовну,

**-**інтерпретаційну, -

**-**уста­новчу,

**-**контрольну,

**-**правоохоронну форми.

**Нормотворча форма** діяльності — це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів.

**Правозастосовна форма** діяльності є сукупністю дій і процедур стосовно виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування права. **Інтерпретаційна форма** діяльності полягає у здійсненні дій і процедур щодо з’ясування і роз’яснення змісту правових норм.

**Уста­новча форма** діяльності пов’язана із діями і процедурами стосовно створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій, їх структур­них підрозділів, обрання, призначення посадових осіб органів публіч­ної влади. **Правоохоронна форма** діяльності — це сукупність дій і процедур щодо охорони норм права від порушень, захисту прав і за­конних інтересів суб’єктів суспільних відносин.

**Контрольна форма** діяльності є сукупністю дій і процедур стосовно перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та застосуванням правових приписів суб’єктами суспільних відносин.

Кожна правова форма діяльності складається із однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями.

**Провадження** — це особливі процедури розгляду певного кола питань у межах однієї правової форми діяльності органу публічної влади. *Наприклад, у межах нормотворчої форми діяльності Верховної Ради України можна виділити законодавче провадження (законодавчий процес) і підзаконне (щодо нормативних постанов). Крім того, за під­ставами ініціювання провадження поділяються на ординарні (здійсню­ються за звичайних обставин) й неординарні (застосовуються за спе­ціальних умов). Усі провадження регулюються процесуальними нор­мами, які містяться або в статутних нормативних актах (законах, статутах, положеннях), або в спеціальних процесуальних документах (регламентах, положеннях, порядках тощо*).

Кожне провадження складається зі **стадій —** окремих етапів, ло­гічно пов’язаних між собою загальною метою і спільним юридичним результатом. У свою чергу стадії розпадаються на **окремі дії учасників** цього процесу, тобто на цілеспрямовані, вольові акти їхньої поведінки. Як правило, кожна з таких дій, що має юридичні наслідки, докумен­тально фіксується і має здійснюватися в жорстко встановлені строки.

Стадії і провадження кожної правової форми діяльності відрізня­ються за кількістю та змістом етапів, колом суб’єктів, процесуальними строками тощо.

Залежно від предмета (від характеру питання, що під­лягає вирішенню) у межах кожної з названих форм діяльності органів публічної влади вирізняються окремі провадження.

Таким чином, правові форми діяльності органів публічної влади існують у тісному зв’язку як між собою, так і з організаційними фор­мами діяльності, які пов’ язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організа­ційних процедур, а також із матеріально-технічними формами, які виконують обслуговуючу, але не менш важливу роль.

**6. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування**

У процесі реалізації функцій і компетенції владні органи застосо­вують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за до­помогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективно­сті владної діяльності, організація управлінського процесу, відбуваєть­ся вплив на поведінку і суспільну діяльність суб’єктів. Для їх означення використовуються поняття «управлінські методи», «методи  діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування».

Розрізняють методи:

- адміністративні (розпорядчі, регла- ментаційні, нормативні),

-економічні (планування, державне регулю­вання, ціноутворення, економічне стимулювання та ін.),

-правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і коорди­нація),

-соціально-психологічні (соціальні, морально-етичні, психо­логічні) .

За характером управлінського впливу

-методи правового регулювання

-публічного адміністрування.

За формами діяльності

-правотворчої,

-оперативно-виконавчої,

-правоохоронної діяльності,

-методи роботи з інформацією,

-методи підготовки і проведення організаційних заходів,

-добору й розвитку управлінських кадрів,

-методи виконання.

Враховуючи складність і багатовимірність проблеми, розмаїття думок щодо класифікації методів діяльності органів публічної влади, доцільно підійти до цього питання, керуючись **їх призначенням**.

Адже **методи** — це способи і прийоми, що дозволяють упорядкувати й ефек­тивно організувати реалізацію функцій і повноважень органів публіч­ної влади.

У процесі реалізації функцій і повноважень органів публіч­ної влади можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи, які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Відповідно використо­вуються способи і прийоми підвищення ефективності їх праці, про­фесіоналізму, службової та соціальної активності. Виходячи з вище- викладеного, можна виділити організаційні методи, що мають універ­сальний характер, — планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.

**Метод планування** полягає у сукупності способів і прийомів ви­значення основних завдань, напрямів діяльності у майбутньому, за­ходів досягнення намічених показників. Планування є одним з основ­них способів організаційного забезпечення органами публічної влади реалізації функцій і компетенції.

Планування роботи здійснюється на основі програм, правових актів, пропозицій.

**Метод інформаційного забезпечення**, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, ви­користання, розповсюдження і зберігання інформації органами публіч­ної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, служ­бовцями задля задоволення інформаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень.

**Метод координації** — способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від харак­теру відносин і зв’язків між суб’єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб’єкти перебувають у стані підпорядкованості, за­лежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру. Відповідно й способи взаємодії іменуються методом координації- субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інсти­туціями, що не є підпорядкованими, виникає метод координації- взаємодії.

**Метод роботи з кадрами** — сукупність способів і прийомів щодо оптимального добору, розстановки, професійної орієнтації, навчання, створення сприятливого соціально-психологічного клімату, стимулю­вання, контролю персоналу з метою забезпечення органів публічної влади висококваліфікованими, професійними, компетентними, ініціа­тивними, відповідальними кадрами.

**Метод вироблення рішень** — засоби і прийоми визначення можли­вих шляхів розв’язання проблеми, підготовки необхідної інформації, розробки варіантів рішення, аналізу наслідків його реалізації, вибору й ухвалення рішення. Такі прийоми застосовуються з метою оператив­ного, ефективного вирішення проблеми та вироблення обґрунтованих, якісних, законних, економічних рішень.

Початковим етапом вироблення рішення є визначення й аналіз проблеми, що потребує врегулювання.

На даному етапі слід проаналізувати наслідки реа­лізації рішення, використовуючи статистичні, економічні, математич­ні засоби.

Процес прийняття рішення може здійснюватися шляхом індиві­дуального чи колективного ухвалення, на основі консенсусу чи голосування, з використанням позиції консультативно-дорадчих структур чи ні.

Вимоги, яким повинні відповідати рішення владних органів, зво­дяться до обґрунтованості, законності, конкретності, економічності, дотримання правил оформлення.

**Метод організації виконання рішень** — сукупність способів і при­йомів доведення прийнятих рішень до виконавців і забезпечення їх практичної реалізації. Рішення може бути офіційно оприлюднене чи передане безпосереднім виконавцям у вигляді повного текстуального оформлення, витягів, резолюцій. Головною вимогою є раціональне, чітке викладення матеріалу; оперативність передачі; правильне визна­чення кола виконавців та зацікавлених суб’єктів, яким направляється рішення, способів і форм передачі.

**Метод контролю** полягає у сукупності способів і прийомів пере­вірки виконання рішень, завдань, доручень, виявлення допущених відхилень та визначення шляхів усунення наявних недоліків.

**Соціально-психологічні методи** базуються на використанні науко­вих положень соціології та психології й являють собою певні важелі впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездат­ність співробітників відповідних органів публічної влади. До них на­лежать методи соціологічних досліджень (соціометрія), соціального прогнозування та соціального планування.

**Універсальними методами діяльності органів публічної влади є переконання і примус.**

**Переконання** полягає у здійсненні заходів щодо формування у підвладного суб’єкта власної впевненості у необхідно­сті неухильного й сумлінного виконання управлінських рішень.

**Примус** — у здійсненні цих рішень незалежно від волі підвладних. За­лежно від характеру соціальних регуляторів, що використовуються при цьому, переконання і примус можуть мати як правовий, так і позапра- вовий характер.

**Позаправове переконання** може мати вигляд агітації, пропаганди, організаційних заходів, морального стимулювання, а по- заправовий примус втілюється у заходах моральної чи корпоративної відповідальності.

**Правове переконання** оформлюється у вигляді нор­мативних чи виконавчо-розпорядчих юридичних приписів, а правовий примус втілюється у заходах попередження, припинення або юридич­ної відповідальності.

**7. Наукова організація управлінської праці в органах державної влади і місцевого самоврядування, її основні вимоги**

Зростання масштабів і ускладнення завдань управління в сучасний період потребують всебічного посилення чіткості, злагодженості, культури в роботі всього апарату публічної влади, подальшої раціона­лізації управлінської праці. Вирішення цих завдань у роботі органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюється насамперед шляхом застосування наукової організації управлінської праці (НОУП). **НОУП — це система узагальнених знань про оптимальну організацію управлінської праці, засіб забезпечення її високої продуктивності за допомогою досягнень сучасної науки і техніки.**

Об ’єктом НОУП є сама організація управлінської праці.

Засо­бами — передовий досвід, наука і техніка.

Цілями — підвищення ефективності управлінської праці, збереження здоров’ я людини та ви­ховання свідомого ставлення до праці.

**Основним завданням** НОУП є всебічне забезпечення досягнення найкращих результатів у процесі діяльності апарату органів публічної влади при мінімальному витрачанні матеріально-фінансових, кадрових, технічних, організаційних та інших ресурсів.

До основних напрямів НОУП у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування належать:

*Побудова оптимальної системи і структури органів публічної влади, що включає:*

а) забезпечення відповідності між структурою органів публічної влади і їхніми цілями, завданнями, функціями;

б) досягнення доцільного співвідношення між посадовими особами і технічним персоналом, між галузевими й функціональними підрозді­лами апарату;

в) встановлення точної компетенції для кожного праців­ника апарату;

г) забезпечення оптимального розподілу праці між співробітниками відповідно до їх здібностей і кваліфікації.

*Удосконалення процесу підготовки, прийняття та виконання рішень, зокрема:*

а) залучення науково-дослідних установ, провідних фахівців до розробки владних рішень і надання експертних висновків;

б) запровадження громадських слухань з принципових питань органі­зації та діяльності органів публічної влади;

в) забезпечення гласності на всіх етапах управлінського процесу;

г) поліпшення інформаційно- аналітичної роботи при підготовці управлінських рішень;

д) забезпе­чення дієвого контролю за ходом виконання прийнятих рішень.  
*Удосконалення організаційного планування, у тому числі:*а)  попередній аналіз витрат робочого часу;

б) взаємозв’язок і коор­динація планів;

в) раціональне поєднання поточного й стратегічного планування.  
*Раціоналізація діловодства, зокрема:*

а) уніфікація форми та трафаретизація змісту документів;

б) запровадження електронного документообігу; в) запровадження системи комплексної обробки до­кументів;

г) запровадження єдиної системи реєстрації та обліку до­кументів;

д) складання схем документообігу.  
*Удосконалення роботи з інформацією, що включає:*

а) широке використання комп’ютерної, копіювально-множильної техніки;  
б) централізоване використання технічних засобів;

в) належне облад­нання службових приміщень з урахуванням вимог ергономіки.  
*Удосконалення роботи з кадрами, покращення соціально- психологічного клімату і культурно-етичних основ управління, у тому числі:*

а) врахування психічної сумісності працівників;

б) забезпечення неухильного дотримання трудової дисципліни, морально-етичних норм, боротьба з аморальними явищами;

в) стимулювання й розвиток особистої ініціативи працівників, творчого підходу до виконання по­кладених обов’язків;

г) правильне поєднання матеріальних і моральних стимулів.

Підвищенню рівня НОУП служить нормативне закріплення управ­лінських процедур. **Принципи, напрями, етапи впровадження НОУП праці в органах публічної влади визначаються законами України** «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про по­рядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місце­вого самоврядування в Україні засобами масової інформації», урядови­ми постановами «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і По­ложення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій», «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного доку­ментообігу в органах виконавчої влади» та іншими.

**Питання для самоперевірки**

1. Визначте елементи організації й діяльності органів держав­ної влади і місцевого самоврядування в Україні.
2. Які принципи покладені в основу побудови системи органів публічної влади в Україні?
3. Розкрийте системно-структурну організацію державної влади та місцевого самоврядування в Україні.
4. Як співвідносяться між собою функції та компетенція орга­нів державної влади і органів місцевого самоврядування?
5. Назвіть правові форми діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
6. Що таке «координація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Навіщо потрібна координація?
7. З яких стадій складається вироблення владного рішення?
8. Яке значення методу планування в організації роботи орга­нів публічної влади?
9. Назвіть основні вимоги наукової організації праці в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.
10. Сформулюйте основні напрями вдосконалення наукової організації праці в органах державної влади та органах міс­цевого самоврядування в Україні.

**Практичне завдання:**

Підготувати презентації за питаннями даної теми

1. Игнатюк, Н. А. Муниципальное право [Текст] : учебник / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушин. - М. : Юстицинформ, 2004. - с. 193.

2. Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. / за ред. Я. Ю. Кондратьєвва. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - С. 38.

3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вузів / за ред. С. Г Серьогіної. - Х. : Право, 2005. - С. 209-212; Проблеми функ­ціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. - Х. : Право, 2009. - С. 158.

4. Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. - Х. : Право,2001. - С. 216.

5. Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Мали- новський. - К. : Атіка, 2003. - С. 369.

6. Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст]: під ручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - С. 42; Муніци­пальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - С. 191.

7. Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] : навч. посіб. / В. М. Гаращук. - Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1999. - С. 7.